

NEJVYŠŠÍ SOUD

Role nejvyšších soudů
při poskytování účinné
právní ochrany

Editor Aleš Pavel



Role nejvyšších soudů při poskytování účinné právní ochrany

NEJVYŠŠÍ SOUD

Role nejvyšších soudů při poskytování účinné právní ochrany

Publikaci tvoří příspěvky, které zazněly na mezinárodní konferenci **„Role nejvyšších soudů při poskytování účinné právní ochrany“**, kterou Nejvyšší soud při příležitosti třicetiletého výročí své novodobé existence v Brně uspořádal ve dnech 14.–15. září 2023.

Editor Aleš Pavel



Vzor citace: ALEŠ, Pavel (ed.). *Role nejvyšších soudů při poskytování účinné právní ochrany*. Brno: Nejvyšší soud, 2024. 108 s.

KATALOGIZACE V KNIZE – NÁRODNÍ KNIHOVNA ČR

Role nejvyšších soudů při poskytování účinné právní ochrany (konference) (2023 : Brno, Česko)

Role nejvyšších soudů při poskytování účinné právní ochrany / editor Aleš Pavel. – Vydání první. – [Brno] : Nejvyšší soud, [2024], ©2024. – 107 stran

Částečně anglický text

Sborník příspěvků ze stejnojmenné mezinárodní konference konané ve dnech 14.–15. září 2023 při příležitosti třicetiletého výročí novodobé existence Nejvyššího soudu v Brně. – Obsahuje bibliografické odkazy

ISBN 978-80-908850-0-4 (brožováno)

* 347.991 * 347.99 * 347.951 * (062.534)

– nejvyšší soudy

– soudnictví

– soudní rozhodnutí a stanoviska

– sborníky konferencí

347.9 – Občanské soudní řízení. Soudnictví [16]

Mezinárodní konference

Role nejvyšších soudů při poskytování účinné právní ochrany

Editor: Aleš Pavel

Publikaci tvoří příspěvky, které zazněly na mezinárodní konferenci

„*Role nejvyšších soudů při poskytování účinné právní ochrany*“, kterou Nejvyšší soud při příležitosti třicetiletého výročí své novodobé existence v Brně uspořádal ve dnech 14.–15. 9. 2023.

Tel.: +420 541 593 111

ID datové schránky: kccaa9t

e-mail: podatelna@nsoud.cz

www.nsoud.cz

© Nejvyšší soud, 2024

Tisk a redakční zpracování zajišťuje Wolters Kluwer ČR, a. s., U nákladového nádraží 10, 130 00 Praha 3. Vydání první. Odpovědná redaktorka Marie Novotná, sazba Cadis, tisk Serifa.

Publikace je součástí ASPI.

ISBN 978-80-908850-0-4

OBSAH

Úvodní slovo editora	7
Aleš Pavel	
Úvodní slovo předsedy Nejvyššího soudu.	13
Petr Angyalossy	
Úvodní slovo místopředsedy Nejvyššího soudu.	19
Petr Šuk	
Druhé úvodní slovo předsedy Nejvyššího soudu	21
Petr Angyalossy	
Úvodní slovo předsedkyně Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky	23
Markéta Pekarová Adamová	
Úvodní slovo předsedy Ústavního soudu	25
Josef Baxa	
Úvodní slovo místopředsedkyně Nejvyššího správního soudu.	27
Barbara Pořízková	
Courts of Last Instance and Effective Judicial Protection: A European Dimension	29
Koen Lenaerts	
Legal Protection, Judgment and Reasoning	37
Dineke de Groot	
Odůvodnění odmítacích usnesení Nejvyšším soudem: mnoho slov pro nic	53
Pavel Simon	
Nejvyšší soudy na nelehké cestě k prospektivní roli judikatury	65
Zdeněk Kühn	
The Role of the Supreme Court and Leave to Appeal in Finland	73
Tatu Leppänen	

Nejvyšší soud – výzvy 21. století	81
Petr Šuk	
Selekce nápadu před vrcholnými soudy: Právní štěp, který se u nás nikdy neujme?	85
Michal Bobek	
Závěrečné slovo	105
Lívia Ivánková	

ÚVODNÍ SLOVO EDITORA

ALEŠ PAVEL¹

Sborník, který právě držíte v ruce, je souhrnem příspěvků, které zazněly na mezinárodní konferenci „Role nejvyšších soudů při poskytování účinné právní ochrany“, kterou Nejvyšší soud při příležitosti třicetiletého výročí své novodobé existence v Brně uspořádal ve dnech 14.–15. 9. 2023.

Obecně vymezené téma účinné právní ochrany poskytované účastníkům řízení před Nejvyšším soudem bylo podrobněji rozpracováno ve dvou odborných blocích zaměřených na konkrétní otázky a dlouhodobé výzvy, jejichž řešení hledá jak sám Nejvyšší soud, tak i odborná veřejnost v souvislosti s očekáváními kladenými na nejvyšší justiční instituci obecného soudnictví v České republice.

Tématem první odborné části konference, která zkoumala roli nejvyšších soudů optikou poskytování účinné právní ochrany, byly zejména ústavněprávní požadavky na odůvodňování soudních rozhodnutí, a to zejména v případech, kde absentuje přezkum dovolacího soudu po věcné stránce. Nejvyšší soud se v posledních letech věnoval komparativnímu srovnání právních úprav odůvodňování civilních soudních rozhodnutí soudců všech stupňů ve vybraných státech, a to s cílem zjistit 1) zda existuje podle platného práva v těchto jurisdikcích povinnost odůvodňovat všechny druhy soudních rozhodnutí, tedy jak rozhodnutí meritorní, tak i další procesní rozhodnutí. Pokud taková povinnost platí, Nejvyšší soud zkoumal, zda plyne tento požadavek ze zákona, judikatury či ustálené praxe; dále 2) v případě, že není třeba odůvodňovat všechny druhy rozhodnutí Nejvyššího soudu, se zkoumalo, jaké druhy rozhodnutí to jsou a jaké možnosti zkráceného či zjednodušeného způsobu odůvodnění existují s tím, zda konkrétní požadavky vyplývají ze zákona, judikatury či ustálené praxe; 3) strukturu a formu odůvodnění rozhodnutí a skutečnost, zda se požadavky na odůvodnění rozhodnutí nejvyšších soudů liší od požadavků na odůvodnění rozhodnutí soudů prvostupňových a odvolacích.

Podrobná rešerše, kterou Nejvyšší soud zpracoval na téma právních úprav odůvodňování civilních soudních rozhodnutí ve vybraných státech, odkryla mnohost rozmanitých přístupů a značnou pestrost samotné praxe v jednotlivých jurisdikcích. Například pokud rakouský Nejvyšší soudní dvůr rozhoduje o tzv. mimořádném dovolání (außerordentliche Revision), tedy o dovolání proti rozhodnutí odvolacího soudu, kde předmětná částka přesahuje 30 000 EUR a odvolací soud nepovolil „řádné dovolání“ (ordentliche Revision), samotné rozhodnutí o odmítnutí takového dovolání nemusí být odůvodněno. Pokud

¹ Mgr. Aleš Pavel, ředitel kanceláře předsedy Nejvyššího soudu.

odvolací soud „řádné dovolání“ povolil, Nejvyšší soudní dvůr se může omezit na uvedení důvodů nepřipustnosti dovolání. Článek 80a nizozemského zákona o organizaci soudnictví dává Nejvyššímu soudu možnost odmítnout kasační stížnosti jednoduchou formulí bez věcného odůvodnění v rámci zjednodušeného řízení v případě, že kasační stížnost není relevantní pro další vývoj či sjednocování práva. Podrobné odůvodnění rozhodnutí francouzského Cour de Cassation není nezbytné zejména v případech opravných prostředků, které zjevně nejsou způsobilé vést ke kasaci napadeného rozhodnutí. Pokud polský Nejvyšší soud rozhoduje o kasačním opravném prostředku v neveřejném jednání, rozhodnutí nemusí být podle článku 398 odst. 2 polského občanského soudního řádu odůvodněno, ledaže se kasační opravný prostředek zamítá.

Pokud slovinský Nejvyšší soud rozhoduje o tom, zda má být případ připuštěn k reviznímu přezkumu, může přezkum odmítnout nebo přijmout bez dalšího odůvodnění. Za účelem odůvodnění rozhodnutí o odmítnutí návrhu na dovolací přezkum postačuje, že soud obecně odkáže na nenaplnění podmínek přípustnosti podle článku 367.a občanského soudního řádu. Stejně tak pokud švédský soud vyššího stupně potvrzuje rozhodnutí soudu nižší instance, jeho rozhodnutí může být v zásadě odůvodněno ve zjednodušené formě. Ani rozhodnutí finského Nejvyššího soudu tam, kde není věcný přezkum samotným soudem připuštěn, není odůvodněno. Stručné odůvodnění se očekává u procesních rozhodnutí nejvyšších soudních instancí v Itálii i ve Španělsku. Portugalský Nejvyšší soud může pro jednoduchost před ním řešené otázky své rozhodnutí stručně odůvodnit a odkázat na rozhodnutí soudu nižšího stupně, a to tehdy, když se stěžovatel v kasačním opravném prostředku před ním omezí na zopakování svých tvrzení učiněných v řízení před soudem odvolacím.²

Jak vyplývá jen z letného pohledu na přístupy některých evropských jurisdikcí, povinnost odůvodňovat rozhodnutí nejvyšších soudů při absenci meritorního přezkumu právní otázky je buď limitována na odkaz na rozhodnutí soudů nižších stupňů, které se řádně vypořádaly s právními námitkami dovolatelů, alternativně umožňuje velmi stručné a často formální konstatování o nepřipustnosti meritorního přezkumu, případně odkaz na právní úpravu podmínek přípustnosti dotčeného právního prostředku nápravy.

V podmínkách České republiky do otázky formy a obsahu odůvodnění usnesení, kterým Nejvyšší soud mimořádný opravný prostředek odmítá, významně zasáhl Ústavní soud nálezem ze dne 11. 4. 2004 ve věci návrhu na zrušení § 243c odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, který vyšel ve Sbírce zákonů pod č. 153/2004. Ústavní soud v nálezu uvádí: „*Důvodová*

² Komparativní přehled odůvodňování soudních rozhodnutí v civilních věcech ve vybraných zemích, Oddělení analytiky a srovnávacího práva, Nejvyšší soud, 2020.

*zpráva k ustanovení § 243c odst. 2 o. s. ř. uvádí, že poněvadž příčina, pro kterou Nejvyšší soud dovolání odmítá, je zjevná, není třeba rozhodnutí odůvodňovat. Ve stejném duchu vyzněla i vyjádření obou komor Parlamentu České republiky a stanoviska Ministerstva spravedlnosti a Nejvyššího soudu. Podle přesvědčení Ústavního soudu je však tato argumentace nepřesvědčivá, neboť 'zjevnost' příčiny je de facto vyjádřena pouze odkazem na text příslušného ustanovení o. s. ř., což je vlastně jakási argumentace v kruhu. Dovolatel se tedy nedozví, byť stručně, proč Nejvyšší soud otázku předloženou mu v dovolání, nepovažoval za otázku zásadního právního významu, resp. proč podané dovolání posoudil jako zjevně bezdůvodné. V tomto směru je tedy rozhodnutí Nejvyššího soudu nepřezkoumatelné...'*³ Ústavní soud dále doplnil, že takový odkaz brání samotnému Ústavnímu soudu, případně Evropskému soudu pro lidská práva, posoudit důvody rozhodnutí Nejvyššího soudu v případě, že se věci bude zabývat na základě podané ústavní stížnosti či stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva.

První blok odborné části konference se tedy především věnoval problematice účinné soudní ochrany poskytované vysokými soudy s akcentem na požadavky směřující k odůvodnění zejména nemeritorních rozhodnutí. Předseda Soudního dvora Evropské unie Koen Lenaerts v kapitole tohoto sborníku nazvané „Courts of Last Instance and Effective Judicial Protection: A European Dimension“ oceňuje dosavadní téměř dvacetileté působení Nejvyššího soudu jako partnera ve vzájemné snaze poskytovat účinnou právní ochranu účastníkům soudních řízení tam, kde je třeba požádat Soudní dvůr Evropské unie o výklad práva Evropské unie nebo případně kde se namítá jeho neplatnost. Klíčovou roli pro vývoj unijního práva sehrál podle předsedy Lenaertse Nejvyšší soud, který požádal Soudní dvůr o správný výklad článku 13 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/19/EU ze dne 4. 11. 2012 o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ), na základě čehož byla Soudním dvorem konstatována neplatnost uvedeného ustanovení⁴. Předseda Soudního dvora poukazuje na skutečnost, že vzrůstající nápad u nejvyšších soudů může vést k zahlcení systému, přičemž od těchto soudů se očekává, že se budou věnovat především rozhodování sporů o složitých a důležitých právních otázkách. Připomíná, že Soudní dvůr Evropské unie se dlouhodobě snaží najít rovnováhu mezi právem na zajištění individuální soudní ochrany jednotlivce a udržitelností kvality soudního systému jako služby veřejnosti, kterou si zaslouží. Předseda Lenaerts ve své kapitole představuje mechanismy, které Soudní dvůr přijal v zájmu řádného výkonu spravedlnosti.

³ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2004 ve věci návrhu na zrušení § 243c odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, který vyšel ve Sbírce zákonů č. 153/2004.

⁴ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie z 25. 1. 2022, Vysočina Wind (C-181/20, EU:C:2022:51).

V kapitole „Courts of Last Instance and Effective Judicial Protection: A European Dimension“ se Dineke de Groot, předsedkyně Nejvyššího soudu Nizozemí a profesorka na Vrije Universiteit Amsterdam, nejprve teoreticky zamýšlí nad tím, jak rozsah odůvodnění rozhodnutí nejvyšších soudů souvisí s demokratickou legitimitou soudnictví, aby následně představila ústavní a právní rámec pro požadavky na odůvodnění rozhodnutí nizozemských soudů, a to včetně historického exkurzu, který vedl v roce 2012 k přijetí novely zákona o organizaci soudnictví. Na základě článku 80a tohoto zákona pak Nejvyšší soud nemusí za splnění daných podmínek v rozhodnutí o nepřijatelnosti kasačního opravného prostředku svoje rozhodnutí odůvodňovat. Předsedkyně de Groot také popsala fungování standardní formule, kterou se odmítají nepřijatelné opravné prostředky, a snahu Nejvyššího soudu zvolit stručný, jasný a snadno srozumitelný jazyk přijaté formule. Svoji kapitolu autorka ukončuje přehledem judikatury Evropského soudu pro lidská práva, který optikou práva na účinnou právní ochranu přezkoumával soulad fungování standardní formule odmítající kasační opravný prostředek s požadavky Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

V kapitole „Odůvodnění odmítacích usnesení Nejvyšším soudem: mnoho slov pro nic“ se Pavel Simon, předseda senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu, věnuje problematice odůvodňování rozhodnutí Nejvyššího soudu, kterými jsou odmítána dovolání jako nepřijatelná. Na základě mezinárodního a historického srovnání dospívá autor k závěru, že pro zachování práva na spravedlivý proces je dostačující, pokud námitky dovolatele vypořádá v rámci řízení jeden ze zapojených soudů. Není nezbytné, aby byly tytéž námitky opakovaně vypořádány každým soudem v rámci soudní hierarchie, včetně Ústavního soudu. Upuštění od požadavku českého Ústavního soudu na odůvodnění odmítacích usnesení by představovalo velkou úsporu času a vynaloženého úsilí a uvolnilo by ruce soudcům Nejvyššího soudu pro rozhodování ve věcech, které si přezkum opravdu zaslouží, a třeba i pro rozšíření rozsahu agend dovolacího přezkumu.

Historický pohled na roli nejvyšších soudů a očekávání, které se pojí s jeho funkcí, nabízí soudce Nejvyššího správního soudu Zdeněk Kühn v kapitole „Nejvyšší soudy na nelehké cestě k prospektivní roli judikatury“. Autor ve svém příspěvku odhaluje historický vznik současného pojetí dovolacího řízení, když vlivem soudního řádu císaře Josefa II. z roku 1781 dochází k zavedení třístupňové soudní soustavy s možností opravných prostředků až k Nejvyššímu soudu. Jejich nadužívání a byrokratizace justice spolu s pozdějším zakotvením Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva s akcentem na ochranu ústavních práv procesních stran vede k současnému právnímu vymezení dovolání včetně zatížení dovolacího soudu.

Kapitola Zdeňka Kühna je v kontextu role nejvyšších soudů při poskytování účinné právní ochrany přirozeným přechodem k úvahám o další cestě k odbřemenění zatížených dovolacích a kasačních soudů, a to prostřednictvím omezení přístupu účastníků soudního řízení k nejvyšším a kasačním soudům prostřednictvím různých filtračních mechanismů.

Stejně tak jako v otázce odůvodnění různých forem rozhodnutí soudů všech stupňů soudní soustavy, i systém filtrace nápadu je dlouhodobě Nejvyšším soudem podrobován komparativnímu šetření⁵. Zatímco ve Francii a v Itálii se zdůrazňuje funkce kasačních soudů primárně rozhodovat individuální kauzy v posledním stupni, kdy opravný prostředek musí formálně splnit poměrně široce pojatá předem daná kritéria přípustnosti a kasační soudy rozhodnutí desítky tisíc sporů ročně s potlačením své veřejné a perspektivní funkce, ve Spojeném království a ve skandinávských zemích rozhodují nejvyšší soudy pouze vybrané věci veřejného významu v počtu desítek či nižších stovek rozhodnutí ročně s tím, že tyto precedenty následně slouží jako vodítko pro obdobné případy, dotvářejí právo a významným způsobem se podílejí na jeho dalším rozvoji. Pro přístup k Nejvyššímu soudu České republiky v civilních věcech doznala zásadních změn novela občanského soudního řádu účinná od 1. 1. 2013, která reagovala na náleží Ústavního soudu ze dne 21. února 2013, sp. zn. Pl. ÚS 29/11, který změnil celý systém přípustnosti dovolání v civilních věcech. Do roku 2013 si Nejvyšší soud mohl sám vyhodnotit, zda je určitá věc otázkou zásadního právního významu, a v takové situaci mohl dovolání připustit, čímž kromě individuálního nalézání práva v konkrétních věcech předložených dovolatelem reflektoval i svoji veřejnou či prospektivní roli. Zatímco došlo uvedenou novelou k rozšíření okruhu rozhodnutí, proti kterým je možné podat dovolání, byl novelou § 238 odst. 1 o. s. ř. omezen jinak poměrně velkorosý přístup účastníků řízení k Nejvyššímu soudu. Z pohledu blízké perspektivy je nutné podotknout, že stávající systém dovolání v civilních věcech je mimo jiné důsledkem rozhodovací činnosti Ústavního soudu, který akcentuje zajištění individuální spravedlnosti v konkrétních případech spíše než veřejný a prospektivní aspekt posláním dovolacího soudu.

Druhá část této publikace obsahuje tři inspirativní kapitoly. V kapitole „The Role of the Supreme Court and Leave to Appeal in Finland“ představil předseda Nejvyššího soudu Finska Tatu Leppänen model filtrace nápadu, který má sice kořeny v německém procesním právu, nicméně byl značně poznamenán

⁵ ŠÁMAL, P., BARTÁK, P. Filtrační mechanismy a přípustnost dovolání: modely omezení přístupu k nejvyšším soudům a jejich fungování v praxi – přichází čas na změnu? Nejvyššie súdy v meniacej sa dobe. *Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie pri príležitosti 100. výročia zriadenia Najvyššieho súdu Československej republiky*. Bratislava: VEDA, 2020, s. 112, stejně jako další příspěvky v části III tohoto sborníku.

skandinávským pragmatickým přístupem, kdy k přezkumu Nejvyšším soudem je připuštěno pouze asi 7 % žádostí o povolení dovolání, což znamená, že Nejvyšší soud složený z předsedy a osmnácti soudců vydá asi 130 meritorních rozhodnutí ročně, z nichž asi 100 publikuje jako precedenty.

V kapitole „Nejvyšší soud – výzvy 21. století“ se místopředseda Nejvyššího soudu Petr Šuk zamýšlí nad tím, co by Nejvyššímu soudu pomohlo, aby beze zbytku plnil roli, kterou od něj společnost očekává, a nabízí různé cesty vedoucí k jednomu cíli. Jediné možné řešení však vidí ve změně právní úpravy dovolání tak, aby z přezkumu Nejvyšším soudem nebyly vynechány žádné oblasti hmotného a procesního práva a aby byla posílena zmíněná prospektivní a veřejná funkce Nejvyššího soudu při potlačení akcentu na individuální hledání spravedlnosti, kde dovolací soud je dalším fakticky řádným opravným prostředkem nápravy rozhodnutí odvolacího soudu.

V kapitole „Selekce nápadu před vrcholnými soudy: Právní štěp, který se u nás nikdy neujme?“ se soudce Nejvyššího správního soudu a hostující profesor na Institutu evropského, mezinárodního a srovnávacího práva Právnické fakulty Vídeňské univerzity Michal Bobek zamýšlí nad tím, proč se po dobu dvaceti let, kdy se otázka selekce nápadu vrcholnými soudy na různých odborných fórech zvažuje, nedospělo k žádnému pokroku a proč i vážně míněným pokusům vytrvale odolává i právní úprava. Michal Bobek empiricky odůvodňuje zakotvenost aktuální úpravy neselekce nápadu a neodůvodňování věcí, které nejsou přijaty k věcnému přezkumu, nedůvěrou systému v sebe sama a (ne)ukotvením hlubších hodnotových voleb. Změna v přístupu k selekci nápadu je podle autora nabíledni především u samotného Ústavního soudu, kdy v usneseních tohoto soudu není často patrný ani veřejný, tedy prospektivní aspekt nalézání spravedlnosti, ani ten individuální.

Sborník, který držíte v ruce, obsahuje jak příspěvky řečníků, tak i zdravice a projevy předsedy Nejvyššího soudu Petra Angyalossyho, předsedkyně Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky Markéty Pekarové Adamové, předsedy Ústavního soudu České republiky Josefa Baxy a místopředsedkyně Nejvyššího správního soudu Barbary Pořízkové. Obsahuje také úvodní slova předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu pronesená v rámci slavnostního programu k 30. výročí založení Nejvyššího soudu, který proběhl v předvečer mezinárodní konference „Role Nejvyšších soudů při poskytování účinné právní ochrany“.

Přeji Vám všem pěkné čtení.

Aleš Pavel
ředitel kanceláře předsedy Nejvyššího soudu

ÚVODNÍ SLOVO PŘEDSEDY NEJVYŠŠÍHO SOUDU

PETR ANGYALOSSY¹

Vážené dámy, vážení pánové,

jsem velice rád, že dnes máme příležitost v těchto krásných prostorách oslavit výročí třiceti let činnosti Nejvyššího soudu v Brně. Uplynulé roky představovaly období ohromného rozvoje i nesčetných změn, a to v oblasti společenské i právní. Většina z nás byla u toho, když se centrálně plánovaná společnost překotně proměňovala na společnost sociálně-tržní. Se zatajeným dechem jsme sledovali, jak se naše země po řadě let v ústraní světového a evropského dění postupně začlenila do struktur Severoatlantické aliance a později i do Evropské unie. A jak se posunula společnost, rozvíjela se přirozeně i právní úprava a aplikace práva a s tím i Nejvyšší soud.

Důležitých změn a milníků významných pro justici, rozvoj demokracie a právního státu bylo mnoho. Tuto příležitost bych tak rád využil pro krátké ohlédnutí. S ohledem na místo našeho setkání by stranou neměla zůstat ani tato budova, jež za uplynulé období prošla sérií tu menších, tu rozsáhlejších proměn.

Uplynulých třicet let začalo v září 1993, v období, kdy předseda Nejvyššího soudu Otakar Motejl spolu s ministrem spravedlnosti Jiřím Novákem a místopředsedou vlády Janem Kalvodou slavnostním přestřižením pásky zahájili éru této klíčové vrcholné soudní instance v Brně. Jednalo se o docela turbulentní období, pár měsíců po rozpadu společného federativního státu se Slováký, pár let po rozpadu socialistického zřízení, pádu železné opony. Období nových začátků, nových nadějí, nových výzev. A spousty očekávání. Pokud se jedná o justici, jíž je Nejvyšší soud součástí, podařilo se je naplnit? Podařilo se nám využít veškerý potenciál?

Domnívám se, že se vesměs nemáme za co stydět a posledních třicet let osobně vnímám jako období, kdy jsme jako národ, znovu hledající své místo na slunci, udělali značný krok kupředu. Zároveň je velice obtížné hodnotit mnohé přešlapy či nedotaženosti pohledem dnešní doby, neboť v nové situaci bylo třeba řešit řadu problémů v určitém spěchu, někdy takřka živelně. Tak tomu bylo zejména v prvních měsících a letech po změně režimu, ale nejen během nich. V prvních letech jsme se potýkali s překotnou transformací společenského a ekonomického zřízení, ale tento proces se prolínal i s dalšími faktory – jako

¹ JUDr. Petr Angyalossy, Ph.D., předseda Nejvyššího soudu.

je zmiňovaný vznik nového státního útvaru a posléze i začleňování do integračních uskupení.

To vše s sebou přineslo nové nároky na legislativu, exekutivu a přirozeně i soudnictví. Například speciálně v případě soudnictví se přitom s dopadem uvedených změn potýkáme dodnes. V této souvislosti lze připomenout donedávna živé restituční kauzy či dopad rekonstrukce soukromého práva, kde se určitá ustálená rozhodovací praxe teprve postupně tvoří a tento proces potrvá jistě ještě řadu let.

Uvedené procesy, které i na Nejvyšší soud dopadaly a současně jím byly i částečně utvářeny, by bylo možné heslovitě shrnout například do pojmů jako transformace, restituce, evropeizace, rekonstrukce. Ačkoliv, jak již bylo uvedeno, zmíněná transformace měla, resp. má, více úrovní, a pojí se tedy nejen s přechodem k sociálně-tržnímu zřízení, ale v našich podmínkách v nemalé míře právě s evropeizací, nejviditelněji pak vstupem do Evropských společenství, resp. Evropské unie. Za uplynulých 30 let jsme byli svědky obrovského rozvoje legislativy. Tedy lidově řečeno, pokud se zde s něčím roztrhl pytel, pak se zajisté jednalo o právní normy. Normy nové, novelizující staré i novelizující novelizované. Ačkoliv je výsledný stav někdy označován jako právní džungle, osobně tento průměr nepovažuji za nevhodnější, neboť – odhlédneme-li od pojmové nepřehlednosti, která je očividná – v džungli má koneckonců vše své určené místo, nic zde není navíc a nic neschází.

Ačkoliv v legislativě platila, z pochopitelných důvodů, obecně kontinuita platného práva, nejkřiklavější relikty předchozího režimu bylo třeba překonávat velice rychle. Jako klíčovou zde mohu připomenout, pominu-li přijetí nové Ústavy a Listiny základních práv a svobod od roku 1993, zejména již z předešlého roku účinnou novelu občanského zákoníku a nový obchodní zákoník. Uvedené bylo velice významné rovněž pro Nejvyšší soud, kde kromě samotného faktu vymezení obchodního práva jako svébytného právního odvětví byla vytvořena specializace jeho soudců a samostatné obchodní kolegium. Důkazem, že čas plyne i pro Nejvyšší soud, je pak samozřejmě opětovné odstranění dvoukolejnosti obecného soukromého práva a práva obchodního v důsledku civilní rekonstrukce účinné před deseti lety, včetně organizačního sjednocení našich kolegií. Překotných změn hned na začátku existence samostatné České republiky i krátce před ním však byla samozřejmě celá řada.

Další změny se přirozeně týkaly nejen odstranění dřívější nežádoucí či nedostatečné právní úpravy, ale i narovnání škod, které předešlý režim systematicky způsoboval. Ve vztahu k soudnictví a posléze vzhledem k jeho nemalé zátěži pod tíhou souvisejících kauz stojí za zmínku zejména předpisy směřující do oblasti majetkové. Jedná se například o zákon o zmírnění následků

některých majetkových křivd, o mimosoudních rehabilitacích, o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku či o úpravě některých majetkových vztahů řeholních řádů a kongregací. Na Nejvyšší soud se hlavní nápor restitučních kauz dostal zhruba někdy po roce 2000.

K faktorům, které vedly k proměnám v rozhodovací činnosti Nejvyššího soudu a posléze vedly rovněž k jeho většímu otevření se světu, patřila ratifikace Evropské úmluvy o lidských právech v roce 1992 a vstup do Evropských společenství, dnes Evropské unie, v roce 2004. Prvním uvedeným náš stát deklaroval přičlenění se k civilizovaným evropským státům a stala se pro nás směrodatná rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva. Vstup do unijních struktur naši pozici v evropském kontextu dále prohloubil, ať již opět v oblasti respektování základních práv, tak v další transformaci právního řádu v souladu s unijními standardy. Na členství v uvedených integračních uskupeních tak lze pohlížet jako na další podnět a katalyzátor posunu našeho právního řádu a společnosti směrem k „západní“ demokracii.

Z hlediska Nejvyššího soudu platí, že jeho soudci museli přirozeně pojmout ohromné množství nové právní úpravy včetně právních zásad a rozhodovací praxe nejen našich soudů, ale rovněž Evropského soudu pro lidská práva, Soudního dvora Evropské unie, či případně udržovat v jistém povědomí i praxi v jiných členských státech. Nejvyšší soud se s touto skutečností vyrovnával na více frontách, jednak nezanedbatelným úsilím našich soudců, kteří věnovali mnoho energie vlastnímu vzdělávání v nových oblastech a nových pramenech práva či ve zlepšování svých jazykových dovedností. V návaznosti na vstup do Evropské unie bylo rovněž vytvořeno specializované oddělení zaměřené na evropskou a zahraniční problematiku. To sloužilo a dodnes slouží jako informační podpora pro soudce Nejvyššího soudu i soudů nižších stupňů. Dále také zprostředkovává členství Nejvyššího soudu v mezinárodních organizacích a asociacích. Jsme tak členy například Sítě vrcholných soudů pod patronátem Evropského soudu pro lidská práva, Soudní sítě Evropské unie pod správou Soudního dvora či Sítě předsedů nejvyšších soudů. Posledně jmenované slouží mimo jiné ke vzájemné výměně informací s našimi protějšky v jiných členských státech. Pokud se pak jedná o další popularizaci v evropských a mezinárodních záležitostech, publikujeme mimo jiné Bulletin či Výběr rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, obsahující překlady jeho významných a pro vnitrostátní praxi zajímavých rozsudků, opatřených autorskými komentáři převážně z řad soudců našeho soudu.

Mezi zdroje větších legislativních změn v nedávné době, které nás ovlivňovaly a ovlivňují, musím samozřejmě kromě soukromoprávní rekodifikace, kde se jednalo v prvé řadě o nový občanský zákoník, zákon o obchodních korporacích a zákon o mezinárodním právu soukromém, zmínit i rekodifikaci

trestní. Zde nás i mé kolegy z trestního kolegia samozřejmě zajímá hlavně nový trestní zákoník a zákon o trestní odpovědnosti právnických osob.

Když už jsem u judikování Nejvyšším soudem, tak při pohledu na průběžná čísla ukazující na množství nápadu mohu konstatovat, že se např. za posledních deset let skokově nezměnil. Na trestním kolegiu udržujeme relativně dobrý standard vyřizování věcí, když rozhodneme na trestním kolegiu průběžně více věcí, než kolik jich napadne, na kolegiu civilním se průběžně dařilo sledovat obdobný trend. Povzbudivě vnímám rovněž vývoj českého soudnictví jako celku, a to i v mezinárodním srovnání. Ze srovnávacích údajů Evropské unie například plyne, že české soudnictví zaujímal podle dat z roku 2021 v rámci členských států čtvrtou příčku při srovnání délky řízení v prvním stupni ve sporných občanskoprávních a obchodních věcech. Ve všech stupních od okresního po Nejvyšší soud dokonce druhou příčku, přičemž průměrná délka řízení činí méně než 150 dní. Trestní řízení před soudy prvního a druhého stupně od podání obžaloby do právní moci ve věcech, které začínají na okresním soudu, trvá v průměru 9 měsíců a ve věcech, které začínají na krajském soudu jako soudu prvního stupně, trvá v průměru 23,5 měsíce. Rovněž deklarovaná důvěra veřejnosti v soudnictví je dobrá – ta u obecné veřejnosti dosahuje 65 %, u obchodních společností 60 %. Nejvyšší a Ústavní soud mají důvěru u cca 80 % obyvatel. Vůči tomu všemu je české soudnictví na druhou stranu relativně levné, alespoň pokud se jedná o srovnání vůči hrubému domácímu produktu – v roce 2021 to činilo 0,3 %, což v tomto kontextu představuje deváté nejnižší náklady v Evropské unii.

Závěrem svého krátkého přivítání bych ještě rád vyzdvihl místo, kde sedíme, neboť si to dle mého zaslouží. Sál Františka Vážného byl v říjnu 2022 otevřen po důkladné rekonstrukci a návštěvníkům byl představen v rámci kolokvia Sítě předsedů, které jsme zde pořádali. Poskytuje útočiště plenárním zasedáním, různým konferencím a odborným setkáním, na jaře to byl například kulatý stůl k soudcovské etice, ale i akcím pro veřejnost, jako byla letos Noc práva. Původně byl sál přistavěn k historické budově v 80. letech, přibližně v období, kdy byla historická budova obohacena o nové nejvyšší patro, kde se v současné době nachází ubytovny pro přespoucí soudce. Každopádně z naší nové podoby tohoto sálu mám velikou radost, protože konečně nabízí důstojné a reprezentativní prostředí pro naše akce. Mohu připomenout, že Nejvyšší soud je v pořádání různých konferencí a odborných setkání relativně činný. V roce 2015 jsme organizovali konferenci na téma „Nejvyšší rada soudnictví: Quo vadis?“, v roce 2017 „Závaznost soudních rozhodnutí“, v roce 2018 „Nejvyšší soudy v měnící se době“ a loni jsme zde měli již zmiňované kolokvium Sítě předsedů. Počítáme, že zrekonstruovaný sál najde bohaté využití i do budoucna.

Jak jsem zmínil na začátku, v současné budově se Nejvyšší soud nachází od září 1993, tedy přesně 30 let. Tehdy došlo k oficiálnímu stěhování pásky, faktické

stěhování proběhlo již v srpnu. V poměrech samostatné České republiky se Nejvyšší soud stal nástupcem původního federálního Nejvyššího soudu. S tím souvisely i jeho pravomoci, kterých bylo méně než dnes. Korespondoval i počet soudců, na počátku jich zde bylo pouze 13, tedy 4 na trestním kolegiu, 4 na obchodním a 5 na občanskoprávním. V současnosti zde máme 70 soudců (23 na trestním kolegiu a 47 na občanskoprávním a obchodním). Ruku v ruce se zvyšováním počtu soudců docházelo přirozeně k rozšiřování celkového množství soudního personálu. Nejviditelnější jsou v tomto směru asistenti, kterých má většina soudců dva až tři. Od roku 2019 Nejvyšší soud využívá prostory nově vybudované přístavby, která navazuje na boční křídlo historické budovy, a budova tak v celku poskytuje dostatečný prostor pro soudce i všechny ostatní pracovníky.

Máme za sebou 30 let bohatých a zajímavých zkušeností a máme i zrekonstruované prostory, ve kterých můžeme důstojně plnit svou úlohu. To vše podle mě představuje dobrou výchozí pozici, abychom i nadále úspěšně přispívali k aplikaci a rozvoji českého právního řádu.

Děkuji Vám za pozornost.

ÚVODNÍ SLOVO MÍSTOPŘEDSEDY NEJVYŠŠÍHO SOUDU

PETR ŠUK¹

Úvodní vystoupení – první den konference

Konference k 30 letům NS nemá být toliko ohlédnutím za uplynulými dekádami, ale – jak ostatně napovídají názvy většiny příspěvků, jež zítra uslyšíme – především snahou o výhled na období, které je před námi.

Justice, včetně jejích vrcholných článků, nežije ve vakuu. Jsme součástí společnosti. Výzvy, jimž čelí naše společnost, se dotýkají i justice. Název konference by se dal volně parafrázovat slovy: „k čemu jsou dobré nejvyšší soudy“. A prostý pohled do blízké budoucnosti nám říká, že má-li být Nejvyšší soud českému národu co platný i v následujících dekadách, musí nutně přezbrojit.

Proč? Co nás ohrožuje? Vždyť naše společnost se má – jakkoliv to typický český škarohlíd nechce slyšet – tak dobře jako ještě nikdy v historii. Jenže tento stav nebude trvat navěky. Celá západní civilizace stojí na prahu velké krize. Nechci se tu pouštět do hlubokého rozboru stavu společnosti, to ponechám povolanějším. Zmíním toliko tři výzvy ležící před námi.

První z nich bych popsal jako nestabilitu či rozkolísanost – bezpečnostní, ekonomickou, politickou, sociální – narůstající v důsledku řady událostí posledních let. Období relativní stability je pryč, zdánlivě nekonečná prosperita je v ohrožení. Naše společenská smlouva je velmi křehká, stejně jako z ní vycházející sociální smír. Není pochyb o tom, že následující období bude v tomto ohledu náročnější než časy uplynulé. Troufám si tvrdit, že přichází doba, kdy společnost bude potřebovat kvalitní, stabilizovanou a dobře fungující justici, včetně všech vrcholných soudů, ještě více než dřív. Implikace v podobě potřebné koncepce soudnictví, jeho správy, odpovídajícího financování a adekvátní personální politiky jsou nabíledni. Jejich rozbor by vydal na samostatnou konferenci. Spíše několik konferencí.

Druhou výzvu představuje neustále se zrychlující technologický pokrok. Rodící se umělá inteligence bude podle mnohých znamenat větší změny, než přinesla průmyslová revoluce. Co to znamená pro náš soudcovský svět? Zprvé, nutnost reagovat adekvátním přístupem k výkladu právních předpisů, které – jak známo – za technologickým vývojem vždy zaostávají. Například nedávno přijatý občanský zákoník, jsa inspirovan ve stoletích minulých, sice

¹ JUDr. Petr Šuk, místopředseda Nejvyššího soudu.

upravuje právo pastvy, služebnost okapu či otázku vlastnictví ulítlých včel, ale oblast digitálního světa je pro něj téměř neznámá. Nebudu zakrývat, že k posuzování právních aspektů světa jedniček a nul nám stále schází v personální rovině dostatečně hluboké porozumění a potřebné know-how. A zadruhé, nelze nevidět, že technologické vybavení Nejvyššího soudu (ostatně jako celé justice) odpovídá možná požadavkům počátku milénia, ale rozhodně ne běžící třetí dekádě třetího tisíciletí. Jinak řečeno, z pohledu materiálního i personálního nejsme připraveni. *A tempus fugit.*

Třetí výzvu spatřuji v tristním stavu právního řádu. V přebujelém množství právních předpisů, jejich nepřehlednosti a nezřídka špatné kvalitě, v neustálých změnách, jimž podléhají. Je zbytečné rozebírat tady pomýlenost představy, podle které každý aspekt lidského života lze a je třeba řešit nějakým paragrafem, jakož i – eufemisticky řečeno – nepřilíš dobrou legislativní činnost státu. Bylo by to nošení sov do Athén. Současný stav, kdy realita právního řádu popírá samotný význam slova „řád“, kdy se právní předpisy mění rychleji než svatí na Orloji a kdy zásada „neznalost práva neomlouvá“ může být vnímána jako výsměch, neb ani jediný člověk není s to znát a chápat celou masu právních předpisů, se žel jen tak nezmění. Trend je přesně opačný. Mají-li být vrcholné soudy v těchto podmínkách schopné plnit svoji roli, musí se na ně adaptovat.

Sečteno a podtrženo, narůstá nestabilita, nejistota, komplexita, jakož i rychlost, s jakou se vše proměňuje. Obstojí vrcholné soudy tváří v tvář těmto výzvám?

DRUHÉ ÚVODNÍ SLOVO PŘEDSEDY NEJVYŠŠÍHO SOUDU

PETR ANGYALOSSY¹

Vážené dámy, vážení pánové,

předně jsem velice rád, že Vás mohu přivítat při příležitosti mezinárodní konference, kterou věnujeme roli nejvyšších soudů při poskytování účinné právní ochrany, a děkuji Vám, že jste si našli čas zavítat do Brna. Konference se koná ke třicátému výročí fungování Nejvyššího soudu samostatné České republiky v jeho současné budově. Třicáté výročí i naše setkání je na první pohled příležitostí k bilancování, co se nám v uplynulé době ať už více, či méně podařilo – ale nejen to. Máme především možnost zaměřit se na otázky, které jsou pro nás v kontextu uplatňování spravedlnosti důležité právě nyní. Podle mého názoru žijeme v období, které je značně turbulentní, což pro společnost, ale i justici, představuje výzvu.

Mnohé se změnilo. Mírové soužití – na které jsme byli právě posledních třicet let zvyklí – již není samozřejmostí ani v našem nejbližším okolí. Kromě ozbrojené agrese, která se v současnosti projevuje na území Ukrajiny, sílí v řadě států tendence k přehodnocování těch hodnot, na kterých západní civilizace spočívá, na nichž je založena a o které se opírá. Evropa dnes čelí útoku, který se fyzicky projevuje na Ukrajině. Nicméně negativnímu působení na základní hodnoty lidských práv, demokracie, právního státu a v neposlední řadě i zdravého rozumu, mimo jiné i v podobě dezinformací, čelíme my všichni. V některých evropských státech dochází k postupné erozi právního státu.

Tam, kde je třeba prosazovat lidskost a právní stát a potlačovat bezohlednost, potřebujeme dobře fungující soudní moc. Soudnictví musí být schopné podpořit základní hodnoty i tehdy, pokud začnou selhávat ostatní složky státní moci. Z dění v některých státech vidíme, že drolení právního státu je logicky spojeno se snahou o zásahy do fungování moci soudní. K tomu, aby obstála, je potřebný nejen fungující systém mezinárodních či nadnárodních institucí, ale rozhodující díl odpovědnosti je i na vnitrostátních soudcích.

Soudci jsou těmi, kdo by měli hmatatelně prosazovat právní stát i tehdy, kdy mají jiní tendenci v tomto směru selhávat. Měli bychom si stát za tím, co jsme slíbili představovat, když jsme se v mládí plni nadšení ujímali vlastní soudcovské funkce. Toto nadšení bychom si měli zachovat. Každý člověk – nejen soudce, ale zejména on – by si měl udržovat určitý morální kompas

¹ JUDr. Petr Angyalossy, Ph.D., předseda Nejvyššího soudu.

i v případě, že to pro něj není zrovna pohodlné či výhodné. Přál bych si, abychom jako soudci tvořili odvážný soudcovský stav, který je vždy schopen a ochoten chránit nedotknutelnost hodnot právního státu.

Vážení přátelé, věřím, že i setkání, jako je toto naše dnešní, nám přinesou nejen vhodné prostředí k diskusi nad tématy, která nás z odborného pohledu zajímají, ale umožňují nám připomínat si dokola právě sdílené hodnoty, na kterých naše evropské demokratické společenství stojí. Jak známo, po druhé světové válce stálo mnoho úsilí, aby byl v Evropě vybudován systém zaručující mírové soužití, vzájemný respekt, spolupráci a důvěru.

Je třeba podtrhnout, že jsme se stali i členy evropského integračního uskupení a zavázali jsme se respektovat evropské právo, stejně jako hodnoty, na nichž je založeno. Stali jsme se členy systému chránícího jednotu a respektujícího rozmanitost. Právě příští rok si Česká republika, spolu s řadou dalších států, připomíná dvacáté výročí vstupu do Evropské unie. V tomto kontextu jsem velmi rád, že zde mohu ze zahraničních řečníků přivítat předsedu Soudního dvora pana Koena Lenaertse. Mimo jiné bych mu rád poděkoval za vynikající spolupráci mezi Soudním dvorem a naším Nejvyšším soudem i českým soudnictvím jako takovým.

Nejvyšší soud však spolupracuje i s dalšími evropskými vrcholnými soudy. Možnost společného setkávání se s kolegy a diskutování o rozličných právních problémech a sdílení zkušeností považuji osobně za velice důležité a obohacující. Proto zde velice rád vítám i předsedkyni Nejvyššího soudu Nizozemska paní Dineke de Groot a předsedu Nejvyššího soudu Finska pana Tatu Lepänena.

O poznatky a postřehy z vnitrostátní perspektivy nás obohatí i další odborníci a mí vážení kolegové. Rád bych proto dále přivítal místopředsedu Nejvyššího soudu pana Petra Šuka, našeho soudce pana Pavla Simona a dva soudce Nejvyššího správního soudu pana Zdeňka Kühna a pana Michala Bobka. Věřím, že naše dnešní konferenční setkání má co nabídnout, a to nejen díky uvedeným řečníkům, kteří mají tuto akci rozhodně čím obohatit a zejména mohou přinést zajímavé osobní vhledy i inspirativní vstupy do následné diskuze.

Ještě rád bych Vám velice poděkoval za Vaši dnešní účast. Ačkoliv jsem úvodem stručně připomenul, že dle mého v současnosti čelíme jako Česká republika, jako Evropa i jako Západ řadě potíží a výzev, problémy zde byly vždy. A vždy jsme byli schopni je překonat. Vždy je možné kritizovat fungování jednotlivých soudnictví a vždy je možné vnímat nedostatky ve fungování evropských integračních uskupení, ale vždy je třeba vidět i to pozitivní, k čemu je potřeba směřovat – ochranu hodnot právního státu, demokracie a lidských práv.

Děkuji Vám za pozornost.

ÚVODNÍ SLOVO
PŘEDSEDKYNĚ POSLANECKÉ SNĚMOVNY
PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY

MARKÉTA PEKAROVÁ ADAMOVÁ¹

Ctění soudci, vážený pane ministře, vážení hosté,

velmi si vážím pozvání na tuto důležitou konferenci. Právní ochrana je základním kamenem každé spravedlivé a demokratické společnosti a právě Nejvyšší soud hraje v tomto procesu nezastupitelnou roli. Vaše konference nám dává možnost zamyslet se nad tím, jak tuto roli plní, jaký vliv má na naši právní kulturu a jak můžeme (i společně) pracovat na zlepšení právní ochrany pro všechny občany.

Hlavním posláním Nejvyššího soudu jako vrcholného článku soustavy obecných soudů je dle Ústavy zajišťování jednoty a zákonnosti rozhodování soudů. Tuto jednotnost vnímám jako předvídatelnost rozhodování. Ve chvíli, kdy je právní kultura zajištěna konzistencí a předvídatelností, stoupá víra každého ve spravedlnost a demokracii. To považuji za důležité zejména ve společnosti, která čelí vlivům a pokusům ji rozkolísat či znejistit. Proto je důležité mít kotvu, které se občan může chytout ve chvíli, kdy se domnívá, že nemá rovný přístup k právní ochraně a cítí se poškozen. Je proto velmi důležité neustále se snažit o to, aby se odborná i laická veřejnost byla schopna v rozhodování co nejvíce orientovat. Jsem proto moc ráda, že jsou pro veřejnost zpřístupňována významná rozhodnutí a ve vysvětlování toho, jakým směrem se soud ubíral, nastal významný posun. Pandemie koronaviru, která prověřila celou společnost, nás k tomu ostatně donutila. Čelili jsme bezprecedentní situaci a to, na co jsme byli zvyklí, jsme do velké míry museli ze dne na den změnit. Nejvyšší soud v této situaci obstál. Nezřekl se své role dohledu nad právem, a i v této těžké době byl schopen objasnit závěry velmi složitého rozhodování. Nalézt přiměřenou rovnováhu mezi právem, veřejným zájmem a intenzitou důležitosti přijímaných opatření považuji přitom osobně za možná tu vůbec nejdůležitější a zároveň nejtěžší právní disciplínu.

S tím úzce souvisí další důležitá role Nejvyššího soudu, a tou je ochrana práv a svobod před možným zneužitím státní moci. Instituce, kterou mám tu čest zastupovat jako předsedkyně, má za právní stav v zemi svou zodpovědnost a Poslanecká sněmovna jako součást legislativního procesu se jí nemůže zříct. Zákony,

¹ Ing. Markéta Pekarová Adamová, předsedkyně Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

kteří jsou přijímány, musí vždy plnit přísná kritéria zákonnosti. Ačkoli je tedy zákonodárná moc oddělena od moci soudní, jsme v tomto ohledu zároveň spjati.

Ráda bych na tomto místě zdůraznila a třikrát podtrhla, že Nejvyšší soud je soudem nezávislým. Ačkoli se zdá být tato věta samozřejmá, čelíme často pokusům udělat z různých instancí soudů opěrný bod pro politickou kritiku. Mnohdy dochází dokonce k předjímání rozhodnutí, a tím i vytváření tlaku na jeho obsah. Považuji to za velmi nebezpečné pro demokratickou společnost a apeluji na tomto místě, aby k tomu nedocházelo. Nejvyšší soud nemůže podléhat žádným politickým zájmům. Právní ochrana je poskytována výhradně v souladu se zákonem a nezávisle na měnících se politických okolnostech.

Za 30 let svého působení se Nejvyšší soud proměnil v instituci, o níž právem můžeme říci, že je jedním z nejdůležitějších garantů práva na spravedlivý proces v našem státě a výrazným způsobem přispívá ke sjednocování rozhodovací činnosti soudů nižších stupňů. Přála bych si, aby se v budoucích letech mohl co nejvíce zabývat zásadními a složitými případy a kvalita jeho rozhodnutí nadále stoupala. To by byla nejlepší zpráva pro právní stát v České republice. Soudní soustava je totiž poslední nadějí, k níž se občané upínají, když se svých práv nedomohli jinde.

Dámy a pánové, děkuji za pozvání, děkuji za pozornost a přeji nám všem, abyste tvořili justici silnou, sebevědomou, evropskou a spravedlivou. Věřte, že pro účastníky řízení je ze všeho nejdůležitější pocit, že se spravedlnost i ve složitých případech hledá. Vědomí, že u soudu nemusí uspět, ale je jim vysvětleno, proč neuspěli. Že Nejvyšší soud není nic vzdáleného, abstraktního, ale je tu pro ně, pro jejich ochranu.

Na závěr mi proto prosím dovoluje připomenout slova bývalé předsedkyně Nejvyššího soudu Elišky Wágenerové: „Ze soudce dělá dobrého soudce hluboce zakořeněné přesvědčení o nutnosti hledat vždy rozumné řešení, jeho hluboká úcta ke svobodě a odhodlaná ochrana férovosti.“

Nejvyšší soud svou roli při poskytování účinné právní ochrany naplní vždy, když bude při rozhodování dbát těchto slov.

ÚVODNÍ SLOVO PŘEDSEDY ÚSTAVNÍHO SOUDU

JOSEF BAXA¹

Vážená paní předsedkyně Poslanecké sněmovny,
vážený pane předsedo Nejvyššího soudu,
vážená paní místopředsedkyně Nejvyššího správního soudu,
vážený pane předsedo Soudního dvora Evropské unie,
vážení předsedové nejvyšších soudů Finska a Nizozemí,
kolegyně a kolegové z české justice,
dámy a pánové,

V první řadě chci velmi poděkovat za pozvání na slavnostní událost, kterou je připomenutí 30 let novodobé existence Nejvyššího soudu České republiky, jejíž součástí je i dnešní mezinárodní konference. Myslím si, že za uplynulých třicet let ušel Nejvyšší soud skutečně dlouhou cestu a na této cestě proměňoval náš soudní systém a proměňoval také sám sebe.

Zvlášť jsem si to uvědomil, když jsem včera v podvečer v rámci slavnostního programu shlédl galerii soudců Nejvyššího soudu. Současných i bývalých. Žijících, i těch, kteří na tomto světě již nejsou. Desítky tváří, které řada z nás znala. Ale ti mladší mezi námi, kteří se s nimi nikdy nesečkali, by měli mít na paměti, že oni soud v uplynulých třech desetiletích spoluvytvářeli, a položili tak základy pro současnost i budoucnost Nejvyššího soudu. Jejich podíl by neměl být zapomenut. Zvlášť to platí o všech bývalých předsedech Nejvyššího soudu.

Nejsem povolán k tomu, abych konkrétně hodnotil, co se podařilo a co méně. Jen jako už dnes pamětník, který se v justici pohybuje více než 40 let a ve všech svých předešlých profesních rolích se s Nejvyšším soudem setkával, chci připomenout a uznat, že to nebylo období jednoduché. Pro společnost, pro justici i pro Nejvyšší soud. Museli jsme po listopadu 1989 mezi mnoha složitými otázkami společenské transformace směřující k vybudování demokratického právního státu řešit otázky formální právní kontinuity, ale i hodnotové diskontinuity právního řádu převzatého z období socialismu. Museli jsme položit základy zcela nového ústavního systému založeného na dělbě moci a budovat skutečně nezávislé soudnictví.

Soudy byly od počátku postaveny před řadu otázek, které nikdy předtím neřešily. Vyrovnaní se s minulostí, odstraňování alespoň některých křivd v podobě soudních a mimosoudních rehabilitací, majetkových restitucí. Transformace

¹ JUDr. Josef Baxa, předseda Ústavního soudu.

plánovaného hospodářství do podoby tržní ekonomiky se odehrávala v rychle za pochodu vytvářeném právním rámci zakládání obchodních společností, privatizačních procesů.

Zkrátka se rozpadl společný stát a bylo zapotřebí provést nejen rozdělení měny a majetku, ale rychle přizpůsobit i právní řád, v první řadě přijetím nové Ústavy. Tak jak se nově vzniklá Česká republika zapojovala do mezinárodních organizací, přibývaly i nové vrstvy práva mezinárodního a unijního a působení judikatury evropských soudů. Ústavní právo přestalo být nudnou akademickou disciplínou a stalo se důležitou součástí právního řádu. Na justiční mapě České republiky se objevila do té doby neznámá instituce – Ústavní soud.

Připomínám to proto, že nové soudní instituce, mezi něž od počátku patřil Ústavní soud, Nejvyšší soud a po deseti letech přibyl i Nejvyšší správní soud, neměly jednoduchou roli, když se v krátké době po svém zrodu musely naráz vyrovnat s takovým množstvím změn, zvrátů a nových jevů, s nimiž se podobné instituce v zahraničí ve stabilních demokratických systémech nikdy neselekaly. A čelit přitom kritice, že jsou reliktem bývalého režimu a přesvědčovat společnost, že si za svou práci v nových poměrech zaslouží důvěru.

Budování demokratického právního státu, prosazování vlády práva, ochrana práv a svobod jednotlivců je nikdy nekončícím procesem, který zřejmě také nikdy nedojde ke kýženému ideálu, ale na jeho dosahování nelze nikdy ani na okamžik rezignovat. Jde o trvalý úkol všech soudů a soudců. Není sporu o tom, že role vysokých soudů je zvláště důležitá.

Chtěl bych proto popřát Nejvyššímu soudu České republiky, aby i ve čtvrté dekádě své činnosti při naplňování své role obstál. A soudcům Nejvyššího soudu upřímně přeji, aby měli ke splnění tohoto náročného poslání dostatek vůle, sil, odpovědnosti... a také pokory.

Šťastné narozeniny, Nejvyšší soude!

ÚVODNÍ SLOVO
MÍSTOPŘEDSEDKYNĚ
NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU

BARBARA POŘÍZKOVÁ¹

Vážené paní předsedkyně, vážení páni předsedové, vzácní hosté.

Jsem potěšena tím, že Nejvyšší soud uspořádal tuto konferenci, jejímž tématem je „Role nejvyšších soudů při poskytování účinné právní ochrany“. Naše setkání nám poskytuje skvělou příležitost diskutovat o klíčových otázkách a výzvách, kterým čelíme v našich profesionálních rolích.

Myslím si, že cílem konference není teoretický či doktrinální průlom v projednávané problematice. Za mimořádně cenné však považuji samotné sdílení praktických zkušeností a znalostí získaných z každodenní práce. Každý z nás totiž čelí specifickým situacím a výzvám a sdílení těchto zkušeností může přispět k lepšímu porozumění a efektivnímu řešení problémů.

Je třeba si uvědomit, že každý z nás (někdo méně, někdo více) žije ve své sociální bublině a je uzavřen do vlastního okruhu vazeb a zkušeností. Díváme se na právní otázky svou perspektivou, která se však víceméně kryje s pohledem těch, kteří jsou nám nejbližší. To představuje určité omezení. Parafrázuji-li Ludwiga Wittgensteina: hranice mého jazyka tvoří hranice mého světa. Za tento omezený horizont můžeme (myslím, že dokonce musíme) nahlédnout, a to právě díky setkávání a diskusi s druhými. Jinými slovy, rozšířením si jazyka i světa. I když nepochybně nenalezneme recept na všechny problémy, můžeme se poučit z přístupů jiných soudů a zemí či jiných soudů z téže země a zkusit je aplikovat v našem vlastním kontextu. Proto je klíčové, abychom uměli naslouchat zkušenostem druhých, a to nejen těch s jiným jazykem práva, a rozšířili si tak obzory. Věcná debata nám umožní lépe pochopit rozdíly a hledat společné cesty k dosažení spravedlnosti a účinné právní ochrany.

Vystoupení, která dnes uslyšíme, nejsou založena jen na teorii, ale i na praxi. Tento pragmatičtější přístup je nesmírně cenný, protože umožňuje nahlédnout do skutečného fungování právního systému a získat konkrétní poznatky, které mohou být pro naši práci užitečné. Jakožto soudkyně a soudci vrcholných soudů máme minimálně jedno společné: hledání rovnováhy mezi důslednou ochranou práv na straně jedné a zájmem na efektivním fungování našich institucí na straně druhé. Vedle práva na přístup k soudu proto musíme mít současně na paměti, že vrcholné soudy mají svou specifickou úlohu, ať už

¹ JUDr. Barbara Pořízková, místopředsedkyně Nejvyššího správního soudu.

je to zajištění jednoty a zákonnosti rozhodování Nejvyšším správním soudem v případech správního soudnictví, nebo v civilních a trestních věcech v případě Nejvyššího soudu. Množství pozornosti, které si může soudkyně či soudce vrcholného soudu dovolit věnovat konkrétní věci, je v kontextu celkového množství napadených věcí otázkou nesmírně palčivou a delikátní. A já vřele doufám, že i toto téma bude součástí dnešní diskuse.

Ještě jednou tedy děkuji za uspořádání tohoto setkání a přeji nám všem inspirující den.

Courts of Last Instance and Effective Judicial Protection: A European Dimension

KOEN LENAERTS¹

Dear President Angyalossy,
Dear colleagues,
Ladies and Gentlemen,

It is a great honour and a pleasure to be with you today to commemorate the 30th anniversary of the existence of the Supreme Court of the independent Czech Republic. This conference coincides almost exactly with the date of the relocation of the Supreme Court from Prague to its renewed seat here in Brno, which took place on the 10th of September 1993. As the very informative official video on the Supreme Court explains,² historically speaking the city of Brno has always been the “city of justice”. Indeed, the decision to initially establish the Supreme Court in Brno in 1919, was taken notably out of concern for accessibility to justice, and of that justice’s quality, thanks to its central location in what was then Czechoslovakia and its proximity to the renowned legal minds coming from the former Supreme Court of Justice and Cassation in Vienna. The noble mission of the Supreme Court to guarantee accessibility and quality of justice, which underpin the right to effective judicial protection for individuals, has by no means been diminished throughout the years, but, on the contrary, remains continuous and unyielding, as the theme of this celebratory conference confirms. It is a commitment which is, in the “Union based on the rule of law” that is the European Union (“EU”), shared by all courts of the Member States, as well as the Court of Justice of the European Union (“Court of Justice”). In my capacity as President of that latter court, I am therefore glad to be able to share with you some thoughts on effective legal protection as afforded by Supreme Courts, with a particular focus on the European dimension of that protection.

It bears repeating that in the judicial system of the EU, the courts of the Member States and the Court of Justice constitute a single integrated system

¹ President of the Court of Justice of the European Union and Professor of European Union Law, Leuven University. All opinions expressed herein are personal to the author.

² Accessible at: [https://www.nsoud.cz/judikatura/ns_web.nsf/mistop.html?Open&area=About the Court&grp=Video Presentation&lng=EN](https://www.nsoud.cz/judikatura/ns_web.nsf/mistop.html?Open&area=About%20the%20Court&grp=Video%20Presentation&lng=EN), last consulted on the 1st of September 2023.

of judicial oversight. Member State courts are indeed not only courts of national law but also courts of EU law, or, as is said in French, national judges are « *les juges de droit commun de l'Union* », which means – translated into English – that national courts are ‘the courts of general jurisdiction for EU law’. For that reason, the dialogue that takes place between the national courts and the Court of Justice through the preliminary ruling procedure, as set out in Article 267 TFEU, is an essential tool for ensuring the full and uniform application of EU law. Therefore, *all* courts or tribunals of the Member States within the meaning of Article 267 TFEU have the right and, as the case may be, the obligation, to submit references for a preliminary ruling concerning the interpretation and validity of EU law to the Court of Justice, with the aim of ensuring that the citizens of the Czech Republic, Belgium or any other Member State, enjoy the same level of protection of their rights enshrined in EU law – should they concern the effective enforcement of intellectual property rights³ or the right for disputes in matters of parental responsibility to be heard by an internationally competent judge⁴, to cite only two examples of cases which gave rise to references for a preliminary ruling by the Supreme Court of the Czech Republic.

The Supreme Court of the Czech Republic is a loyal partner in this two-sided communication, as it regularly addresses to the Court of Justice questions on how EU norms applicable in its fields of jurisdiction, namely civil and commercial law, as well as criminal law, should be correctly understood. Through its active participation in the preliminary reference mechanism, the Supreme Court helps shape the development of EU law and, more broadly, the kind of society we live in. Indeed, through its references, it has called on the Court of Justice to touch upon interesting and timely topics, which are of relevance for the whole EU, such as private international law,⁵ the working time rules,⁶ and State aid.⁷

One additional example is undoubtedly the Grand Chamber ruling in *VYSOČINA WIND*,⁸ in which the Court of Justice was asked by the Supreme Court to rule on the correct understanding of Article 13(1) of Directive

³ See, for example, judgments of 18 January 2017, *NEW WAVE CZ* (C-427/15, EU:C:2017:18) and of 7 July 2016, *Tommy Hilfiger Licensing and Others* (C-494/15, EU:C:2016:528).

⁴ See, for example, judgments of 12 November 2014, *L* (C-656/13, EU:C:2014:2364) and of 6 October 2015, *Matoušková* (C-404/14, EU:C:2015:653).

⁵ See, for example, judgments of 21 June 2012, *Wolf Naturprodukte* (C-514/10, EU:C:2012:367), of 7 March 2018, *E.ON Czech Holding* (C-560/16, EU:C:2018:167) and of 3 October 2019, *Petruchová* (C-208/18, EU:C:2019:825).

⁶ See, for example, pending case C-57/22, *Ředitelství silnic a dálnic*.

⁷ See, for example, pending case C-700/22, *RegioJet et STUDENT AGENCY*.

⁸ Judgment of 25 January 2022, *VYSOČINA WIND* (C-181/20, EU:C:2022:51).

2012/19 on waste electrical and electronic equipment⁹ and the conditions for state liability for breaches of EU law. The case arose from a claim for compensation introduced by the operator of a solar plant, *VYSOČINA WIND*, against the Czech Republic for the alleged incorrect implementation of the “polluter-pays” principle as enshrined in that directive. The claimant was seeking compensation for the unduly paid contributions for the future recycling of waste from photovoltaic panels put on the market between the years 2005 and 2013, required by the Czech law transposing that directive. According to the claimant and the wording of Article 13(1) of the Directive 2012/19, that cost should be borne by the *producers* and not *users* of such panels. This liability claim would be successful if the claimant managed to prove the existence of a sufficiently serious breach of an EU norm, such as the incorrect transposition of that directive into national law by the Czech Republic. Such a breach would however be ruled out if the relevant rules of the directive themselves infringed a superior ranking norm, such as the principle of non-retroactivity, insofar as they could be construed as imposing the financing of the cost of the waste management on producers in respect of waste resulting from products placed on the market from August 2005 onwards, whereas the deadline for the transposition of the directive expired only in February 2014. Unsure of the correct understanding of the temporal effects of the cost regime for waste management as established in Article 13(1) of the Directive 2012/19, the Supreme Court asked the Court of Justice to provide clarity on this point. In its ruling, the Court of Justice, *firstly*, interpreted Article 13(1) as precluding national legislation such as the Czech law at issue, which placed the obligation to finance the costs relating to waste management from photovoltaic panels placed on the market after August 2005 on the *users* of those panels, such as *VYSOČINA WIND*, and not on their producers.¹⁰ *Secondly*, the Court of Justice noted that in the request for a preliminary ruling, the referring court, without explicitly enquiring about it, itself raised the issue of the validity of Article 13(1) of said directive given that it might have retroactive effect. In the interest of providing the referring court with a complete answer, the Court of Justice proceeded to examine the validity of this provision in light of the principle of legal certainty.¹¹ In that respect, the Court concluded that since this provision altered, subsequently and unforeseeably, the allocation of costs, the incurring of which could no longer be avoided, since operators could legitimately rely

⁹ Directive 2012/19/EU of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on waste electrical and electronic equipment (WEEE) (OJ 2012 L 197, p. 38).

¹⁰ Judgment of 25 January 2022, *VYSOČINA WIND* (C-181/20, EU:C:2022:51), paras. 38 to 45.

¹¹ *Ibid.*, paras. 35 to 37.

on the allocation of those costs that was provided for in the national legislation existing in 2005 and which placed this financial burden on the users, it denied those operators any real possibility of taking appropriate steps following its entry into force.¹² Article 13(1) of Directive 2012/19 was therefore held to be invalid insofar as it imposed on producers the obligation to finance the costs relating to the management of waste from photovoltaic panels placed on the market between August 2005 and August 2012, the date of the directive's entry into force.¹³ *Finally*, the Court of Justice clarified, upon an express question by the Supreme Court, that the fact that a Member State adopted legislation contrary to an EU directive prior to the adoption of that directive does not constitute, in itself, a breach of EU law, since the achievement of the result prescribed by the directive cannot be regarded as seriously compromised before the directive forms part of the EU legal order.¹⁴

Despite its technical nature, the importance of this ruling for the effective judicial protection of individuals should not be underestimated. Whilst in this concrete case, the claimant, pursuant to the ruling by the Court of Justice and the follow-up judgment by the Supreme Court,¹⁵ did not succeed in its claim, the case provided much needed legal certainty for both the producers and the users of photovoltaic panels within the whole Union with respect to the costs related to the waste management of such panels. At the same time, the ruling brought about an important clarification related to the fulfilment of the conditions for Member State liability for breaches of EU law, all thanks to the vigilance and loyal cooperation of the Supreme Court of the Czech Republic.

Supreme and Constitutional Courts indeed bear a special responsibility for the effective legal protection of individuals, both in the national and European judicial structure. They are the ultimate guardians of the rule of law within their own national legal order and therefore also of the correct application of EU law within their respective Member State. It is precisely, for this reason that Article 267 TFEU imposes an obligation to refer on all courts of last instance whenever they are faced in litigation before them with a question concerning the interpretation of EU law in litigation before them.

In the recent *CILFIT II*¹⁶ judgment, the Court of Justice reiterated the principles governing this obligation, and brought about some clarifications concerning the exceptions to it. It confirmed that the fact that a court of last instance

¹² *Ibid.*, paras. 53 to 55 and 58.

¹³ *Ibid.*, paras. 61 and 62.

¹⁴ *Ibid.*, para. 79.

¹⁵ Ruling of the Supreme Court of 30 August 2022, 30 Cdo 880/2019, ECLI:CZ:NS:2022:30. CDO.880.2019.3.

¹⁶ Judgment of 6 October 2021, *Consorzio Italian Management and Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799, para. 59.

has already made a reference to the Court of Justice for a preliminary ruling in the same national proceedings does not affect that obligation when a question concerning the correct interpretation of EU law remains.¹⁷ The only exceptions to that obligation apply if the court of last instance concerned finds that the interpretation question is irrelevant or that the provision of EU law in question has already been interpreted by the Court of Justice (*acte éclairé*) or that the correct application of EU law is so obvious as to leave no scope for any reasonable doubt (*acte clair*). In that latter respect, before concluding that there is no reasonable doubt, the national court of last instance must be convinced that the matter would be equally obvious to the other courts or tribunals of last instance of the Member States and to the Court of Justice, while bearing in mind the particular characteristics of EU law, such as its multilingual nature, particular terminology and specific methods of interpretation.¹⁸

In light of this conference's emphasis on the importance of the reasoning of judicial decisions by Supreme Courts, it is interesting to note that in the *CILFIT II* ruling, the Court of Justice, while referring to Article 267 TFEU and Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, which enshrines the right to an effective remedy and to a fair trial, also made clear that when a national court or tribunal of last instance takes the view that it is relieved of its obligation to make a reference to the Court of Justice, the statement of reasons for its decision must show that one of the exceptions to that obligation apply.¹⁹ This requirement to give reasons, in light of applicable law, for decisions by which the courts of last instance refuse to refer a question for a preliminary ruling, has also been included by the European Court of Human Rights in the requirements stemming from Article 6 of the European Convention on Human Rights.²⁰

The *CILFIT II* ruling confirms that a “unilateral breakaway” by a court of last instance cannot be reconciled with the unity and effectiveness of EU law. Indeed, as the Court of Justice made clear in *Commission v. France* in 2018, a Member State will be in breach of its EU law obligations under Article 267 TFEU where a court of last instance fails to make a reference in a situation where the interpretation of provisions of EU law that are relevant to the main proceedings is not so obvious as to leave no scope for doubt.²¹ It should be stressed at this juncture that the preliminary ruling mechanism is in no way

¹⁷ *Ibid.*, para. 66.

¹⁸ *Ibid.*, paras. 40 to 47.

¹⁹ *Ibid.*, para. 51.

²⁰ See, for a recent example, ECtHR, 14 March 2023, *Georgiou v. Greece*, CE:ECHR:2023:0314JUD005737818, §§ 22 and 23 and the cited case-law.

²¹ Judgment of 4 October 2018, *Commission v. France*, C-416/17, EU:C:2018:811, paras. 105 to 114.

and should not be construed as a confrontational exercise. On the contrary, it is a mutually beneficial cooperation between allies with separate, albeit complementary roles. The Court of Justice's role is one of providing support to national courts of last instance in their function of ensuring that EU law is correctly applied in their national legal order. In turn, the national courts guarantee within their jurisdiction the full respect of the interpretation of EU law provided by the Court of Justice.

The special responsibility of the courts of last instance in ensuring that EU law is effectively applied is, however, not limited to their participation in the preliminary ruling procedure. Much like the national courts of last instance are aided by the Court of Justice's replies as to what the correct understanding of EU law is, the courts of last instance often dedicate their resources and expertise to similarly aiding lower national courts in litigation with an EU element. According to official sources, the Supreme Court of the Czech Republic takes this responsibility very seriously by closely following and analysing the Court of Justice's case law and making the relevant analysis available to all national courts.²² Furthermore, it is important to note that in order to ensure the correct application of EU law by the lower courts, the Analytical and Comparative Law Department of the Supreme Court has set up an impressive network of contact persons at the regional and high courts to provide consultation and expert advice in the resolution of disputes with a European element.²³ This analytical and expert contribution of the courts of last instance to effective legal protection is often underrated, yet it contributes greatly to ensuring that the rights the individuals draw from EU law are effectively and fully protected at every jurisdictional level.

The quality of judicial decisions is key to the trust of the citizens and their respect for the rule of law. The courts that we represent, namely the courts of last instance, should ensure not only that the law is interpreted and applied in a uniform way, but also that judicial decisions are sufficiently reasoned. The acceptability of judicial decisions has to be assessed from the perspective of the "losing" party. They have to, first, be convinced that their pleas were fully taken into consideration and, second, they must be able to understand clearly the reasoning that underpins the dismissal of those pleas. However, with the ever-increasing number of appeals introduced before supreme courts, there is a real risk that – to borrow the expression used by the Vice-president, Mr. Petr Šuk, in the video presentation of the Supreme Court – these jurisdictions are transformed into mass-production factories. Instead they should focus their

²² Information accessible at: Nejvyšší soud / Zahraniční vztahy / Oddělení analytiky a srovnávacího práva (nsoud.cz), consulted last on the 1st of September 2023.

²³ *Ibid.*

time and resources on fulfilling their role of adjudicating on the most complex and most important legal issues. Striking the right balance between aiming to ensure judicial protection for everyone, on the one hand, and maintaining the quality of justice that individuals deserve, on the other, is not an easy task.

The Court of Justice has itself faced and still faces similar challenges. In order to alleviate its workload, in November 2022 it tabled a request with the legislature of the EU for the transfer of jurisdiction to the General Court to hear and determine questions referred for a preliminary ruling in six specific areas.²⁴ However, since the specific topic of this panel concerns the requirements for the reasoning of judicial decisions of Supreme courts, particularly in cases where there is no substantive review, I would like to dwell on the mechanism for prior authorisation of some appeals, which was introduced in 2019²⁵ and the extension of which is also envisaged in the legislative request of November 2022.

The introduction of the authorisation mechanism was based on the finding that numerous appeals were brought before the Court of Justice in cases which had already been considered twice, initially by an independent board of appeal of certain European offices and agencies, then by the General Court. Furthermore, many of those appeals, which were mainly appeals in trademark cases, were dismissed by the Court of Justice on the ground of manifest inadmissibility or because they were manifestly unfounded. In order to enable the Court of Justice to concentrate on the cases that require its full attention and in the interests of the proper administration of justice, a “filtering” mechanism was introduced for appeals relating to such cases. The Court of Justice allows such an appeal to proceed, wholly or in part, only where it raises an issue that is significant with respect to the unity, consistency or development of EU law. However, as the Rules of Procedure of the Court of Justice state, the decision on the request that the appeal be allowed to proceed shall take the form of a *reasoned* order.²⁶

In practice and after a quick glance at the orders adopted in that respect, three things become clear. *Firstly*, it becomes apparent that the statement of reasons provided by the Court of Justice in the early days of the filtering mechanism was more succinct than it is nowadays, which can largely be attributed to the fact that the requests that the appeal be allowed to proceed themselves have become more elaborate and substantiated over time.²⁷ *Secondly*, the Court

²⁴ Pursuant to Article 256(3) TFEU.

²⁵ See Article 58a of the Statute of the Court of Justice and Articles 170a and 170b of the Rules of Procedure of the Court of Justice.

²⁶ See, to that effect, Article 170b(3) of the Rules of Procedure of the Court of Justice.

²⁷ See, for example, order of 10 July 2019, *Meblo Trade v EUIPO* (C-359/19 P, not published, EU:C:2019:591), para. 7.

of Justice is well aware of the fact that where the appeal is not allowed to proceed, the statement of reasons is essential, since a negative decision removes any opportunity for the appellant to succeed with his claim. The Court of Justice therefore explains, sometimes succinctly, but always pedagogically and most of all exhaustively, why the conditions for the appeal to be allowed to proceed are not met in respect of each plea brought forward by the appellant. *Thirdly*, the duty to state reasons is also important in cases where the appeal is allowed to proceed, albeit for a different reason. Indeed, where the appeal is allowed to proceed,²⁸ in particular partially, the reasoned order of the Court of Justice identifies the legal issues which justify that the appeal merits further analysis and thus delimits the scope of the debates which will take place before the Court.²⁹

Despite the fact that in order to ensure the quality of justice and its proper functioning, the Court of Justice has had to limit access to appeals in certain types of cases, it continues to take its role as the EU court of last instance very seriously by diligently examining any request for an appeal to proceed and duly motivating its position in that respect. To use the imagery of Kafka's parable "Before the Law"³⁰ – a litigant should not feel that there is a ruthless and indifferent doorkeeper guarding access to the court.

To conclude, celebrations like the present one are the perfect occasion to reflect upon the path travelled so far and the challenges that lie ahead. Almost 20 years have passed since the accession of the Czech Republic to the European Union. The Supreme Court of the Czech Republic has been a very loyal partner of the Court of Justice in upholding the common values on which the EU is founded and in making the rights enshrined in EU law a reality for all. If the past is any indication of the future, further challenges that may lie ahead will be resolved through a respectful dialogue of equals, working together in a joint commitment to the European Union as a "Union of rights", a "Union of peace" and a "Union of justice".

Thank you for your attention – Děkuji vám!

²⁸ As of the 1st of September, 7 appeals were allowed to proceed.

²⁹ See, for example, order of 8 May 2023, *Studio Legale Ughi e Nunziante v EUIPO* (C-776/22 P, EU:C:2023:441), paras. 30 and 31.

³⁰ F. Kafka, *The Complete Stories*, pp. 22–23 (Nahum Glatzer ed., Willa Muir et al. trans., Schocken Books, 1971).

Legal Protection, Judgment and Reasoning

DINEKE DE GROOT¹

1. Introduction

Mr President Angyalossy, I congratulate you, your court and the people of the Czech Republic with the 30th anniversary of the existence of the Supreme Court of the independent Czech Republic. Again, you and your team organised an excellent international conference. Thank you very much for bringing us together about a key element of our judicial work, the role of the Supreme Courts in Providing Effective Legal Protection. I appreciate the invitation to speak here today.

Excellencies, ladies and gentlemen,

The 2023 Rule of Law Report of the European Commission is positive regarding the level of perceived judicial independence in the Czech Republic. It says this level is high among both the general public and companies.² I would like to congratulate the Czech judiciary for the confidence the Czech courts apparently inspire in the public. The judicial independence of courts is an important aspect of the perceived overall fairness of judicial procedures and of the legitimacy of court judgments in the eyes of the parties and society.

In general, three factors may be seen as essential for the democratic legitimacy – the legitimacy with effect on the level of the legal community as a whole³ – of judicial decisions. A first factor encompasses the procedural safeguards for the independence of the judiciary. The judiciary performs its

¹ Dineke de Groot, President of the Supreme Court of the Netherlands, Endowed professor Vrije Universiteit Amsterdam.

² European Commission (SWD(2023) 803 final), 2023 Rule of Law Report, Country chapter on the rule of law situation in Czechia: “The level of perceived judicial independence in Czechia is now high among both the general public and companies. Overall, 65 % of the general population and 60 % of companies perceive the level of independence of courts and judges to be ‘fairly or very good’ in 2023. According to data in the 2023 EU Justice Scoreboard, the perceived judicial independence among both the general public and companies has consistently increased in the last years. Both figures have increased in comparison with 2022 (57 % for the general public and 55 % for companies), as well as showing a substantial positive evolution in comparison with 2016 (47 % for the general public and 37 % for companies).”

³ A.F.M. Brenninkmeijer, De plaats van de rechter in onze constitutionele rechtsorde, in: De rechter als dictator? Dynamiek in de trias. Verschuivingen in de verhouding regelgeving, bestuur en rechtspraak, RAIO-congresbundel 18 & 19 March 1987, Lochem: J.B. van den Brink & Co., p. 60.

function in the state and in society within the framework of a court and a court organisation. Generally, courts are entrusted with dispute resolution and the enforcement of the law. They share together with other branches of state power the responsibility for the upholding of the law within the rule of law-based democracy and for the effective protection of fundamental rights. The democratic legitimacy of the function of the judiciary within the state and the society needs independent and impartial judges. Therefore, procedures for the appointment of judges, the allocation of cases, the removal of judges, the establishment of court budgets, etcetera, must safeguard judicial independence.

A second factor is publicity and transparency regarding court judgments, oral hearings, the functioning of the judiciary, etcetera.

The topic of this panel and therefore my speech is connected mainly to a third factor which is essential for the democratic legitimacy of the functioning of the judiciary: the reasoning of court judgments.

2.1 The topic of this panel: a starting point

This panel reflects on the role of supreme courts in providing effective legal protection while complying with the requirements for the reasoning of judicial decisions in cases where there is no substantial review.

Reflecting on this topic, I would like to use the following as a starting point. Generally, supreme courts have certain core functions and tasks within a rule of law-based democracy and society. For reasons that may vary from country to country, supreme courts may face dilemmas that affect their ability to continue to perform these functions and duties. One way to deal with such dilemmas could be the option of not conducting a substantial review in every case, if the applicable law so permits. When taking this path, the question may arise whether supreme courts still provide effective legal protection in cases without or with less substantial review. To explore this question and try to find an answer, one could address the core functions and tasks of supreme courts and the reasons why supreme courts face dilemmas that affect their ability to continue to perform these functions and duties; one could try to identify the measures that already have been taken to deal with this dilemma; one could try to assess whether effective judicial protection is still provided, even in cases without or with less substantive review.

While addressing the core functions and tasks of supreme courts we may perceive that supreme courts should not only comply with the requirements for the reasoning of judgments in their own judgments. They must also provide guidance in the interpretation and application of the law. Their higher purpose is to provide legal unity, legal certainty, and effective legal protection to the

people and to organisations. Their contribution takes place on the national level and on the level of our multi-layered legal order within the European Union, the European Convention on Human Rights and other international treaties.

These perceptions indicate that a supreme court should not provide court judgments on a case-to-case basis only. While dealing with cases, a supreme court should also pay sufficient attention to aspects like the clarity of its judgments, the consistency and foreseeability of its case-law, and the applicability and understanding of its judgments in legal practice.

When this is not done sufficiently, we may see a second problem emerging, apart from legal unity and legal certainty falling short. A party will have good reasons to expect a chance of 50 % to win or to lose a case brought before the supreme court when diverse supreme court judgments exist on the same legal question. How and why should a reasonable adviser restrain a party from filing an application to the supreme court in such cases?

Should such a constantly expanding workload give reason to extend the size of a supreme court by appointing more judges, without taking other measures to strengthen legal unity and legal certainty, the opportunities for the people to get effective legal protection from courts might even become more arbitrary.

Therefore, the topic of our panel includes reflections on the mandate of supreme courts to fulfil their functions and tasks while respecting the effectiveness and efficiency of the judicial function within the rule of law-based democracy and society. It is common knowledge that courts usually have a serious workload. Supreme courts are not exempted from this. They must find a balance between the fulfilment of their tasks, the need to provide justice in individual cases and the need to handle their workload within a fair and reasonable budget provided by the state. This is a dynamic process, in which judicial experience, wisdom and sensitivity for what is occurring in society and in other branches of state power will be helpful, as well as the ability to assess whether adaptations in legal provisions and/or supreme court practice are desirable and lawful.

2.2 The starting point in relation to our supreme courts

The Supreme Court of the Netherlands has itself gone through developments in which this kind of thing came up. Awareness of typical aspects of a well-functioning supreme court practice cannot be missed within the longstanding Dutch tradition of a delicately balanced interplay between the three branches of state power, to let the Supreme Court fulfil its constitutional and social tasks independently. I would not be surprised if the Czech tradition of the legal system and legal culture demonstrates comparable phenomena.

3. Legal provisions about the reasoning of judgment

In the Netherlands, some of these developments have resulted in two legal provisions which enable the Supreme Court of the Netherlands to dismiss an appeal for cassation without giving case-specific reasons and to use only standard wording according to these provisions in the dismissive decision.

These two provisions diverge from the general obligation to provide reasons in court judgments. This obligation is laid down in the Constitution. Article 121 of the Constitution of the Netherlands stipulates that judgments shall specify the grounds on which they are based. In the Netherlands, the laws on civil, criminal and administrative court procedures enclose comparable provisions. However, article 121 of the Constitution also provides an exception in cases laid down by act of parliament, such as those two legal provisions.

As far as I know, there used to be also Czech regulation which allowed the Czech Supreme Court not to provide reasoning for specific decisions under certain conditions before the relevant provision was annulled by the Czech Constitutional Court for inconsistency with the constitutional order.⁴

The Dutch legal provisions have been challenged in complaints against the Netherlands submitted to the European Court of Human Rights (ECtHR), so far to no avail. I will discuss this in more detail later.

Longer ago, failure to give reasons for court decisions was quite common in Europe, for example on the basis that jurisdiction was exercised on obvious royal authority, or because it was considered desirable to discourage opportunities for the exercise of a judicial remedy.⁵ It is not so easy to file a successful appeal without knowledge of the reasons why the case was lost. Nowadays, it isn't a moot point any more that the reasoning of a court judgment is part of the fundamental right to a fair trial. However, the case-law of the ECtHR on the right to a fair trial as enshrined in article 6 of the ECHR demonstrates that the extent to which the duty of a court to give reasons for its judgment applies, may vary according to the nature of the decision, and can only be determined in the light of the circumstances of the case.⁶

⁴ Judgment of the Constitutional Court of the Czech Republic 11 February 2004, No. Pl. ÚS 1/03.

⁵ G. de Groot, *Motiveren van rechterlijke uitspraken: een evenwichtsoefening*, in: G.J.M. Corstens e.a., *175 jaar Hoge Raad der Nederlanden. Bijdragen aan de samenleving*, Den Haag; Boom juridische uitgevers, 2014, p. 115.

⁶ European Court of Human Rights, *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (civil limb)*, Par. 7. Reasoning of judicial decisions.

4.1 The functioning of standardised reasoning facilities

I will now speak about the context in which these two legal provisions in the Netherlands were adopted. I will address their application in national legal practice and some challenges this practice has been confronted with in the multi-layered legal order. This will show that the use of such a standardised reasoning facility does not prevent from providing effective legal protection.

4.2 The Supreme Court of the Netherlands

The Supreme Court of the Netherlands (in Dutch: *Hoge Raad der Nederlanden*) was founded as a court of cassation in 1838, from a need for nationally applicable judgments and to encourage legal unity. It decides on cases which have usually already been handled by two layers of jurisdiction: a first instance court and a court of appeal. As a court of cassation, it does not establish the facts of a case anew, but reviews whether the previous court interpreted the law correctly, followed the right procedure and sufficiently substantiated its judgment. The cassation procedure is almost always completely written. There are no hearings, and pleadings only take place in a few cases. By law, the Supreme Court has three tasks. These are to promote legal unity, to contribute to the development of the law and to safeguard legal protection on both an individual and a general level. The standard case handling procedure is as follows. A written appeal in cassation will come in, in a civil, criminal or tax case. According to the relevant procedural rules, further documents might be exchanged, and an advocate general may write an independent advice to the court on how the case might be decided. Thereafter, the deliberation process is carried out and a panel of three or five judges will decide on a judgment.

4.3 Grounds for cassation

Until 1963, violation of a legal provision in an act of parliament was the essential ground for cassation. In 1963, opportunities for cassation were widened. The violation of a provision of an international treaty applicable and invocable in the Netherlands, government policy rules and laws and regulations of provinces and municipalities also became grounds for cassation. Furthermore, procedural errors, failure to apply adversarial proceedings and lack of proper reasoning were grounds for cassation from 1963.

4.4 Workload

Since then, more and more court cases were brought before the Supreme Court. Cases became more complex, not only because of these added cassation grounds but also due to other developments, for instance the growing significance of fundamental rights, the increase of open standards in acts of parliament and the project of European integration resulting in the legal order of the European Union.

In the seventies of the past century, the functioning of the Supreme Court as a court of cassation was well-established and generally accepted. Up to then it had been a rather small court, without much staff and with paperwork-based resources. The comparatively small number of judges had long been considered as a good opportunity for enhancing legal unity. A debate on how to keep the best but lighten the workload of the judges and the advocates general resulted in some organisational measures. For instance, the maximum number of judges, which is foreseen by law, was raised gradually but relatively slightly in the years since, from 23 in 1976, 31 in 1986 up to 38 today.⁷ In 1976, a new division was set up within the Supreme Court, which supports the judges and advocates general in their research and writing work and in the maintenance of a documentation system of judgments.⁸ Considerations to improve workloads also drew on similar experiences of supreme courts in other countries.⁹ In 1986, a possibility to decide a case with a panel of 3 judges instead of 5 judges was introduced by an act of parliament.¹⁰

⁷ Article 72 of the Judicial Organisation Act. The Supreme Court may also have deputy members. In 2022, the Supreme Court consisted of 35 judges who dealt with about 4000 cases. The Netherlands has almost 18 million inhabitants.

See for historical data for instance: D. Schaffmeister, *De rol van de Hoge Raad en de ontwikkeling van het cassatierecht in strafzaken*, in: *De Hoge Raad der Nederlanden. De plaats van de Hoge Raad in het huidige staatsbestel*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, p. 96.

⁸ This division is called *Wetenschappelijk Bureau* (Research Office) and consists nowadays of about 100 lawyers who work about 6 years at the Supreme Court before continuing their career elsewhere, often in a way that contributes to the dissemination of the work of the Supreme Court.

⁹ E. Korthals Altes & H.A. Groen, Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. Procesrecht. 7. Cassatie in burgerlijke zaken, Deventer: Wolters Kluwer 2015/ 34.

¹⁰ E. Korthals Altes & H.A. Groen, Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. Procesrecht. 7. Cassatie in burgerlijke zaken, Deventer: Wolters Kluwer 2015/ 271.

4.5 Introduction of article 81 of the Dutch Judicial Organisation Act

In 1988, article 81 of the Judicial Organisation Act was adopted. Until then, each judgment should include, in accordance with the just mentioned article 121 of the Constitution, a substantive consideration of the proceedings or complaints in cassation and a justification by giving case-specific reasons for the decision. Since the introduction of article 81 of the Judicial Organisation Act in 1988, the Supreme Court may dismiss cassation appeals with a standard reasoning, after full completion of the usual cassation procedure. Article 81 paragraph 1 of the Dutch Judicial Organisation Act says (informal translation):

‘If the Supreme Court finds that a complaint raised cannot lead to cassation and this complaint does not require answering questions of law in the interests of legal unity or the development of the law, it may limit the reasoning of the decision to this opinion.’

In cases in which article 81 of the Judicial Organisation Act is applied, the panel considers the complaints in cassation substantively, but it does not provide case-specific reasons for the dismissal in its judgment.¹¹ Article 81 of the Judicial Organisation Act may be applied in a judgment to all complaints, as well as partially, i.e. to only some complaints while giving case-specific reasons in the judgment for the dismissal or the success of other complaints.

4.6 Introduction of article 80a of the Dutch Judicial Organisation Act

Between 1988 and 2012, much experience has been gained from practising both full case-specific reasoning and the standard reasoning of article 81.

In 2012, the other provision for a standard reasoning was added by an act of parliament. This article 80a of the Judicial Organisation Act says (informal translation):

‘1. The Supreme Court may, after hearing the procurator general, declare the appeal in cassation inadmissible if the complaints raised do not warrant a hearing in cassation, because the party filing the appeal in cassation evidently

¹¹ Although article 81 paragraph 2 of the Judicial Organisation Act says that this is normally done by a panel of 3 judges, it is common practice for a panel of 5 judges to whom a case is allocated, to apply article 81 itself, without referral to a panel of 3 judges. Otherwise, the aim of the legislator to enhance the efficient administration of justice by the introduction of article 81 would not be actually served.

has an insufficient interest in the appeal in cassation or because the complaints evidently cannot lead to cassation. (...)

4. If the Supreme Court applies paragraph 1, it may limit itself to this judgment in stating the grounds for its decision.¹²

Article 80a contains the possibility of declaring a cassation appeal inadmissible without giving case-specific reasons in the judgment. This judgment can be given shortly after the start of a cassation procedure. It covers all the complaints.

In the run-up to this change in the law, it was discussed how to further improve the ability of the Supreme Court then and in the near future to have both cases and time enough for its core tasks to promote legal unity, to contribute to the development of the law and to safeguard legal protection on both an individual and a general level. A report observed that the introduction of a filter mechanism could enable the Supreme Court to deal more appropriately with cases which had evidently no chance for success.¹³ Also, there were ideas of strengthening the core tasks of the Supreme Court by the introduction of a possibility for first instance and appeal courts to ask preliminary questions about points of law to the Supreme Court. This could for instance be a way to enhance speedy effective legal protection on a general level. In civil cases, it was proposed to extend the mandatory representation by a lawyer with special qualifications for being a cassation lawyer.

And so it went.

Examples in the case-law of the Supreme Court in which the options enclosed in article 80a are being used, can be found in cases in which there is evidently not sufficient interest in the appeal in cassation, in cases with complaints which address particular (minor) regulations that have not been taken into account in a criminal procedure, but which did not affect the actual decision,¹⁴ and cases with evidently no prospect in cassation, for instance because the complaints neglect standard case law, or provide purely factual complaints.¹⁵ The criminal division of the Supreme Court has provided so-called overview judgments on its 80a-practice, in which it summarised some aspects of its application of article

¹² Paragraph 2 says that the Supreme Court shall not make a decision referred to in paragraph 1 until the Supreme Court has taken note of the written appeal in cassation and the statement of the defense in civil and tax cases respectively the reasoned notice of appeal in criminal cases. Paragraph 3 says that cases in which article 80a is applied, are decided by three members of the Supreme Court.

¹³ Versterking van de cassatierechtspraak, Rapport van de Commissie Normstellende rol Hoge Raad, Kamerstukken II 2007/08, 29279, nr. 69.

¹⁴ Judgment of 7 June 2016 of the Supreme Court of the Netherlands, ECLI:NL:HR:2016:1005, paragraph 2.4.1 and paragraph 2.4.3.

¹⁵ Judgment of 7 June 2016 of the Supreme Court of the Netherlands, ECLI:NL:HR:2016:1005, paragraph 2.3.1.

80a of the Judicial Organisation Act in its case-law.¹⁶ An advocate general at the tax division of the Supreme Court suggested to add standard considerations in judgments in tax cases in which article 80a of the Judicial Organisation Act is applied.¹⁷ In these standard considerations, the Supreme Court should indicate the grounds for rejecting complaints without specifically addressing them. The Supreme Court rejected this proposal by referring to reasons article 80a was introduced for, such as acceleration of proceedings, workload reduction and attention for the Supreme Courts core tasks.¹⁸ In civil cases article 80a of the Judicial Organisation Act is hardly applied, which cannot be considered separately from the introduction of the mentioned specialised cassation lawyers. Article 80a of the Judicial Organisation Act was evaluated in 2021, within the regular framework of review of legislation.¹⁹

5. Publicity and transparency regarding the application of articles 81 and 80a

Almost all provided judgments of the Supreme Court of the Netherlands are published the same day on the website of the judiciary.²⁰ This includes judgments in which article 81 of the Judicial Organisation Act is applied, and judgments of the civil division and the tax division in which article 80a of the Judicial Organisation Act is applied.²¹

The annual reports of the Supreme Court of the Netherlands, published on its website,²² specify the amount of cases in which the appeal for cassation was

¹⁶ Judgments of 11 September 2012 of the Supreme Court of the Netherlands, ECLI:NL:HR:2012:BX:7004; ECLI:NL:HR:2012:BX0146; ECLI:NL:HR:2012:BX0129; ECLI:NL:HR:2012:BX0132; Judgment of 7 June 2016 of the Supreme Court of the Netherlands, ECLI:NL:HR:2016:1005.

¹⁷ See for a summary of the debate on this proposal: F.G.H. Kristen e.a., *Evaluatie van artikel 80a Wet op de rechterlijke organisatie. Een empirisch-juridisch onderzoek naar de toepassing van artikel 80a Wet RO door de Hoge Raad in de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht in de periode 2012–2019*. WODC/Universiteit Utrecht 2021 (also published in the parliamentary papers as Kamerstukken II 2021/22, 29279 nr. 703), p. 77.

¹⁸ Judgment of 11 August 2017 of the Supreme Court of the Netherlands, ECLI:NL:HR:2017:1609.

¹⁹ F.G.H. Kristen e.a., *Evaluatie van artikel 80a Wet op de rechterlijke organisatie. Een empirisch-juridisch onderzoek naar de toepassing van artikel 80a Wet RO door de Hoge Raad in de sectoren civiel recht, belastingrecht en strafrecht in de periode 2012–2019*. WODC/Universiteit Utrecht 2021 (also published in the parliamentary papers as Kamerstukken II 2021/22, 29279 nr. 703).

²⁰ www.rechtspraak.nl > Uitspraken zoeken.

²¹ The amount of judgments of the criminal division in which article 80a of the Judicial Organisation Act is applied, is stated in the annual reports. These judgments are usually not published separately on the website of the judiciary.

²² www.hogeraad.nl > Over ons > Publicaties > Jaarverslagen.

granted or rejected, and, if rejected, whether the judgment was case-specified reasoned or standard reasoned by full application of article 81 or 80a. Annual reports do not mention the amount of cases in which some complaints were rejected by applying article 81 and other complaints were granted or rejected by case-specific reasoning.

6. Access to justice

Unlike a leave system, articles 81 and 80a of the Judicial Organisation Act provide access to the Supreme Court for all people and organisations. A case receiving an article 81 judgment, either fully or in part, will still have gone through the regular case handling procedure. Most of these cases will have been discussed in plenary chamber meetings, and generally an advocate general will have provided a written advice. Article 81 of the Judicial Organisation Act enables the court to spend less time on decision writing by using a standard formula, but the deliberation process is the same as in regular cases. Article 80a of the Judicial Organisation Act however allows the Supreme Court to declare an appeal inadmissible at the very beginning of the cassation procedure. Article 80a of the Judicial Organisation Act can therefore be seen as a ‘selection at the gate’ facility and might be regarded as a form of fast-tracked treatment. The article 80a-procedure still differs from a so-called leave to appeal system: litigants will always have the right to take a matter to the Supreme Court. Also, a panel of three judges will still review and decide on these cases. At any stage during the process, judges may decide to put a case on the article 80a-track back into the regular procedure.

7.1 Core tasks of the Supreme Court

Both provisions, article 80a and article 81 of the Judicial Organisation Act, enable the Supreme Court to take all cases into consideration in the exercise of its core tasks, i.e., to promote legal unity, to contribute to the development of the law and to safeguard legal protection on both an individual and a general level. Furthermore, they enable to prioritise in the amount of the attention that must be paid to a case in order to do justice, to deal efficiently with cases that do not require much attention from the perspective of its core tasks, and to find enough time for cases about legal questions of major importance from the same perspective of its core tasks.

7.2 The wording of a standard reasoned judgment

Presumably, in the individual perception of the parties of the overall fairness of their cassation procedure, the application of article 81 or article 80a of the Judicial Organisation Act may not satisfy their need for a case-specific reasoned judgment. While it cannot be expected that the wording of a standard reasoned judgment can satisfy such sentiments, it should still be easily understood by as many people as possible. Special attention has been paid to the wording of judgments in which the standard reasoning of article 81 or article 80a of the Judicial Organisation Act is applied. In 2020, the short standard formulation based on articles 81 and 80a of the Judicial Organisation Act was reformulated and modernised in such a way that litigants should be able to clearly understand the decision. This was done against the background of a Supreme Court project to further the use of clear language in its judgments.²³

7.3 Some words on the national preliminary ruling procedure

As was indicated in paragraph 4.6, the introduction of article 80a of the Judicial Organisation Act was accompanied by a new facility for first instance and appeal courts to request the Supreme Court of the Netherlands for a preliminary ruling on points of law in a case, with the aim of promoting opportunities for strengthening the normative role of the Supreme Court in the Netherlands. This preliminary proceeding exists since 1 July 2012 for civil cases, since 1 January 2016 for tax cases and since 1 October 2022 for criminal cases.²⁴

In short, a court may make use of the preliminary procedure in a case on mass claims, as well as in cases in which a point of law is discussed with relevance for numerous other disputes arising from similar facts. The procedural rules include rules for participation of parties and third parties. The Supreme Court is not obliged to answer preliminary questions. An answer should be necessary for the requesting court to decide the case. In criminal cases, it is further required that answering a preliminary question is accompanied by a particular weight, having regard to the interest which is involved in the question for other cases.²⁵

The preliminary ruling procedure allows a court of first instance or appeal court to obtain an answer to a particular question of law at an early stage of the

²³ This is explained on this website (in Dutch).

²⁴ Article 81a of the Judicial Organisation Act, articles 392–395 Civil Procedure Act, articles 27ga–27ge General Tax Act, articles 553–555 Criminal Procedure Act.

²⁵ Article 553 paragraph 1 Criminal Procedure Act of the Netherlands.

proceedings. The procedure may function as an instrument to provide legal unity and effective legal protection, and to accelerate their availability in society. In practice, the procedure is for instance used to address points of law which are important for legal unity and legal protection in many cases (for instance in cases about consumer law, insolvency law, guardianship, child maintenance). The procedure is also a way to provide guidance on questions of law which are new and impactful.²⁶ In the first ten years, about 100 civil cases with preliminary questions were brought before the Supreme Court.²⁷

7.4 Legal certainty

Ultimately, providing guiding judgments by means of the preliminary ruling procedure is a way to contribute to legal certainty, in addition to judgments in cases following an ordinary appeal for cassation. Traditionally, the extraordinary remedy of cassation in the interest of the law (in Dutch: *cassatie in het belang der wet*) is another instrument of the Supreme Court to further legal certainty. This instrument is only accessible for the Procurator-General at the Supreme Court, and only in cases in which the judgment of the court in previous instance is final. A judgment of the Supreme Court on a request for cassation in the interest of the law has no legal consequences for the parties to the procedure in the previous instance.

8.1 Effective legal protection

As the preceding has shown, providing effective legal protection in a case is not hampered by the possibility to use fully or partly standard reasoning in a judgment. The Dutch cassation procedure and practice contain numerous opportunities, safeguards and possibilities to address questions of effective legal

²⁶ See for instance Judgment of 13 June 2023 of the Supreme Court of the Netherlands, ECLI:NL:HR:2023:913. In cases before first instance courts, evidence was provided consisting of decrypted crypto communications. This evidence was obtained by use of servers that were located in France. A preliminary question from these courts addressed whether the principle of inter-state trust applied and therefore the decisions of the foreign authorities underlying the investigation conducted abroad have to be respected by a court deciding on a criminal case in the Netherlands.

²⁷ See (in Dutch) on the preliminary question procedure at the Supreme Court of the Netherlands for instance: I. Giesen and others, *De Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad: een tussentijdse evaluatie in het licht van de mogelijke invoering in het strafrecht*, WODC/Utrecht 2016; D.H. Dongelmans and others, *Rechtsontwikkeling in rechterlijke dialoog. Tien jaar prejudiciële vragen aan de Hoge Raad in civiele zaken*, The Hague: Boom Juridisch 2023.

protection, whether it be by a party to the proceedings, the advocate general, a member of the Supreme Court or the judgment.

Both the application of article 81 and article 80a of the Judicial Organisation Act have been questioned before the European Court of Human Rights, but without success. Furthermore, an opinion of the UN Human Rights Committee, followed by a judgment of the Dutch Supreme Court, sheds light on ensuring effective legal protection in cases in which standardised reasoning is applied. I will now speak in more detail about these three cases.

8.2 The case of Baydar v. the Netherlands

In the ECtHR case of *Baydar v. the Netherlands*, the complainant had raised in his written reply to the advocate general's advisory opinion a request for a preliminary question to be referred to the Court of Justice of the European Union. The Supreme Court had decided not to do so and justified that decision with the standard wording of article 81 RO. The complainant argued before the ECtHR that thus his right to a fair trial had been infringed.

In its judgment of 24 April 2018²⁸, the ECtHR considered that article 81 and article 80a of the Dutch Judicial Organisation Act are aimed at keeping the length of proceedings reasonable and allow courts of cassation or similar judicial bodies to concentrate efficiently on their core tasks, such as ensuring the uniform application and correct interpretation of the law. The ECtHR furthermore accepted that the summary reasoning contained in such a judgment implies an acknowledgment that a referral to the Court of Justice of the European Union could not lead to a different outcome in the case and that the Supreme Court is not obliged to refer a question about the interpretation of EU law raised before it if the question is not relevant. The ECtHR therefore considered that, in the context of accelerated procedures within the meaning of article 80a or 81 of the Judicial Organisation Act, no issue of principle arises under Article 6 paragraph 1 ECHR when an appeal in cassation which includes a request for referral is declared inadmissible or dismissed with a summary reasoning where it is clear from the circumstances of the case that the decision is not arbitrary or otherwise manifestly unreasonable.

²⁸ Judgment of 24 April 2018 of the European Court of Human Rights, *Baydar v. the Netherlands*, application no. 55385/14, paras. 47–50. See also Judgment of 27 August 2013 of the European Court of Human Rights, *Celik v. the Netherlands*, application no. 12810/13.

8.3 *The case of El Khalloufi v. the Netherlands*

In the ECtHR case of *El Khalloufi v. the Netherlands*, the applicant complained about a lack of reasoning of the dismissal of his appeal in cassation because of the application of article 80a of the Judicial Organisation Act. The ECtHR rejected this complaint. It reiterated the following considerations, while providing references to previous judgments. Although Article 6 paragraph 1 ECHR obliges courts to give reasons for their decisions, it cannot be understood as requiring a detailed answer to every argument. The ECtHR had previously held that it is acceptable under Article 6 paragraph 1 ECHR for national superior courts to dismiss a complaint by mere reference to the relevant legal provisions governing such complaints if the matter raises no fundamentally important legal issue. It is likewise not contrary to Article 6 paragraph 1 ECHR for those courts to dismiss, based on a specific legal provision, an appeal in cassation as having no prospect of success, without further explanation. In this context, the Court must also ascertain that the national courts' decisions were not flawed by arbitrariness or otherwise manifestly unreasonable. The Court further referred to its just mentioned opinion in the case of *Baydar v. the Netherlands* that no issue of principle arises under Article 6 paragraph 1 ECHR when an appeal in cassation is declared inadmissible or dismissed with summary reasoning by the Netherlands Supreme Court in the context of accelerated procedures within the meaning of articles 80a or 81 of the Judicial Organisation Act.²⁹

8.4 *Perspective of Article 6 paragraph 1 ECHR*

Thus, the ECtHR sees no issue of principle under Article 6 paragraph 1 ECHR when a supreme court uses standard reasoning instead of case-specific reasoning in a judgment. This is an indication that the use of standard reasoning by a supreme court does not violate the democratic legitimacy of the functioning of the judiciary. Standard reasoning does not touch the usual need to keep an eye on whether it is clear from the circumstances of the case that the decision is not arbitrary or otherwise manifestly unreasonable.

²⁹ Judgment of 19 December 2019 of the European Court of Human Rights, *El Khalloufi v. the Netherlands*, application no. 37164/17, para. 55; this was reiterated in the Judgment of 19 January 2021 of the European Court of Human Rights, *Keskin v. the Netherlands*, application no. 2205/16, paras. 74–76.

8.5 *The case of Jaddoe v. the Netherlands*

In 2022, the Criminal Division of the Dutch Supreme Court rendered about 3,000 decisions.³⁰ In 2,099 of those cases, the appeal in cassation was declared inadmissible. The most common grounds for this are that no objections to the contested judgment were raised (1,279) or that the complaints were manifestly incapable of leading to cassation (734). These numbers are in Supreme Court criminal cases quite similar over the years. According to a Dutch Research and Documentation Centre (WODC) report published in 2022, it appears that the facilities for standardised reasoning enable the Supreme Court to provide legal guidance in cases from the perspective of its core tasks.³¹ These may include cases involving major social issues in the context of complex legal issues. The same report further concluded, in its framework of review of legislation, that article 80a had contributed to legal unity and the development of the law, while the provision did not lead to a shortening of legal protection, although bottlenecks in legal protection remained according to consulted criminal defense lawyers.³²

The UN Human Rights Committee questioned in its view on 26 July 2022 in the case of *Jaddoe v. the Netherlands* whether the standardised reasoning practice in criminal cases meet the requirements of Article 14, paragraph 5, of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) in the case of a conviction by a court of appeal following an acquittal by a district court.³³ It considered that in such a case, the right to have access to justice in two instances in criminal cases was at stake.

In a judgment following this opinion of the UN Human Rights Committee, the Dutch Supreme Court explained that even in case of application of article 80a or article 81 of the Judicial Organisation Act, the substantive assessment by the Criminal Division of the Supreme Court is identical to the assessment in cases in which the reasoning in the judgment is not standardised but case-specific. Nonetheless, the Supreme Court said it will take the view of the UN Human Rights Committee into account in its future choices between providing standardised reasoning and case-specific reasoning in a judgment in a case.³⁴

³⁰ In 2022, the Supreme Court has disposed of 4,569 cases, of which 427 were civil cases, 3,007 were criminal cases and 1,135 were tax cases. This can be seen from the Annual Report 2022.

³¹ Please refer to the Summary (Samenvatting) of the Report which is mentioned in footnote 18.

³² Please refer to the Summary (Samenvatting) of the Report which is mentioned in footnote 18.

³³ UN Human Rights Committee, View of 2 September 2022, nr. CCPR/C/135/D/3256/2018.

³⁴ Judgment of the Dutch Supreme Court, 24 January 2023, ECLI:NL:HR:2023:40.

9. Closure

I approach the end of my speech. This panel reflects on the role of supreme courts in providing effective legal protection while complying with the requirements for the reasoning of judicial decisions in cases where there is no substantial review.

For comparative reasons, I have provided some insight into past and current developments in the Netherlands on this topic, and I have discussed some general aspects of the interplay between effective legal protection, judgment and reasoning.

As you will have understood, Dutch law does not prohibit substantial review in any case. Article 81 of the Judicial Organisation Act encompasses full substantial review but enables standard reasoning in stead of case-specific reasoning in a judgment. Article 80a of the Judicial Organisation Act provides for a specific type of cases a possibility to accelerate proceedings, without refraining the Supreme Court from entering into full substantial review. As the ECtHR indicated in its just mentioned case-law, the appropriate use of such legal provisions is guided by an awareness of keeping the length of proceedings reasonable and allow a supreme court to concentrate efficiently on its core tasks.

Judges who can find a balance between the fulfilment of the general constitutional and social tasks of a supreme court and the need to provide justice in individual cases are indispensable. In the end, the confidence the courts must inspire in the public in a rule of law-based democracy will be of major importance in choices of judges between providing a case-specific reasoned judgment in a case, or a (partly) standard reasoned judgment.

I look forward to listening to the Czech perspective on our topic and to our discussions.

Thank you for your attention.

Odůvodnění odmítacích usnesení Nejvyšším soudem: mnoho slov pro nic

PAVEL SIMON¹

Abstrakt

Příspěvek je věnován problematice odůvodňování rozhodnutí Nejvyššího soudu, kterými jsou odmítána dovolání jako nepřipustná. Na základě mezinárodního a historického srovnání dospívá autor k závěru, že pro zachování práva na spravedlivý proces je dostačující, pokud námitky dovolatele vypořádá v rámci řízení jeden ze zapojených soudů. Není nezbytné, aby byly tytéž námitky opakovaně vypořádány každým soudem v rámci soudní hierarchie, včetně Ústavního soudu. Upuštění od požadavku českého Ústavního soudu na odůvodnění odmítacích usnesení by představovalo velkou úsporu času a vynaloženého úsilí a uvolnilo by ruce soudcům Nejvyššího soudu pro rozhodování ve věcech, které si přezkum zaslouží, a třeba i pro rozšíření rozsahu dovolacího přezkumu.

Příspěvek

Jako soudce Nejvyššího soudu mě velmi trápí, že přibližně 75 % mojí práce je více méně zbytečné. Ve svém příspěvku se budu zabývat tím, proč to tak je, co brání tomu, abych se mohl této zbytečné práce zbavit, a jak tyto překážky překonat, abych mohl dělat jen to, co je smysluplné a přínosné.

Zároveň bych ctěné čtenáře rád ujistil, že když píši o sobě, je to, jako bych psal o každé soudkyni a soudci českého Nejvyššího soudu, protože míra zbytečnosti naší práce je srovnatelná.

V čem je potíže?

V loňském roce rozhodl Nejvyšší soud o dovoláních v 5 239 věcech, z toho 3 875 jich bylo rozhodnuto v rámci občanskoprávního a obchodního kolegia²

¹ JUDr. Pavel Simon, předseda senátu Nejvyššího soudu.

² Ročenka Nejvyššího soudu za rok 2022, dostupná elektronicky z: [https://www.nsoud.cz/judikatura/ns_web.nsf/0/2B34087B956D1B91C-1258971002D3275/\\$file/Vyrocn_i_zprava_NS_2022-cz_nahled.pdf](https://www.nsoud.cz/judikatura/ns_web.nsf/0/2B34087B956D1B91C-1258971002D3275/$file/Vyrocn_i_zprava_NS_2022-cz_nahled.pdf), s. 28.

a 1 364 v rámci trestního kolegia³. Všechna tato rozhodnutí byla písemně odůvodněna, a to včetně asi 75 % rozhodnutí v civilních věcech (tj. 2 906 věcech) a asi 80 % v trestních věcech (tj. 1 091 věcech).

Jinak řečeno, soudkyně a soudci Nejvyššího soudu věnovali ve zmíněných téměř 4 000 věcech svůj čas a energii na vysvětlování toho, proč se danou věcí nebudou zabývat, a je nasnadě, že tento čas a energie by se daly využít k tomu, k čemu by práce soudkyň a soudců Nejvyššího soudu v České republice směřovat měla, a to je sjednocování judikatury a vnášení světla do právních otázek, které dosud nebyly judikaturně osvětleny.

Možná ještě smutnější je pohled na celou věc očima daňového poplatníka. Nejvyšší soud České republiky hospodaří s ročním rozpočtem zhruba 500 mil. Kč (přibližně 20 mil. EUR). S velkou měrou zjednodušení tak můžeme říci, že tři čtvrtiny této částky (tj. 375 mil. Kč nebo 15 mil. EUR) jsou vynaloženy na to, aby Nejvyšší soud vysvětlil, proč nemůže dělat to, k čemu je zákonem povolán, tj. aby sjednocoval rozhodovací praxi všech českých soudů⁴.

Logicky se naskýtá otázka, co vede Nejvyšší soud k tak velkému plýtvání lidskými i finančními zdroji, a rovněž navazující otázka, co by se dalo udělat, aby k takovému plýtvání nedocházelo.

Troufám si tvrdit, že důvod uvedeného postupu soudců Nejvyššího soudu spočívá v odlišném náhledu na to, co je úkolem Nejvyššího soudu v očích jeho samotného a v očích Ústavního soudu. Zároveň si dovoluji vyslovit naději, že by i tato konference mohla přispět k tomu, aby se pohledy obou těchto soudů na problematiku odůvodňování odmítacích usnesení přiblížily.

Není totiž bez zajímavosti, že Ústavní soud v roce 2022 rozhodoval o celkem 3 568 ústavních stížnostech a věcně se zabýval jen 153 z nich⁵. Jinak řečeno, Ústavní soud písemně odůvodnil, proč se ústavní stížností nebude zabývat v přibližně 95 % případů. Obávám se, že úvahy o zbytečnosti této činnosti, tj. odůvodnění odmítacích usnesení, které jsem vyslovil ve vztahu k Nejvyššímu soudu, se musejí nutně uplatnit i ve vztahu k soudu Ústavnímu.

Jak jsme se sem dostali?

Občanský soudní řád změnil s účinností od 1. 1. 2001 úpravu dovolacího řízení, do kterého přidal mj. ustanovení o tom, že „usnesení, jímž bylo odmítnuto

³ Tamtéž, s. 46.

⁴ § 14 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

⁵ Ročenka Ústavního soudu, dostupná z: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Rocenky/USTavni_soud_Rocenka_2022_elektronicka.pdf, s. 49.

dovolání, protože nebylo shledáno přípustným . . . , nemusí být odůvodněno“.⁶ V důvodové zprávě se k této nové úpravě uvádí: „Protože příčina toho, proč dovolání bylo odmítnuto, je zjevná, nemusí usnesení o odmítnutí dovolání obsahovat odůvodnění; k odůvodnění usnesení dovolací soud přistoupí jen tehdy, je-li to potřebné pro sjednocení rozhodovací činnosti soudů.“

Zákonodárce tím navázal na úpravu přípustnosti dovolání, která nově zavedla přípustnost dovolání proti rozhodnutím odvolacích soudů ve věci samé, jestliže jimi bylo změněno rozhodnutí soudu prvního stupně⁷ nebo kterými sice bylo potvrzeno rozhodnutí soudu prvního stupně, ale teprve poté, co se soud prvního stupně musel podvolit závaznému právnímu názoru odvolacího soudu vyslovenému v rozhodnutí, kterým odvolací soud předchází rozsudek soudu prvního stupně zrušil⁸ anebo jestliže odvolací soud sice rozsudek soudu prvního stupně potvrdil, ale dovolací soud dospěje k závěru, že napadené rozhodnutí má ve věci samé po právní stránce zásadní význam.⁹ K tomu zákonodárce dodal, že rozhodnutí odvolacího soudu má po právní stránce zásadní význam zejména tehdy, řeší-li právní otázku, která v rozhodování odvolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo která je odvolacími soudy nebo dovolacím soudem rozhodována rozdílně, nebo řeší-li právní otázku v rozporu s hmotným právem.¹⁰

Vedle toho obsahovala právní úprava dovolacího řízení další případy, kdy bylo dovolání objektivně nepřípustné, a to z hlediska věcného (např. dovolání ve věcech výživného¹¹) nebo z jiných hledisek (např. pro nesplnění požadovaného finančního limitu¹²).

Podle zákonodárce tedy nebylo potřeba odůvodnit odmítací usnesení Nejvyššího soudu, neboť bylo jasné, že jde o věc z dovolacího přezkumu vyloučenou objektivně, případně že se nejedná o případ změny, výslovné či skryté, rozsudku soudu prvního stupně, ani nejde o případ, kdy by napadené rozhodnutí řešilo otázku zásadního právního významu.

Tato představa zákonodárce a jím přijatá právní úprava umožňující Nejvyššímu soudu upustit od odůvodnění odmítacího usnesení ale narazila u Ústavního soudu. Ten nálezenem ze dne 11. 2. 2004¹³ dané ustanovení zrušil. Podle Ústavního soudu je argumentace zákonodárce nepřesvědčivá, neboť

⁶ § 243c odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“), ve znění zákona č. 30/2000 Sb.

⁷ Tzv. diformita.

⁸ Tzv. skrytá diformita.

⁹ § 237 odst. 1 o. s. ř., ve znění zákona č. 30/2000 Sb.

¹⁰ § 237 odst. 3 o. s. ř., ve znění zákona č. 30/2000 Sb.

¹¹ § 237 odst. 2 písm. b) o. s. ř., ve znění zákona č. 30/2000 Sb.

¹² § 237 odst. 2 písm. a) o. s. ř., ve znění zákona č. 30/2000 Sb.

¹³ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 1/03.

zjevnost příčiny odmítnutí dovolání je de facto vyjádřena pouze odkazem na text příslušného ustanovení občanského soudního řádu (dále také „o. s. ř.“), což je vlastně jakási argumentace v kruhu. „Dovolatel se tedy nedoví, byť stručně, proč Nejvyšší soud otázku předloženou mu v dovolání, nepovažoval za otázku zásadního právního významu, resp. proč podané dovolání posoudil jako zjevně bezdůvodné. V tomto směru je tedy rozhodnutí Nejvyššího soudu nepřezkoumatelné, což by snad mohlo obstát v situaci, pokud by Nejvyšší soud byl skutečně posledním orgánem soudního typu, který se věci mohl zabývat. S ohledem na postavení Ústavního soudu, jakož i Evropského soudu pro lidská práva, však absence jakéhokoli odůvodnění znemožňuje posoudit, byť jen v hrubých rysech, důvody rozhodnutí a v případě předložení věci těmto orgánům stejně vyvolá povinnost Nejvyššího soudu své rozhodnutí (vlastně dodatečně) odůvodnit.“ Tím Ústavní soud odkazoval na svou praxi, podle které komunikuje ústavní stížnosti, jež nevyhodnotí sám jako zjevně bezdůvodné, Nejvyššímu soudu a dává mu možnost se k nim vyjádřit.

Ústavní soud opřel svůj nálezn ještě o jeden důvod, a to porušení principu rovnosti mezi osobami, které podávají dovolání v civilních věcech na straně jedné, a osobami, které podávají dovolání v trestních věcech nebo podávají kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, tj. ve věcech správních na straně druhé. Posledně uvedené osoby totiž podle relevantní právní úpravy právo na vysvětlení nepřipustnosti jejich dovolání či kasační stížnosti měly. Tuto argumentaci Ústavního soudu si však dovolím ponechat stranou, neboť se netýká tématu mého příspěvku a nadto je lehce řešitelná přijetím totožné úpravy umožňující absenci odůvodnění odmítnutí mimořádného opravného prostředku ve všech třech procesních rádech.¹⁴

Řeceno jednoduše, Nejvyšší soud musí v civilních věcech odůvodnit odmítnutí dovolání proto, aby Ústavní soud mohl jeho rozhodnutí přezkoumat. V této souvislosti se Ústavní soud dovolává i potřeby přezkumu ze strany Evropského soudu pro lidská práva (dále též „ESLP“), ale jak se později ukáže, z judikatury ESLP takový požadavek neplyne.

K uvedeným závěrům se Ústavní soud přihlásil ještě i v dalším plenárním nálezu, a to ze dne 21. 2. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 29/11, kterým zrušil dříve zmíněné ustanovení § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř., tj. ustanovení umožňující Nejvyššímu soudu vybrat si k přezkumu jen ta rozhodnutí odvolacího soudu, mající po právní stránce zásadní právní význam.

V odůvodnění daného nálezu Ústavní soud uvedl: „Ústředním aspektem právní státnosti je zabránit svémocnému a násilnému prosazování právních nároků jednotlivých osob navzájem. Tyto osoby jsou odkázány na soudní

¹⁴ Občanském soudním řádu, trestním řádu a zákonu o správním řízení soudním.

řešení svých právních věcí a od soudů očekávají, že jim poskytnou pravomocná a vykonatelná rozhodnutí respektující či ochraňující základní práva účastníků řízení. Skrze samotnou existenci soudnictví se manifestuje jak zákaz svémocného násilí uplatňovaného při řešení právních věcí, tak i státní mocenský monopol. Tyto aspekty osvětlují zásadní význam pravidel upravujících přístup k soudům, jakož i pravidel upravujících procesní postupy a podobu opravných prostředků pro ochranu právního řádu. Odtud lze rovněž dovodit imperativ, dle kterého pravidla o přístupu k vyšším soudním instancím musí být formulována co nejurčitěji tak, aby byla co nejjasněji seznatelná pro jednotlivé osoby. To proto, že právě tato pravidla stanovují, v jakých hranicích a jakým způsobem se má dotčená osoba domáhat svého práva.¹⁵

Obiter dictum Ústavní soud dodal, že se tímto rozhodnutím nevyjadřuje obecně k otázce možnosti skutečného „výběru“ věcí, tj. k institutu *a certiorari*, resp. k institutu přijatelnosti podání, neboť k tomu v naznačených souvislostech nevidí důvod. Pouze připomněl, že tento institut je s těžší uplatnitelný pro poměry Nejvyššího soudu, jehož rozhodnutí musí zůstat plně přezkoumatelná z hledisek ústavnosti v rámci řízení o ústavních stížnostech.

Zákonodárce na daný nále z zareagoval novelou občanského soudního řádu účinnou od 1. 1. 2013, kterou z bavitl Nejvyšší soud možnosti úvahy v tom směru, zda má napadené rozhodnutí stran jím řešené právní otázky zásadní právní význam a nově stanovil čtyři kritéria, při jejichž splnění je Nejvyšší soud povinen dovolání připustit. Ta spočívají v tom, že právní otázka řešená odvolacím soudem dosud nebyla vyřešena v judikatuře Nejvyššího soudu, nebo sice v judikatuře Nejvyššího soudu již vyřešena byla, ale odvolací soud ji vyřešil v rozporu s ní, nebo jde o otázku, která je v různých rozhodnutích Nejvyššího soudu posuzována různě, případně jde o otázku již v judikatuře Nejvyššího soudu vyřešenou, ale nesprávně, a proto by měla být Nejvyšším soudem vyřešena jinak.

Protože se problematice filtrace nápadu v dovolacím řízení bude podrobně věnovat ve svém příspěvku místopředseda Nejvyššího soudu Petr Šuk, vystřihám se vysvětlování dalších důvodů, které Ústavní soud k uvedenému nálezu vedly, a omezím se na jediný závěr, podstatný pro otázku, zda je nezbytné odůvodňovat odmítací usnesení Nejvyššího soudu. Z obou zmiňovaných nálezů Ústavního soudu je zřejmé, že Ústavní soud považuje za ústavně souladnou jen takovou úpravu dovolacího řízení, která umožní každému potenciálnímu dovolateli předem posoudit, zda bude jeho či její dovolání přípustné. Zaměřuje se tedy na spravedlivý proces účastníka řízení při ochraně jeho či jejich hmotných práv v rámci každého stupně, na kterém je

¹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2012, Pl. ÚS 29/11, b. 53.

jeho věc soudy projednávána. Jinými slovy, vidí každý stupeň soudního řízení z hlediska ochrany práva na spravedlivý proces jako samostatné řízení.

Z obou nálezů Ústavního soudu je rovněž patrné, že Nejvyšší soud nepíše svá odmítací rozhodnutí pro účastníky řízení, ale píše je pro Ústavní soud.

Tomu nasvědčuje i judikatura velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu, podle které povaha usnesení o odmítnutí dovolání vylučuje, aby v takovém usnesení mohl být vyjádřen právní názor, který by měl sjednocující význam¹⁶, tj. který by mohl založit rozpor v judikatuře Nejvyššího soudu. Jinak řečeno, účastník řízení ani veřejnost se z odmítacího usnesení nic podstatného nedozví.

Je to ostatně patrné i z toho, jak typické odmítací usnesení v civilní věci vypadá. V případě, kdy dovolatel například zpochybní posouzení počátku běhu promlčecí lhůty odvolacím soudem, který jeho žalobu na náhradu škody zamítl, může znít vypořádání této námitky v odmítacím usnesení Nejvyššího soudu takto: „Otázka počátku běhu promlčecí lhůty v případě náhrady škody přípustnost dovolání nezakládá, neboť ji odvolací soud posoudil v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího soudu (viz odkaz na relevantní judikaturu Nejvyššího soudu), jestliže dovodil, že promlčecí lhůta počíná běžet ve chvíli, kdy se poškozený dozví o vzniku škody a o tom, kdo za ni odpovídá, přičemž Nejvyšší soud nemá důvod na tomto závěru své judikatury ani po zvážení argumentace dovolatele cokoli měnit.“

V této jedné větě je vyjádřeno, že jde o otázku již dříve Nejvyšším soudem vyřešenou, že ji odvolací soud posoudil v souladu s judikaturou Nejvyššího soudu, která je ustálená, a tudíž není rozporná, a že jde o judikaturu, kterou Nejvyšší soud nehodlá měnit. Tím jsou pokryty všechny čtyři dovolací důvody.

Zhutnělost odůvodnění odmítacího usnesení, kterému nelze porozumět bez znalosti odkazované judikatury, nutně podporuje závěr, že odmítací usnesení nepíšeme pro účastníky řízení, ale píšeme je pro jiné právníky.¹⁷ V tomto případě pro ty právníky, kteří budou naše odmítavé usnesení přezkoumávat, tedy pro soudce Ústavního soudu.

Vztaženo k úvodu mého příspěvku, je to právě Ústavní soud, kdo nutí soudce Nejvyššího soudu, aby vynakládali tři čtvrtiny svého času a energie na zdůvodňování toho, proč se určitou věcí nebudou zabývat.

¹⁶ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 10. 2017, sp. zn. 31 Cdo 519/2017.

¹⁷ Více v BOBEK, M. O odůvodňování soudních rozhodnutí. *Právní rozhledy*. 2010, č. 6, s. 204.

Musí to tak být?

Přirozeným nástrojem, po kterém sáhne soudce Nejvyššího soudu při hledání inspirace pro jiné řešení, je mezinárodní komparace. Nejvyšší soud si ji nechal zpracovat svým Oddělením analytiky a srovnávacího práva, aby si ověřil, že i v jiných zemích je právo na spravedlivý proces ve vztahu k odůvodňování odmítacích usnesení Nejvyšším soudem vykládáno stejně, jak je vykládá český Ústavní soud.

Z analýzy vyplynulo, že evropské státy lze v dané otázce rozdělit do dvou skupin.

Do první skupiny by patřilo Rakousko, jehož Nejvyšší soudní dvůr nemusí odůvodnit nepovolení „mimořádného dovolání“, tj. dovolání podaného v případě, kdy odvolací soud sám nepovolil „řádné dovolání“. Stručně, tj. uvedením důvodu odmítnutí, odůvodní jen nepovolení „řádného dovolání“, tj. dovolání, které povolil odvolací soud.¹⁸ Ve Švýcarsku postačuje u rozhodnutí o nepřipustnosti vydaného jedním soudcem Federálního soudu krátce uvést důvod pro odmítnutí. V Nizozemsku není třeba odůvodnění rozhodnutí Nejvyššího soudu za kumulativního splnění dvou podmínek, a to že kasační stížnost není způsobilá vést ke kasaci a současně není relevantní pro další rozvoj či sjednocování práva. Článek 81 zákona o organizaci soudnictví tak umožňuje nizozemskému Nejvyššímu soudu odmítnout dovolání prostřednictvím standardizované formule (jednou větou) bez dalšího odůvodnění. Belgický Kasační soudní dvůr neuvádí žádné konkrétní odůvodnění ohledně „prostředků“ stěžovatele, které neumožňují širší zrušení napadeného rozhodnutí, kromě toho, že dané „prostředky“ nemohou vést k širšímu zrušení rozhodnutí. Odůvodnění tedy nechybí, ale je minimalizováno. V Německu může být od odůvodnění nepřipuštění kasační stížnosti upuštěno, pokud by její připuštění nepřispělo k objasnění zásadních otázek, dalšímu vývoji práva nebo k zajištění jednotného rozhodování. Ve Francii není podrobné odůvodnění rozhodnutí Kasačního soudu nezbytné zejména v případech opravných prostředků, které nejsou zjevně způsobilé vést ke kasaci.¹⁹ Obdobnou úpravu lze nalézt v Lotyšsku. Slovinský Nejvyšší soud při rozhodnutí o nepřipuštění případu k reviznímu přezkumu pouze obecně odkáže na nenaplnění zákonných podmínek přípustnosti.²⁰ Slovinský Ústavní soud danou právní úpravu přezkoumal a uvedl: „Rozhodnutí o přijetí přezkumu je předběžným řízením sui generis, ve kterém Nejvyšší soud zkoumá, zda věc obsahuje důležité právní otázky, které jdou nad rámec konkrétního případu a zájmy stran a jsou tak důležité pro právní řád jako celek. Ani s ohledem na

¹⁸ § 510 odst. 3 rakouského občanského soudního řádu (*Zivilprozessordnung*).

¹⁹ § 1014 francouzského občanského soudního řádu (*Code de procédure civile*).

²⁰ § 367.b slovinského občanského soudního řádu (*zakon o pravdnem postopku*).

právo podat opravný prostredek a právo na spravедlivé řízení podle článku 22 Ústavy, není povinností Nejvyššího soudu odůvodnit rozhodnutí o tom, zda s ohledem na kritérium veřejného zájmu umožní právní přezkum. Z hlediska této procesní záruky postačuje, aby Nejvyšší soud pouze obecně zmínil právní důvody odmítnutí revize. Požadavek odůvodnění odmítnutí návrhu na přijetí přezkumu by oslabil účel přezkumu, čímž by se snížil význam Nejvyššího soudu, který spočívá ve vývoji práva a zajištění základního práva na rovnost před zákonem a v širším smyslu i pro základy ústavní demokracie.²¹ Ani v Norsku, Finsku a Švédsku nemusí být rozhodnutí o nepřipuštění dovolání odůvodněno.

Do druhé skupiny by patřilo Slovensko, jehož Nejvyšší soud v usnesení o odmítnutí dovolání stručně uvede důvody svého rozhodnutí.²² Obdobnou úpravu najdeme i v Maďarsku. V Bulharsku musejí být všechna soudní rozhodnutí odůvodněna, což platí bez výjimky pro soudy všech stupňů. Rovněž v Itálii Nejvyšší soud odůvodňuje i ta rozhodnutí, která nemají za úkol poskytovat spravедlivý a jednotný výklad o použití italských právních předpisů.²³ Polský občanský soudní řád dříve také umožňoval Nejvyššímu soudu upustit od odůvodnění rozhodnutí, kterým bylo dovolání shledáno nepřipustným²⁴. Toto ustanovení však bylo, stejně jako v České republice, zrušeno polským Ústavním soudem pro rozpor s právem na spravедlivý proces.²⁵ Nejvyšší soud Litvy je povinen stručně zdůvodnit jak rozhodnutí o přijatelnosti dovolání, tak i rozhodnutí o jeho nepřijatelnosti.²⁶ Obdobnou úpravu lze nalézt i ve Španělsku.²⁷

Z uvedeného je zřejmé, že povinnost Nejvyššího soudu odůvodnit rozhodnutí o odmítnutí či nepřipuštění dovolání neplatí univerzálně, byť by logikou českého Ústavního soudu platit měla, neboť všechny uvedené státy ctí zásady právního státu.

Naopak. Většina z daných zemí nevyžaduje u odmítacích usnesení kasačních soudů žádné odůvodnění, případně se spokojí s formálním odkazem na relevantní právní úpravu podmínek přípustnosti dovolání.

Vedle toho stojí menší skupina států, ve které Nejvyšší soud musí odmítací usnesení odůvodnit a reagovat na námítky účastníků, byť stručně.

Lze tedy učinit dílčí závěr, že mezi evropskými státy, jejichž právní řády jsme měli možnost analyzovat, převažuje možnost daná Nejvyššímu soudu,

²¹ Ústavní soud Slovinska, decree U-I-302/09, Up-1472/09, U-I-139/10, Up-748/10 (12. 5. 2011).

²² § 451 odst. 3 slovenského občanského soudního řádu (*občiansky súdny poriadok*).

²³ Viz vyhláška prvního předsedy č. 27 ze dne 22. 3. 2011.

²⁴ Článek 398(1) odst. 2 polského občanského soudního řádu (*kodeks postępowania cywilnego*).

²⁵ Nález polského Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2007 SKU68/06 (*Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 maja 2007, SK 68/06*).

²⁶ Článek 337 a 350 litevského občanského soudního řádu (*civilinio proceso kodeksas*).

²⁷ Článek 483.3 španělského občanského soudního řádu (*Código Procesal Civil*).

aby odmítací usnesení neodůvodňoval, případně je odůvodnil odkazem na zákonnou úpravu.

Zbývá zjistit, jak se k možnosti neodůvodnění odmítacích usnesení Nejvyšším soudem, případně Ústavním soudem v těch státech, jejichž právní řády znají právo individuální ústavní stížnosti, staví Evropský soud pro lidská práva. Konečně i na něj se odvolal český Ústavní soud stran požadavku na odůvodnění odmítacích usnesení s tím, že bez něj by neměl ESLP možnost rozhodnutí českého Nejvyššího soudu přezkoumat.

ESLP ve své judikatuře dovedl, že kasační soud naplní požadavek náležitého odůvodnění při odmítnutí kasační stížnosti, jež nemá naději na úspěch, pokud odkáže na specifické ustanovení, bez uvedení dalších důvodů.²⁸ Odkázal přitom na své rozhodnutí ve věci Sale proti Francii ze dne 21. 6. 2006, č. stížnosti 39765/04 (zejm. bod 17). V něm rozhodl kasační soud o nepřipustnosti kasačního opravného prostředku s tím, že „žádné z písemných podání učiněných nebo zaslaných [stěžovatelem] nebo jeho zástupcem kanceláři kasačního soudu neobsahuje stížnostní důvod, který by mohl připustit kasační opravný prostředek“. V odůvodnění ESLP uvedl: „Pokud jde o stížnost vznesenou žalobkyní, připomíná Soud, že se již zabýval posouzením předběžných řízení o přijetí opravných prostředků ke kasačnímu soudu, jak je stanoveno v článku L. 131-6 zákona o organizaci soudnictví. Již rozhodl, že kasační soud neporušuje svou povinnost uvést odůvodnění, pokud své rozhodnutí založí pouze na konkrétním právním ustanovení, v tomto případě na článku L. 131-6 zákoníku, aby odmítl opravný prostředek, který nemá vyhlídku na úspěch, aniž by uvedl další podrobnosti [viz Burg a další proti Francii (rozh.), 34763/02, 28. ledna 2003].“

Stejný závěr učinil ESLP ve své judikatuře ve vztahu k blíže nezdůvodněným rozhodnutím ústavních soudů o odmítnutí ústavní stížnosti. Například v rozsudku ve věci Wildgruber proti Německu ze dne 16. 10. 2006, č. stížnosti 32817/02, odmítl senát složený ze tří soudců Federálního ústavního soudu ústavní stížnost s odkazem na článek 93 a) a b) zákona o Federálním ústavním soudu, který umožňuje senátu nepřijmout k rozhodnutí ústavní stížnost, jež nemá zásadní ústavněprávní význam a jejíž přijetí není nezbytné k prosazení základních práv stěžovatele chráněných Základním zákonem. V souladu s článkem 93 d) § 1 věta třetí zmíněného zákona neuvedl soud konkrétní důvody svého rozhodnutí. K námitce nedostatečného odůvodnění rozhodnutí Federálního ústavního soudu ESLP uvedl, že v případě národních vysokých soudů, jakým je i Federální ústavní soud, postačuje při odmítnutí

²⁸ Rozsudek ESLP ze dne 13. 1. 2017, ve věci Talmane proti Lotyšsku, č. stížnosti 47938/07, b. 29.

přijetí stížnosti jednoduše odkázat na zákonné ustanovení, které takový postup umožňuje, jestliže námitky uplatněné stěžovatelem nemají zásadní význam.

Pro posouzení, zda bylo zachováno právo na spravedlivý proces chráněné článkem 6 odst. 1 Evropské úmluvy, bere ESLP do úvahy povahu filtračního mechanismu a jeho význam v rámci řízení jako celku, rozsah pravomocí dovolacího soudu a způsob, jakým byly zájmy stěžovatele předloženy a ochráněny před tímto soudem.²⁹ Pro ESLP je podstatné, zda se dovolací soud skutečně zabýval podstatnými otázkami, které mu byly předloženy, a zda, například, bez dalšího a prostě nepřejal závěry nižších soudů. Nadto musí ESLP ověřit, že rozhodnutí národních soudů nejsou stížena arbitrárností nebo jinak zjevně nepodložená, což je limitujícím faktorem pro ESLP při zjišťování, zda národní právo bylo správně vyloženo a aplikováno.³⁰

Ve věci *Talmane* proti Lotyšsku se ESLP spokojil s tím, že senát Nejvyššího soudu vyloučil existenci okolností nezbytných pro zahájení dovolacího přezkumu. Stěžovatelka během řízení uplatnila několik námitek týkajících se postupu při zjišťování skutkového stavu v její trestní věci. Tyto námitky byly náležitě posouzeny soudy ve dvou stupních s plnou jurisdikcí a jejich posouzení bylo v jejich rozsudcích náležitě odůvodněno. Za daných okolností dospěl ESLP k závěru, že senát Nejvyššího soudu náležitě přezkoumal důvody stěžovatelčiny stížnosti z pohledu výkladu práva a že jeho odůvodnění v dané věci bylo dostatečné.

Ani Evropský soud pro lidská práva tedy z hlediska práva na spravedlivý proces netrvá na tom, aby Nejvyšší soud rozhodnutí o odmítnutí dovolání odůvodnil nad rámec odkazu na relevantní zákonné ustanovení. Pokud český Ústavní soud dovodil v dříve zmíněných nálezech opak, nelze mu to nijak vyčítat, neboť zmíněná judikatura ESLP byla přijata až poté, co byly tyto nálezy vydány. Na druhou stranu jde jistě o skutečnost, kterou by měl vzít Ústavní soud do úvahy při případné změně svého přístupu k možnosti Nejvyššího soudu odmítat dovolání bez odůvodnění.

Z dosavadního výkladu lze vyzorovat, že existuje dvojí přístup k požadavkům na odůvodnění odmítacích rozhodnutí Nejvyšším soudem a potažmo i Ústavním soudem. To by samo o sobě nebylo zajímavé. Zajímavý je důvod tohoto dvojího přístupu.

Prvý přístup, prezentovaný například českým Ústavním soudem (ale třeba také polským Ústavním soudem), vidí náležité odůvodnění jako součást práva na spravedlivý proces ve vztahu ke každému stupni soudní soustavy jednotlivě,

²⁹ Rozsudek ESLP ze dne 13. 1. 2017, ve věci *Talmane* proti Lotyšsku, č. stížnosti 47938/07, b. 29.

³⁰ Rozsudek ESLP ze dne 13. 1. 2017, ve věci *Talmane* proti Lotyšsku, č. stížnosti 47938/07, b. 31.

a proto žádá, aby každé rozhodnutí v jednotlivých stupních soudní soustavy bylo odůvodněno a reagovalo, byť stručně, na námitky v opravném prostředku uplatněné.

Druhý přístup vychází z toho, že právo na spravedlivý proces je třeba nahlízet nikoli z pohledu dílčích řízení na jednotlivých stupních soudní soustavy, ale z pohledu soudního řízení jako celku. Povinnost obecné justice poskytovat ochranu subjektivním právům totiž neznamená, že každý soud zahrnutý v instančním postupu musí projednat každý individuální případ. Co je funkcí celku, nemusí být nutně funkcí každé části.³¹

Pro lepší pochopení uvedu jednoduchý příklad, ve kterém žalobce v civilní věci uplatní promlčený nárok.

V rámci prvního přístupu soud prvního stupně náležitě odůvodní, proč jeho žalobě nejde vyhovět, a to často za použití judikatury Nejvyššího soudu. Odvolací soud rozhodnutí soudu prvního stupně potvrdí a často za použití stejné judikatury, na kterou odkázal soud prvního stupně, žalobci vysvětlí, že je jeho nárok promlčený a nelze mu vyhovět. Nejvyšší soud v rámci dovolacího řízení odkáže často na stejnou judikaturu jako soudy nižších stupňů a vysvětlí žalobci, že se od ní odvolací soud neodchýlil, a proto je jeho dovolání nepřipustné. Konečně Ústavní soud žalobci vysvětlí, že obecné soudy nepostupovaly svévolně a jejich úvaha, opřená o judikaturu Nejvyššího soudu, nevykazuje ústavněprávní deficit.

V rámci druhého přístupu bude rozsudek soudu prvního stupně stejný, tj. náležitě odůvodněný. Odvolací soud nemusí své rozhodnutí sáhodlouze odůvodňovat. Úplně mu stačí se s rozsudkem soudu prvního stupně ztotožnit a odkázat na něj. Nejvyšší soud jednou větou a s odkazem na relevantní zákonné ustanovení dovolání odmítne, protože nesplňuje podmínky přípustnosti a Ústavní soud udělá totéž ve vztahu k ústavní stížnosti.

Je evidentní, že druhý přístup vede k výrazně kratšímu řízení, nižším nákladům a úspoře času a energie soudců a soudního aparátu, které mohou být využity na věci, jež si to pro jejich význam opravdu zaslouží. Nadto lze úspěšně pochybovat o tom, že je právo žalobce v rámci prvního přístupu chráněno o to víc, o kolikrát více se dozví z odůvodnění rozhodnutí soudů různých stupňů, že žádné právo nemá.

³¹ BOBEK, M. Curia ex machina; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. *Právní rozhledy*. 2006, č. 22, s. 1.

Závěrem

V úvodu mého příspěvku jsem psal o zbytečně vynaloženém čase, energii a finančních prostředcích na to, abychom jako soudci Nejvyššího soudu vysvětlili, proč se nějakou věcí nebudeme zabývat. Jsem si přirozeně vědom zjednodušení, kterého jsem se dopustil, protože stále bude třeba posoudit přípustnost dovolání, což si nějaký čas a energii vyžádá. Půjde ale o daleko menší výdaje, než které souvisejí s nutností písemně nepřipuštění dovolání odůvodnit.

Frustrace z nutnosti odůvodnit odmítavá usnesení je o to větší, o co je jasnější, že to může být i jinak. Právo na spravedlivý proces a vypořádání argumentů účastníků řízení je jistě nedotknutelné, postačí však, je-li v řízení ochráněno jednou, není třeba je chránit opakovaně.

Pomyslný míček, který by mohl přinést změnu do uvažování o potřebě odůvodnění odmítacího usnesení, je nyní na straně českého Ústavního soudu a já si dovoluji vyslovit přesvědčení, že ruku v ruce s výraznou obměnou jeho soudkyň a soudců přijde i změna v pohledu na tuto problematiku, která nám všem ušetří spoustu času, energie a peněz a v konečném důsledku povede k širší, a proto i lepší ochraně práv osob, jež se na soudy obracejí.

Nejvyšší soudy na nelehké cestě k prospektivní roli judikatury

ZDENĚK KÜHN¹

1. Hluboké historické kořeny soudobého českého pojetí justice a soudního rozhodování

Současná diskuse o dovolání a obecně o roli nejvyšších soudů v právním řádu je ovlivněna široce sdílenými představami o tom, co očekáváme od soudů prvního stupně, stejně jako co očekáváme od soudů odvolacích a soudu Nejvyššího. Tyto představy, sdílené jednak mezi laiky, jednak mezi právními profesionály, vychází z historického vývoje právního systému. Představy o soudech a jejich roli, které sdílíme na počátku 21. století, nejsou něčím, co se jaksi automaticky odvíjí od proměňujících se právních norem. Hluboce uložené představy o soudech a jejich funkci tvoří nejhlubší jádro právní kultury, které je poměrně rezistentní proti změnám zákonů. Proměňující zákony, snaží-li se sahat na jádro právní kultury, tak často mají jen malý vliv na skutečnou proměnu soudnictví, na způsob, jakým soudci vykládají a aplikují právo, jak rozhodují, jak píší své rozsudky apod.

Toto tvrdé jádro právní kultury tudíž není dáno aktuální podobou zákonů, ale dlouholetým historickým vývojem. Tento vývoj v českém případě sahá až do sklonku 18. století, kdy se rodí moderní středoevropská právní kultura a soudnictví. Nová právní kultura se rodí v reakci na předmoderní právo, v podstatě je postavena na negaci této předchozí feudální právní kultury.

Až do konce 18. století nebylo soudnictví hierarchické, neexistovaly efektivní mechanismy sjednocování soudního rozhodování. Nešlo však jen o to, že to odpovídalo nějaké „iracionální“ povaze předmoderní právní kultury. Některé důvody byly i racionální, byly dány právním partikularismem feudálního státu a stavovských výsad (privilegií) měst či rytířského a panského stavu. Stav vykonávaly vlastní soudnictví, do kterého neměl nikdo třetí zasahovat. Jakékoli instanční přezkumy tyto svobody a privilegia podminovávaly, proto začaly být úspěšněji prosazovány až s nástupem byrokratického absolutismu v průběhu 17. a hlavně 18. století.²

¹ Prof. JUDr. Zdeněk Kühn, Ph.D., LL.M., S.J.D., profesor Právnické fakulty Univerzity Karlovy a soudce Nejvyššího správního soudu.

² Srov. k tomu např. zajímavou a poutavou práci KLABOUC, J. *Staré české soudnictví (jak se dříve soudilo)*. Praha: Orbis, 1967, zejména text na s. 380 násl.

Toto starší právo a jeho kultura jsou však dnes mrtvé a o našich představách o tom, kdo je to soudce a co čekáme od soudů, již nic nevypovídají. Z předmoderního práva nezůstalo téměř nic. Kontinentální právní kultura je totiž diskontinuitní. V našem případě se nová koncepce soudnictví a jeho hierarchie definitivně utváří na sklonku 18. století.

Byl to soudní řád císaře Josefa II. (*Allgemeine Gerichtsordnung*) z roku 1781, který je prvním předpisem moderního civilního procesního práva na našem území.³ Josefínský soudní řád byl skutečnou a radikální změnou ve vývoji procesního práva, poprvé vytvořil jednotnou třístupňovou soudní soustavu a poprvé zavedl též opravný prostředek k nejvyššímu soudu, zvaný dovolání (něm. *Revision*).⁴ Pointou ale bylo, že v té době žádná oddělená soustava soudnictví neexistovala, neboť samozřejmě neexistovala dělba moci. A do roku 1848 neexistoval ani nejvyšší soud, ale zvláštní soudně exekutivní hybrid, zvaný Nejvyšší soudní úřad (*Oberste Justizstelle*).⁵

Mou tezí je, že již josefínský soudní řád, který v Čechách a na Moravě platil přes sto let, vytvořil základní pojetí toho, co právníci i laici čekají od soudů a jak soudci chápou sami sebe. Soudci byli podle něj součástí byrokratického aparátu, který kontroloval a musel být kontrolován. Právě skutečnost, že před rokem 1781 neexistoval efektivní přezkum soudních rozhodnutí, vedla k situaci, kdy nový procesní řád zavádí trojstupňovou soudní soustavu, kde rozdíl mezi odvoláním a dovoláním je v názvu, nikoli však v obsahu.

Přípustnost dovolání byla původně jen v situaci diformity, tj. změny prvostupňového rozhodnutí soudem odvolacím. Tzv. mimořádné dovolání (proti potvrzujícímu rozsudku odvolacího soudu) bylo v postupující byrokratizaci justice zavedeno až v roce 1833.⁶ Ani civilní řád soudní z roku 1895⁷ na těchto základních východiscích nic nezměnil.

Soudce absolutistického státu byl především byrokratem, úředníkem. K jasnému oddělení soudnictví od byrokracie došlo až v 60. let 19. století (definitivně až v důsledku prosincové ústavy z roku 1867), mentalita soudce jako byrokrata však přežívá dodnes. Jsou to nejen způsoby kontroly soudce (onen slavný „čárkový“ systém, hodnotící soudce na základě kvantitativního ukazatele, totiž toho, kolik případů rozhodl), ale i vlastní identifikace soudců (např.

³ K němu obecně např. KINDL, V. Všeobecný soudní řád Josefa II. a jeho knižní tisky z let 1781/82. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 2010, č. 1, s. 177–183.

⁴ Viz § 252–267 josefínského soudního řádu. K historickým aspektům vývoje dovolání srov. blíže STANISLAV, A. *Dovolání s akcentem na ústavněprávní konformitu*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, kapitola druhá.

⁵ Srov. NESCHWARA, Ch. Die Oberste Justizstelle in Wien (1749–1848). *Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs*. 2016, č. 2, s. 256–268, doi:10.1553/BRGOE2016-2s256.

⁶ STANISLAV, A. *Dovolání s akcentem na ústavněprávní konformitu*, kapitola druhá.

⁷ Zákon č. 113/1895 ř. z., o soudním řízení v občanských rozepřích právních (civilní řád soudní).

ustálené floskule, jako je skutečnost známá soudu „z moci úřední“, implikující, že soudce je úředník a soud je úřad).

2. Byrokratický ideál kontinentální justice

Kontinentální justice vychází z hierarchického a byrokratického ideálu státní moci. Soudnictví v tomto modelu stojí na principech přísné hierarchie, neosobnosti formálních norem práva a logického legalismu. Soudci jsou školení právní profesionálové. Soudcovské sbory existující v tomto ideálu státní moci připomínají byrokracii, a to jak ve stylu, myšlení, tak v rozhodování. Soudní rozhodnutí jsou „bezejmenná“, sepsovaná za soud jako instituci, nikoli za každého jednoho soudce, jak je tomu v common law. Podoba odůvodnění se drží jednoho „ideálního“ stylu, příliš velká osobitost či originalita stylu je ke škodě: není to přece soudce, ale soud, kdo rozhoduje. Proto tradičně nebylo v kontinentálním právu povoleno publikovat odlišná stanoviska – soud jako instituce přece mluví jedním hlasem, nikoli kakofonií hlasů rozhodujících soudců. Tato tradice se bourá teprve v posledních desetiletích, nejprve u ústavních soudů, později u některých jiných vysokých soudů.

Je charakteristické, že soudcovský sbor je v tomto systému utvářen v tzv. profesionálním (kariérním) modelu. Soudci jsou tedy vybíráni administrativním způsobem na počátku své profesní kariéry, jmenování přichází krátce po ukončení právnické fakulty. Selektce budoucích soudců je spíše technická, zkoumá schopnost kandidátů řídit soudní proces a sepsat přezkoumatelné rozhodnutí. Ideál kontinentální justice posiluje konformitu: to již tím, jak se mladí právníci do justice dostávají (několikaletá přípravná služba v justici samotné, kde jsou na justiční dráhu připravováni staršími zkušenými soudci, a ztotožňují se tak s vnitrojustičními hodnotami) nebo jak jsou povyšováni (typicky je na vyšší soud jmenován ten, jehož rozsudky jsou rušeny odvolacími instancemi jen zřídka). Formulování nějaké přísné precedenční doktríny se tak v tomto systému může jevit nadbytečné – justice je dostatečně koherentní již systémem utváření.⁸

Nejenom ale to. Všudypřítomné vědomí, že pravidlem je podání opravného prostředku proti soudnímu rozhodnutí, vede k tomu, že soudce prostě vychází z toho, že „někdo instančně výše“ jeho rozsudek přezkoumá. Současně instančně vyšší soud přezkoumá též následování aplikovatelné judikatury soudem nižším. Tomu odpovídá vnímání odpovědnosti soudců rozhodujících na prvním stupni za odvedenou práci. Je rozdíl, pokud soudce píše rozsudek a chápe ho jako finální

⁸ V českém kontextu viz také BOBEK, M. (R)evoluce, která se nekonala – Justice dvacet let poté. *Přítomnost*, léto 2009, s. 26–29.

produkt, za kterým si stojí a který by již dále nemusel a neměl být zkoumán; anebo pokud píše rozsudek s vědomím toho, že přece bude přezkoumán v odvolacím řízení. V onom druhém pojetí se z opravných prostředků stává pravidlo. Toto pravidlo odpovídá nejenom vnímání samotných soudců (soudce v prvním stupni tak necítí plnou odpovědnost za tím, co sepsal, neboť jeho rozhodnutí přezkoumá soudce odvolací jako kontrolor správnosti rozhodnutí v rámci soudní hierarchie), ale též vnímání stran soudního sporu a vnímání advokátů. Toto advokátské vnímání rovněž chápe opravný prostředek jako pravidlo, nikoli výjimku, a nečiní velký rozdíl mezi odvoláním, dovoláním či ústavní stížností.

Angloamerické soudnictví stojí daleko od přísně byrokratizovaného a hierarchizovaného systému. Soudci v common law jsou v justičním systému spojeni nikoli nějakou pevnou hierarchickou strukturou, ale spíše sdílenými ideály a hodnotami (Damaška takovouto justici nazývá jako tzv. koordinovaný model⁹). Zatímco v kontinentálním systému je pravidelným důsledkem soudního rozhodnutí odvolání, v angloamerickém prostředí je odvolání drahé a spíše výjimečné. Justice je složena ze soudců, kteří nejsou specializovaní, v nejryzejší formě to dokonce v minulosti ani nebyli školení právníci (do 19. století, dnes to již neplatí). Soudci zde hledají v jednotlivých případech individuální spravedlnost, často mimo nějaké formalizované prameny. Soudci jsou velmi silné individuality, které berou při svém rozhodování v úvahu obsahové a hodnotové argumenty. Řada soudců má svůj vlastní styl právní argumentace či psaní rozsudků, originalita stylu je ku prospěchu a ukazuje osobnost soudce, který je koneckonců hlavním aktérem vývoje práva. Proto bylo odedávna součástí anglického soudního procesu právo každého soudce oznámit své vlastní důvody pro rozhodnutí.

Pro výběr takovýchto soudců je typický politický model, zdůrazňující politická kritéria, a preferující soudce s životními zkušenostmi, neboť znalost práva v tomto modelu předpokládá především znalost života.¹⁰ Soudci jsou jmenováni (nebo dokonce v některých státech USA voleni) ve starším věku, na základě čitelné a dlouhé profesionální historie.¹¹ Takovýto systém nezbytně

⁹ DAMAŠKA, M. *The Faces of Justice and State Authority: A Comparative Approach to the Legal Process*. New Haven: Yale University Press, 1986, s. 37 násl.

¹⁰ Jak podotkl Oliver Wendel Holmes, legenda amerického práva, v úvodu své knihy *The Common Law* (Harvard, 1881; reprint New Brunswick: Transaction Publishers, 2005), na s. 5: „Život práva není logika. Je to zkušenost.“ („*The life of the law has not been logic; it has been experience*“).

¹¹ ABRAHAM, H. J. *The Judicial Process. An Introductory Analysis of the Courts of the United States, England, and France*. 7th Ed. New York, Oxford: Oxford University Press, 1998, s. 20 násl.; CARP, R. A., MANNING, K. L., HOLMES, L. *Judicial Process in America*. 12. vydání. CQ Press, 2022, s. 106 násl.

potřebuje doktrínu precedentu, která podporuje disciplínu uvnitř soudnictví plného velmi silných a často až nezdravě politicky vyprofilovaných osobností.

„*Krátce řečeno*,“ uzavírá ve své mistrovské práci popisující různé modely soudnictví chorvatský komparatista Mirjan Damaška, „*zatímco soudcovská organizace sestávající z nepříliš hierarchicky formovaných soudců může potřebovat doktrínu závazného precedentu jako interní ideologický stabilizátor; hierarchická kariérní justice se obejde spíše bez závazného precedentu*.“¹² Byrokratický ideál justice totiž vychází z toho, že následování judikatury přezkoumá instančně vyšší soud.

Kontinentální systém, založený na všeobecné instanční kontrole, je finančně náročnější, protože opravných prostředků je mnohem více. A protože je mnohem více rozhodnutí odvolacích soudů, je logicky větší tlak na soud nejvyšší, aby i on byl prostým kontrolorem rozhodnutí soudů odvolacích. Tento obrázek soudnictví jako byrokratické a přísně instanční hierarchie je tak internalizován všemi relevantními aktéry, soudci, advokáty, laiky, ale i politiky.

Při takovémto vymezení opravných prostředků a soudní hierarchie vůbec je logické, že i hlavní funkcí dovolání je kontrolovat „správnost“ rozhodnutí soudů nižšího stupně (funkce retrospektivní). Proměňuje se sice kontext a související ústavní základy (v době josefínské to byl důraz na jednotnost rozhodování byrokratického aparátu a přísná centralizace státu, dnes základní práva procesních stran na zákonnost a ústavnost jejich rozsudku), podstata se ale od konce 18. století nijak zásadněji nezměnila.

Na tomto místě lze proto shrnout, že rozhodování nejvyšších soudů může zahrnout (1) elementy retrospektivní, tedy kontrolu „správnosti“ rozhodnutí nižších soudů, (2) prvky prospektivní, kde případná náprava nesprávného rozhodnutí je druhořadá, a hlavním důvodem rozhodnutí Nejvyššího soudu je vytvoření nového precedentu, tedy nového právního názoru, případně modifikace právního názoru starého. Prospektivní typ rozhodování usiluje zejména o vytvoření nebo dotvoření obecné právní normy. Směřuje tak „do budoucna“, jeho hlavním cílem je sjednotit judikaturu nebo vytvořit judikaturu novou. Naopak retrospektivní typ směřuje „zpět“, tedy ke kontrole správnosti rozhodnutí nižších soudů v dané individuální kauze. Sjednocování judikatury není činěno systematicky, a je tedy spíše vedlejší funkcí činnosti takového modelu.¹³ Středoevropská právní kultura tradičně spadá do modelu retrospektivního.

¹² DAMAŠKA, M. *The Faces of Justice and State Authority*, cit. práce, s. 37.

¹³ V literatuře české v detailech BOBEK, M. *Curia ex machina: o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. Právní rozhledy*. 2006, č. 22, mimořádná příloha, s. 4.

3. Ústavní soudy a napětí mezi „nejvyššími“ soudy

Na sklonku 20. století nám do právě vyprávěného příběhu vstupuje jeden důležitý aktér. Ústavní soud, který je po německém vzoru vybaven pravomocí přezkoumávat ústavnost rozhodnutí obecných soudů. Tato úprava byla v roce 1993 logická: ingerence ústavní justice do judikatury obecných soudů zásadním způsobem přispěla k transformaci české justice a českého právního myšlení vůbec.¹⁴

Současně ovšem uvedený „německý“ model ústavního soudnictví přináší komplikovaný vztah mezi nejvyššími soudy a ústavním tribunálem, který má pravomoc vstupovat do judikatury obecných soudů cestou ústavní stížnosti. Český justiční systém je dnes nastaven jako systém se dvěma nejvyššími soudy, nad nimiž fakticky stojí Ústavní soud jako soud „supernejvyšší“. Je logické, že možnost selekce u obou nejvyšších soudů, jejichž rozhodnutí však mohou být následně podrobena ústavnímu přezkumu Ústavním soudem, vyvolává velké pnutí uvnitř justičního systému. Celý problém je násoben zásahy Evropského soudu pro lidská práva, který oprávněně vyčítá především samotnému Ústavnímu soudu neschopnost zajistit vnitřně sladěnou hierarchii instančních prostředků ochrany práv.¹⁵

Sám Ústavní soud toto dilema ostatně již výslovně připustil. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/03, kterým zrušil možnost Nejvyššího soudu neodůvodnit usnesení odmítající nenárokové dovolání, řekl, že tehdejší stav, kdy se účastník nedozví důvody rozhodnutí Nejvyššího soudu o odmítnutí dovolání: „*by snad mohl obstát v situaci, pokud by Nejvyšší soud byl skutečně posledním orgánem soudního typu, který se věci mohl zabývat. S ohledem na postavení Ústavního soudu, jakož i Evropského soudu pro lidská práva, však absence jakéhokoli odůvodnění znemožňuje posoudit, byť jen v hrubých rysech, důvody rozhodnutí [...] v případě předložení věci těmto orgánům stejně vyvolá povinnost Nejvyššího soudu své rozhodnutí (vlastně dodatečně) odůvodnit*“.¹⁶

Podobný právní názor však poněkud opomíjí logiku instančního postupu v rámci justiční soustavy. Absence odůvodnění, proč se nejvyšší článek určité

¹⁴ Tento fenomén „transformační“ podoby ústavního soudnictví detailně popisují záhy po konci „prvního“ Ústavního soudu (1993–2003) v práci KÜHN, Z. Jusnaturalismus vs. juspozivitismus? Prvních deset let Ústavního soudu a proměna soudcovské ideologie aplikace práva. In: HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (eds.). *Dělba soudní moci v České republice*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 92–117.

¹⁵ Jde především o velký formalismus, s nímž Ústavní soud přistupoval k přípustnosti ústavní stížnosti ve vztahu k ne/vyčerpání nenárokového dovolání. Srov. např. rozsudky ESLP ze dne 12. 11. 2002, *Zvolský a Zvolská proti České republice*, č. 46129/99, § 18–36 nebo ze dne 21. 9. 2006, *Geco, a. s. proti České republice*, č. 4401/03, § 26.

¹⁶ Nález ze dne 11. 2. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 1/03 (N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.).

soudní soustavy odmítá případem zabývat, by byla vskutku problémem pouze v situaci, kdy by neexistovala předchozí rozhodnutí soudů nižšího stupně v téže věci. Jestliže se však Nejvyšší soud odmítne daným případem zabývat, pro potřeby případného dalšího přezkumu lze tento případ považovat za situaci, kdy se Nejvyšší soud ztotožnil s právním názorem soudu nižšího. Nic nebrání Ústavnímu soudu meritorně posuzovat rozhodnutí soudu prvního stupně či soudu odvolacího, která jsou plně odůvodněna. Evropský soud pro lidská práva ve své judikatuře nikdy nevyslovil žádné výhrady proti systému, v němž vrcholný soud neodůvodňuje většinu svých rozhodnutí a opravné prostředky bez dalšího odmítá. Ostatně Evropský soud sám postupuje přesně tímto způsobem.

Pravomoc Ústavního soudu odmítat ústavní stížnosti pro zjevnou neopodstatněnost a pravomoc Nejvyššího soudu „filtrvat“ nenároková civilní dovolání jsou ve skutečnosti variací na totéž, tedy na pokus o prospektivní funkci vrcholného soudu. Nepraktickým aspektem věci je však povinnost soudu všechna odmítavá usnesení odůvodňovat, což zabírá zbytečně velkou část energie soudců a jejich asistentů.

Nikoli jednoduché otázky vymezení hranic mezi obecnou justicí a Ústavním soudem, a zejména mezi Ústavním soudem a oběma nejvyššími soudy obecné a správní justice, vedou pochopitelně k tomu, že Ústavní soud je přinejmenším potencionálně „nejvyšším“ soudem civilním, trestním či správním. To následně vede k tlaku na Ústavní soud samotný¹⁷ a jako další reakce pak ke zvýšeným požadavkům Ústavního soudu na odůvodnění Nejvyššího soudu, a tedy k neefektivnímu tlaku na trojinstančnost soudního řízení. Tyto tlaky (iracionální z pohledu justiční soustavy jako celku, pochopitelně z pohledu Ústavního soudu) ovšem ve svých důsledcích přispívají k dalšímu snižování efektivity české justice. Otázky V. Šimíčka, nakolik je ústavní stížnost proti rozhodnutí obecného soudu vskutku přínosná, jsou pak z dlouhodobější perspektivy plně namístě.¹⁸

Omezování nápadu nejvyšších soudů (ostatně stejně jako soudu Ústavního) není otázkou pouhé teoretické disputace. Jak si všímá čelný procesualista J. A. Jolowicz, nadměrný nápad věcí, s nimiž se musí soudci nejvyšších soudů meritorně či kvazimeritorně vypořádat, znemožňuje nejvyšším soudům efektivně plnit jejich veřejnou roli dotváření práva. Takoví soudci vyčerpávají

¹⁷ Srov. RYCHETSKÝ, P. Několik poznámek ke stavu české justice s přihlédnutím k dělbě moci. In: HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (eds.). *Dělba soudní moci v České republice*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 11, na s. 13: „Zatímco přes 90 % dovolání je Nejvyšším soudem pravidelně odmítnuto pro neodůvodněnost, Ústavní soud se následně téměř v 50 % odmítnutých dovolání ústavní stížností věcně zabývá.“

¹⁸ ŠIMÍČEK, V. *Ústavní stížnost*. Praha: Linde, 2005, s. 91 a násl.

svou energii margináliemi typu odůvodnění odmítnutí podání, která nemají žádný všeobecnější význam, a následně jsou připraveni o čas a energii podrobně diskutovat a reflektovat kauzy skutečně závažné.¹⁹

4. Závěr

Historie právního systému je v naší právní kultuře stále živá. Je obsažena v hluboce zakořeněném optimismu, kladoucím důraz na podávání opravných prostředků. To nyní vychází z teze „čím více instancí, tím větší ochrana základních práv“. Tato teze vychází z nedůvěry ve schopnosti nižších soudů rozhodnout případ finálně a správně již v jednom stupni. Je ale stejně tak obsažena v nedůvěře v odpovědnost soudců nejvyšších soudů, kteří by údajně nebyli s to plnit své úkoly, pokud bychom je zbavili povinnosti detailně odůvodnit všechna rozhodnutí, včetně usnesení odmítacích. Tyto tendence, které lze spolehlivě v naší právní kultuře vystopovat již ke konci 18. století, dnes dostávají nový, ústavněprávní háv, vycházejí totiž z ústavních kautel práva na spravedlivý proces.

Ve výsledku tak v českém právu dochází ke zvláštní symbióze původní byrokratické josefinské koncepce dovolání jako prostředku, kterým Nejvyšší soudní úřad do roku 1850 sjednocoval judikaturu nižších „úřadů“, a „lidsko-právní“ koncepce ochrany ústavního práva na přístup k Nejvyššímu soudu.

¹⁹ Cituje ASSER, W. D. H., GROEN, H. A., VRANKEN, J. B. M., TZANKOVA, I. N. *A New Balance. A Summary of the Interim Report Fundamental Review of the Dutch Law of Civil Procedure.* (2003) ZZPInt 329, s. 373.

The Role of the Supreme Court and Leave to Appeal in Finland

TATU LEPPÄNEN¹

Dear colleagues,

It is a great privilege and an honor to speak in this conference which is held to celebrate the 30th anniversary of the Supreme Court of the independent Czech Republic. The importance of this milestone cannot be overestimated in Europe with a full-scale war under way in Ukraine. After a half century behind the Iron Curtain, a democratic Republic that respects the rule of law and fundamental rights has been built and enhanced. In this endeavour, the Supreme Court and other independent courts of law have played a crucial role.

Dear colleagues, I bring the warmest congratulations to your Court from our Court.

Introduction

The theme of this second panel is the role of the supreme courts in access to justice, in the context of the admissibility of cases for review by supreme courts. I have been asked to elaborate on the Finnish filtering system of cases in the Supreme Court of Finland.

Finland is one of the Nordic countries, and the Nordic countries have very similar legal systems and traditions.² For example, none of the Nordic countries has a separate constitutional court. The constitutional functions are vested in the ordinary courts.

Regarding the Nordic procedural law, I would say that its roots are in the German procedural law but with a Nordic pragmatic twist. Within the Nordic countries it is also possible to distinguish between the eastern and western Nordic procedural law, in which Finland and Sweden form the eastern part. Hence, I will elaborate on the Finnish system, but the overall approach is similar in all Nordic countries, especially Sweden.³

¹ Tatu Leppänen, LL.D., President of the Supreme Court of Finland.

² The Nordic countries are Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden. All five are member states of the Council of Europe and three (Denmark, Finland, Sweden) of the European Union.

³ See MODÉER, K. Å. *The Scandinavian Supreme Courts*. In: WIJFFELS, A. A., VAN RHEE, C. H. et al. *European Supreme Courts: A Portrait through History*. Third Millennium Publishing. London, 2013, pp. 114–119.

I will focus on the leave to appeal system in civil and criminal cases which are in Finland tried by the Supreme Court. I will make some remarks also on the somewhat different leave to appeal system in administrative law cases, falling under the jurisdiction of our sibling court, the Supreme Administrative Court.

In the Finnish procedural law, appeal to the Supreme Court is considered as an ordinary remedy, despite the strong filtering mechanism. The extraordinary remedies after a final judgement (*res judicata*) are outside the scope of my presentation.

Access to justice and the role of the Supreme Court

My starting point is that a leave to appeal system is closely linked to the role of a supreme court in a society. And the role of a supreme court cannot be determined *per se* in isolation. The supreme court is a part of the judiciary as a whole and it functions normally as the final instance, after the proceedings and a judgement in at least one lower instance.

As in many other countries, the court system in Finland consists of three instances in civil and criminal cases. The basic idea in Finland is that every instance should clearly be able to concentrate in its own task in the court system. This is for the benefit of the parties and the society. Superfluous appellate procedures would only cause delay and costs to the parties and unnecessary workload for the courts with limited resources.

In practice the most important courts for individuals are the first instance courts. In Finland these are the 20 district courts where everyday adjudication for ordinary people and companies takes place. The emphasis of court proceedings must lie in the first instance and already their work has to be of high quality. One cannot underline enough this work as the proceedings and the reasoning of the first instance form also the basis for the appellate procedure, if a party appeals to a higher court.

The second instance courts, in Finland the five courts of appeal, have an important but supplementary task to guarantee the quality of adjudication in individual cases. They have to control and, if needed, correct potential errors in the proceedings or in the judgements of district courts.

From the point of view of individual access to justice these two instances are normally sufficient. In Finland it has not been considered necessary that also the Supreme Court should for the third time ensure the correctness of the outcome and rule on the merits in each individual case. The Supreme Court is the third instance, it is not the third first instance nor the second second instance. As *Justice Sippo* puts it: “Re-examining cases in three instances hardly

provides any additional value to the quality of justice, if already the first instance has played its part adequately in the court system.”⁴

For over 40 years the Supreme Court of Finland has functioned as a court of precedent. The Court’s main task is to rule on points of law in cases with more general precedential value. This role was established in 1980 by the current leave to appeal system which I will later describe in more detail. In the 1970s when there was not such an efficient filtering system, the workload of the Supreme Court was excessive resulting in backlog of cases.

Naturally, this three-instance system is in full conformity with the European and international standards. Article 6 in the European Convention of Human Rights guarantees an access to court and a fair trial. But once a party has had his or her fair trial at a first instance court it does not guarantee a right to appeal against the judgement.

Right of appeal in criminal matters is guaranteed in Article 2 in Protocol No. 2 to the Convention, as well as in Article 14 (5) in the UN Covenant on Civil and Political Rights. Everyone convicted of a criminal offence by a tribunal shall have the right to have his conviction or sentence reviewed by a higher tribunal. The exercise of this right, including the grounds on which it may be exercised, shall be governed by law. In addition, this right may be subject to exceptions stipulated in the Article.

The right to appeal is guaranteed in Section 21 of the Constitution of Finland. This section provides that everyone has the right to have a decision pertaining to his or her rights or obligations reviewed by a court of law. Provisions concerning the right of appeal shall be laid down by a Parliamentary Act. The leave to appeal system in the Supreme Court is, of course, in conformity also with our Constitution.

Once there is a possibility to appeal against a judgement, the proceedings in the appellate court must meet the fair trial standards. However, according to the well-established case law of the ECtHR, these standards are not the same for the appellate procedure as they are for the first instance procedure. And the requirements of Article 6 are even more limited on a pure leave to appeal procedure in the highest court.⁵

In the European Union, the starting point is the principle of procedural autonomy. The structure of a national court system and its filtering mechanisms

⁴ SIPPO, J. *Filtering the Appeals to the Supreme Court: The Finnish Approach*. In: *Supreme Courts in Changing Times*. Bratislava: VEDA, 2020, p. 169.

⁵ See, inter alia, judgements *Gorou v. Greece* 2009 [GC] (20 March 2009), *Kukkonen v. Finland* 2009 (13 January 2009) and *Baydar v. the Netherlands* 2018 (24 April 2018), and, inter alia, HIRVELÄ, P., HEIKKILÄ, S. *Right to a Fair Trial*. Intersentia, Cambridge: 2021, pp. 36, 54.

are in the discretion of a member state. The national pluralism is wide in this area. However, as we know from the strong case-law of the ECJ, the principles of the rule of law, as well as the principles of equivalence and effectiveness, must be respected. The national court system as a whole must ensure judicial protection of an individual's rights under EU law in accordance with Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the EU. Above all, the obligation of a court of last instance to refer a case to the ECJ for a preliminary ruling (Article 267 TFEU) must be fully respected in any national filtering system.⁶

One may ask whether the Finnish Supreme Court as a precedent court has no role in upholding access to justice? Quite the opposite. We must distinguish between access to justice in a pending individual case and access to justice more generally in the society. In the former the role of the Finnish Supreme Court is limited but in the latter the role is very important. Precedents provide legal guidance for similar disputes in the future and aim to ensure that courts across the country interpret the law in the same way. This enhances access to justice for all the potential parties in similar situations. A clear precedent might for example mean that a potential litigation becomes completely unnecessary. At the same time the case-law of the Supreme Court contributes to the development of the legal system, alongside with the work of the legislature.

The leave to appeal in the Supreme Court of Finland

In almost all civil and criminal cases the Supreme Court of Finland is the third instance, and the leave to appeal applies to all these cases. However, the leave to appeal is applied also in commercial cases which are decided by the Market Court, and which are appealed to the Supreme Court as a second and final instance.

Leave to appeal is granted if one of three statutory grounds stipulated in the Code of Judicial Procedure (Chap. 30, Sec. 3) is satisfied. By far the most important ground for a leave is the ground of precedent. Leave to appeal may be granted if it is important to have the matter decided by the Supreme Court, with regard to the application of the law in other similar cases or because of the uniformity of legal practice. On other words, when ruling of the Supreme Court is needed for the proper application of law in the future.

Typically, this can be the case, when more case-law is needed in questions that are open to interpretation, or when new legislation raises new questions of

⁶ See, *inter alia*, C-33/76, *Rewe-ZentralfinanzeG* and *Rewe-ZentralAG v Landwirtschaftskammer für das Saarland*, 16. 12. 1976, and C-234/17, *XC and Others*, 24. 10. 2018, §§ 21–24.

law. One important area are cases involving EU-law or human rights and the impact of the rulings of European courts to national legal order. As the court of last instance, the Supreme Court has an obligation to grant a leave in cases where interpretation of EU-law is relevant. The Supreme Court has also in one case requested an advisory opinion from the ECtHR according to Protocol No. 16 to the Convention.

Secondly, leave can be granted also if there has been a procedural or other error of such gravity, that the judgment of court of appeal could be annulled or reversed by means of extraordinary remedies. And thirdly, a leave can be granted if there are other serious grounds for granting leave to appeal. These latter two grounds serve as a safeguard that enables also the Supreme Court to intervene in order to give parties legal protection even in cases without precedential potential.

A leave to appeal can be granted without limitations in a case, but it can also be limited to a certain part of a case. Leave to appeal may be limited to 1) some of the parties in a case, or 2) a part of the decision of the court of appeal. In addition, leave to appeal can be limited even to 3) a particular legal issue in a case, the deciding of which is necessary in order to guide legal practice.

By granting a partial leave to appeal it is possible also within a single case to direct the examination of the Court solely to the questions that are important. On the other hand, the Supreme Court is an appellate court, not a court of cassation, and a leave to appeal can be extended to cover the assessment of facts also.

In addition to the aforementioned system, a decision of a first instance district court may be appealed directly to the Supreme Court, if both parties consent to this and the ground of precedent is present. This possibility is quite rarely used, and it is meant for situations, where the case is exceptionally important from the point of view of case-law guidance.

Annually, only less than 7 % of applications pass the test for a leave to appeal. Of roughly 2000 cases appealed only approximately 130 cases are taken to be ruled on the merits. And more than 80 % of leaves are granted on the ground of precedent.

Applications for leave to appeal are decided in a written procedure by a panel of two justices. If they disagree, a third justice is called in. Reasoning is not given in these decisions. Since a reform in 2019 applications for leave to appeal which are considered manifestly ill-founded can be dismissed by a single justice alone. This possibility has been used in approx. 30 % of the applications.

To sum up, when considering whether a leave to appeal should be granted or not, the Supreme Court is not primarily interested in whether the lower court has managed to reach the correct outcome in the case at hand. Instead, the case itself must bear some precedential value for future interpretation of law.

Other case filtering systems in Finland

The courts of appeal

In fact, the leave to appeal in the Supreme Court is not the only case filtering system in Finland. There is also a filtering mechanism in use in the courts of appeal, the so-called leave for continued consideration (Chap. 25 a, Code of Judicial Procedure). But the basic approach here is different.

As I stressed earlier, the function of the first stage appeal is to supply the parties with legal security and protection. It aims to control and guarantee that the outcome of the first instance judgment is correct. Accordingly, the idea of filtering at this stage is to sort out cases that clearly do not need re-examination. This is done by the courts of appeal controlling in more summary review proceedings that judgments rendered by the district courts are legitimate and sufficiently justified.

As a rule, leave for continued consideration shall be granted in a court of appeal if: 1) there is reason to doubt the correctness of the result of the decision of the district court; or 2) it is not possible, due to insufficient reasoning, to assess the correctness of the result of the decision. Hence, the focus is on the outcome of the case in hand.

There is one exception to this basic idea: a leave for continued consideration must be granted also if it is important in view of the application of the law in other similar matters. This provision ensures that cases of precedential value are recognized already in the courts of appeal and that such cases are not filtered out.

Already the filtering system in the courts of appeal is extensive: it covers all civil cases. Criminal cases are covered if the imposed sentence is no more than 8 months of imprisonment. But the threshold is much lower than in the Supreme Court. In more than half of these cases the leave is granted.

If a leave for continued consideration is denied in a court of appeal, a further appeal to the Supreme Court is available, if the Supreme Court grants a leave to appeal on normal grounds. This possibility is used quite often by the parties, but leave is rarely granted in the Supreme Court in these cases.

The Supreme Administrative Court

In administrative matters the court system in Finland is two-layered, with regional administrative courts as the first judicial instance and the Supreme Administrative Court as the highest court. The Supreme Administrative Court is

not considered primarily as a court of precedent, although one of its functions is to rule on precedential questions in administrative law.

According to the main rule of the new Administrative Judicial Procedure Act of 2020, cases are subject to the requirement of leave to appeal in the Supreme Administrative Court. But the approach is a bit different here also.

According to Sec. 111 of the Act, leave to appeal shall be granted on the ground of precedent. But in addition, leave shall be granted if there is special cause for referring the matter for decision by the Supreme Administrative Court due to a manifest error that has occurred in the matter. Hence, the focus is more on the outcome of the case and the margin of discretion is narrower than in the Supreme Court.

Concluding remarks

I am pleased to be able to say that the leave to appeal system in the Supreme Court of Finland has worked well during the past decades and has fulfilled its purpose. The system has proven to be an indispensable precondition for the Court's function as a national court of precedent. The case selection has enabled the Court to direct its resources to cases of precedential value. The Court has become a strong court of precedent and the Court's case law has true impact in the legal community. We do not have a *stare decisis* doctrine in Finland, but the precedents of the Supreme Court are respected and followed in practice. This has been for the benefit of the Court and the society in general. And there has been no evidence of a negative influence on individual access to justice.

The numbers highlight this positive picture. Of roughly 2000 appealed cases per year the Court rules on the merits in around 130 cases per year, of which 100 are published as precedents. This limited number of proper cases means that the precedents can be drafted with the highest quality. And because there is no inflation of rulings they also draw a lot of attention in the legal community and society.

This also means that we can manage with relatively limited number of judges, only president and 18 justices. Also, the number of assistant judicial staff can be limited as we have a little over 20 legal referendaries. Hence, the Court is very compact and the uniformity of legal practice within the Court is not an issue at all. Also, a plenary session is fully manageable.

As a recent development I can mention that in June this year the Supreme Court has submitted a legislative proposal to the Government to further strengthen the precedential role of the Court. Firstly, according to the proposal, a district court or a court of appeal could request the Supreme Court to give a preliminary ruling concerning the application of law in a pending case.

Secondly, the Supreme Court could directly rule on a legal question in a case in which a court of appeal has not granted a leave for continued consideration. In both cases the normal system of leave to appeal would apply in the Supreme Court. The future of these legislative proposals is still to be seen.

To conclude I would say that our leave to appeal system is the best one – for the Supreme Court of Finland. There are no one-size-fits-all-answers to these questions. A precondition for such a strong filtering system is that the first and second instance courts work well with a high quality, in accordance with their function in the court system. Also, a high level of public trust to the courts is needed in the society, and that luckily is the case in the Nordic countries. And the key is the intended role for the supreme court in a society.

My final thesis is this: If a national supreme court is intended to be a strong court of precedent, it should have a strong leave to appeal system with focus on the precedential value of cases. This is evident if you compare a supreme court with a lenient filtering system, thousands of rulings per year and hundreds of justices to a supreme court with a strong filtering system, fewer cases and fewer justices. And of course, a middle-ground can be found between these far-ends, with some kind of a mixed-system for filtering cases.⁷

Thank you for your attention. On behalf of the Supreme Court of Finland I wish all the best success for the Supreme Court of Czech Republic also in the future.

⁷ See also ŠÁMAL, P., BARTÁK, P. *Admissibility of an Extraordinary Appeal: Models and their Functioning in Practice – Time for a Change?* In: *Supreme Courts in Changing Times*. Bratislava: Veda, 2020, p. 118–161.

Nejvyšší soud – výzvy 21. století

PETR ŠUK¹

Proč máme Nejvyšší soud? Co od něj očekáváme?

Troufám si předpokládat, že se shodneme na výchozí tezi, podle níž je hlavním úkolem Nejvyššího soudu sjednocovat výklad právních předpisů, a svojí činností tak uvádět v realitu ústavní principy právní jistoty, předvídatelnosti práva, ochrany oprávněné důvěry v právo (oprávněného legitimního očekávání) a formální spravedlnosti (rovnosti). Tak, aby v Českých Budějovicích platilo stejné právo jako v Budějovicích Moravských a aby se lidé dočkali ve stejné věci stejného rozhodnutí jak u soudu v Ústí nad Labem, tak u soudu v Ústí nad Orlicí.

Současně si dovolím vycházet z axiomu, podle něhož neplatí rovnice „čím více soudních instancí, tím více spravedlnosti“. Z řečeného plyne, že Nejvyšší soud nepotřebujeme jako klasickou třetí instanci, jež přezkoumává již dvakrát přezkoumané. Toto pojetí nepřináší ničeho ani jednotlivci, ani společnosti. Zásah do pravomocně skončené věci by měl být výjimkou, odůvodněnou veřejným zájmem na jednotném výkladu právních předpisů, resp. na prosazení shora uvedených ústavních principů.

A konečně beru jako danost, že čas a zdroje – lidské i materiální – jež máme k dispozici, jsou omezené. Vezmeme-li v úvahu fakta, o nichž tu již byla řeč – především počet věcí, jež na Nejvyšší soud napadá, počet soudců a odborného aparátu, náklady, které to stojí – vidíme, že v současném systému Nejvyšší soud nenakládá se zdroji, které má, optimálně. A současně, že svoji roli beze zbytku neplní.

Společnost oprávněně očekává od soudců Nejvyššího soudu maximální erudici, schopnost pokrýt odbornou diskusi, učit se, zamýšlet se, reagovat na vývoj (práva, společnosti, technologií), schopnost inspirovat se v zahraničí a napsat v relativně krátkých lhůtách a v nejvyšší možné kvalitě rozhodnutí, které bude takřkajíc zvonit. V podmínkách, kdy Nejvyšší soud každý rok vychrlí 5 až 8 tisíc odůvodněných rozhodnutí, je to *mission impossible*.

Ohromné množství odůvodněných rozhodnutí každý rok vyprodukují i Nejvyšší správní soud a soud Ústavní. Z pohledu odborné i laické veřejnosti řečené znamená, že je ročně zasypávána 12 až 15 tisíci odůvodněnými rozhodnutími všech tří vrcholných soudů. Jelikož judikatura vrcholných soudů působí normativně a jejich rozhodnutí představují právo v materiálním smyslu²,

¹ JUDr. Petr Šuk, místopředseda Nejvyššího soudu.

² Srov. v literatuře např. KŮHN, Z. Nová koncepce normativity judikatury obecného soudnictví na pozadí rozhodnutí Ústavního soudu. *Právní rozhledy*. 2001, č. 6, a v judikatuře např. nález

system předpokládá, že praxe bude tato rozhodnutí znát a řídit se jimi. To platí i pro ta rozhodnutí, jimiž je mimořádný opravný prostředek (či ústavní stížnost) odmítán. I v nich totiž bývají nezřídka vyjádřeny právní názory a veřejnost může legitimně a v souladu s požadavky právní jistoty, předvídatelnosti práva, ochrany oprávněné důvěry v právo a principu formální spravedlnosti očekávat, že z nich bude justice, včetně nejvyšších soudů, vycházet. To, že to není reálné, je nabíledni. Asi neprozradím žádné tajemství, když řeknu, že žádný soudce Nejvyššího soudu nemá dokonalý přehled o judikatuře Nejvyššího soudu. Není to v lidských silách. Vrcholné soudy, místo aby přinášely jasno, již tak nepřehledný a mimořádně složitý právní řád svoji činností dále zneřehledňují, komplikují a zaplevelují.

Jak z toho ven? V úvahu připadají 4 cesty.

Za prvé, můžeme rozšířit okruh agend, jež jsou z přezkumu Nejvyšším soudem vyloučeny. Tak, aby celkový nápad k Nejvyššímu soudu významně poklesl. Jde o cestu, již zákonodárce nyní částečně uplatňuje. Nevyhnutelným důsledkem absence orgánu povoláního sjednocovat výklad právních předpisů je vznik tzv. krajového práva, kdy ve vyloučených oblastech práva platí jiná pravidla v západních Čechách a jiná na severní Moravě. A jelikož takový stav je v rozporu s výše citovanými ústavními principy, převezme roli Nejvyššího soudu – ve snaze zabránit popsaným nežádoucím důsledkům – Ústavní soud a ve svých 15 lidech³ bude sjednocovat výklad podústavních právních předpisů. Orgánu, jehož úlohou je strážit ústavnost, však tato role nepřísluší a není pro ni dostatečně personálně a materiálně vybaven.

Vedlejším důsledkem tohoto přístupu k odbřemenění Nejvyššího soudu je přetížení soudu Ústavního. Konceptně jediný správný přístup je přitom přesně opačný – dovolání musí být možné podat zásadně ve všech oblastech⁴. Jen tak lze beze zbytku naplnit ústavní principy právní jistoty, předvídatelnosti práva, ochrany oprávněné důvěry v právo (oprávněného legitimního očekávání) a formální spravedlnosti (rovnosti).

Ústavního soudu ze dne 20. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 566/05. Dovolím si z něj kousek odcitovat: „V obecné rovině ve vztahu k závaznosti soudní judikatury by měl být již jednou učiněný výklad, nedojde-li k následnému shledání dostatečných relevantních důvodů podložených racionálními a přesvědčivějšími argumenty, ve svém souhrnu více konformnějšími s právním řádem jako významovým celkem a svědčícími tak pro změnu judikatury, východiskem pro rozhodování následujících případů stejného druhu, a to z pohledu principů právní jistoty, předvídatelnosti práva, ochrany oprávněné důvěry v právo (oprávněného legitimního očekávání) a principu formální spravedlnosti (rovnosti).“

³ Nominálně, s ohledem na vytížení předsedy a místopředsedů dalšími úkoly, se na rozhodovací činnosti Ústavního soudu podílí „na plný úvazek“ toliko 12 soudců.

⁴ Srov. pro oblast rodinného práva z poslední doby nálezy Ústavního soudu ze dne 29. 8. 2023, sp. zn. IV. ÚS 2884/22.

Druhou možností, která by mohla nadchnout pana ministra financí, je radikálně zvýšit soudní poplatky za dovolání. Prostor by pro to jistě byl, soudní poplatky v České republice nejsou v evropském srovnání příliš vysoké. Tím snížíme počet dovolání, protože každý účastník si dobře rozmyslí, než zaplatí svých 20, 30, 50 či 100 tisíc. Co bude výsledkem? K Nejvyššímu soudu se dostanou jenom bohatí. Chceme-li zasadit další ránu křehkému sociálnímu smíru, jen do toho⁵.

Třetí cestou, odzkoušenou velmi dobře v některých zahraničních jurisdikcích, je radikálně zvýšit počty soudců Nejvyššího soudu tak, aby práva šla, aby zvládali vysoký nápad a aby všechno běželo jako na drátku. Jaké budou důsledky? První – už tak obtížně udržovatelná jednota rozhodovací činnosti se zcela zhroutí. Čím více nás bude, tím větší je pravděpodobnost, že nebudeme rozhodovat jednotně. O druhém důsledku nás poučují Parkinsonovy zákony, které říkají, že v této situaci počet dovolání postupně naroste tak, aby vytižil všechny soudce vyčleněné na jejich řešení. Je to vlastně jednoduchý ekonomický zákon nabídky a poptávky. Mimochodem, jiný Parkinsonův zákon říká, že čím více lidí se podílí na rozhodování, tím nesmyslnější jsou jejich rozhodnutí. Drobnosti typu nové budovy a zvýšených nákladů na provoz takto narostlého tělesa ani nezmiňuji.

Takže zvyšování počtu soudců také není řešením. Naopak, při optimálním nastavení by měl Nejvyšší soud být schopen plnit jemu svěřené úkoly v menším počtu soudců, než je tomu nyní.

Zbývá čtvrtá – a ve skutečnosti jediná možná – cesta. Změnit úpravu dovolání tak, aby z možnosti podání tohoto mimořádného opravného prostředku nebyla vyloučena žádná odvětví práva. Ani právo rodinné či úprava nákladů řízení. Tak, aby roli sjednocovatele výkladu podústavního práva převzal ve všech oblastech Nejvyšší soud. Vzhledem k omezeným personálním, finančním a dalším zdrojům, jimiž Nejvyšší soud disponuje, jakož i s ohledem na smysl jeho fungování⁶, je však nezbytným předpokladem takového kroku současné otevření možnosti filtrace (či selekce) nápadu⁷. Jen tak může Nejvyšší soud v poměrech 21. století naplnit svoji roli. Jde o řešení běžné v mnoha (nejen) evropských zemích, o nichž beze sporu nemůžeme tvrdit, že poskytují svým obyvatelům horší úroveň ochrany práv než Česká republika. Řešení, jež jako jediné může důsledně naplnit výše popsané ústavní principy a přinést tak užitek společnosti jako celku, a tím i každému jednotlivci.

⁵ Tím neříkám, že by soudní poplatky za dovolání neměly být zvýšeny. Měly, ale rozumně.

⁶ Zасыпání praxe násobně větším počtem rozhodnutí Nejvyššího soudu právnímu systému nepomůže.

⁷ Srov. BOBEK, M. Curia ex machina; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. *Právní rozhledy*. 2006, č. 22.

Selekce nápadu před vrcholnými soudy: Právní štěp, který se u nás nikdy neujme?

MICHAL BOBEK¹

1. Úvodem

Nejvyšší soud A rozhodoval ročně tisíce případů. Stovka jeho soudců obývajících stovky kanceláří v budově s nekonečnými chodbami byla vždy plně vytížena. Každý soudce vyprodukoval ročně stovky soudních rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že případy se často příliš nelišily, soudce používal stejného zdůvodnění. Pouze jej kopíroval z jednoho rozhodnutí do druhého. Bohužel i v případech, kdy se jednalo o případy nové, zásadní či komplikované, bylo vzhledem k permanentní časové tísní rozhodnutí a jeho odůvodnění kusovité a nepříliš propracované. Celý systém se postupem času zvrhával ve scestný rituál: davy šedavých, nevýrazných kancelářských myši ukrytých za hromadou spisů produkují tisíce obdobných rozhodnutí. K těmto myším přistupuje jednotlivec se žádostí o revizi svého případu, aniž by, vzhledem k povšechné a mělké rozhodovací činnosti, jakoukoliv skutečnou revizi čekal. Vydaná rozhodnutí nikdo nečetl. Jednak jich bylo tolik, že je nikdo ani fyzicky číst nezvládal, a jednak v nich stejně nikdo nikdy nenašel nic nového či převratného.

Nejvyšší soud B byl odlišný. Ač se jednalo o soud menší, jeho rozhodovací činnost byla všeobecně známá a uznávaná. Jeho nápad případů byl, stejně jako v případě soudu A, značný. Tento nápad však byl, s ohledem na právní význam a okolnosti případu, podroben selekci. Díky této selekci byl Nejvyšší soud B schopen vybírat případy nové, zásadní povahy, které nebyly doposud jeho rozhodovací činností řešeny, či případy, kde existovaly rozdíly v právních názorech mezi soudy nižších stupňů. Za pomoci podobné selekce mohl Nejvyšší soud racionálně zacházet se svými omezenými časovými a lidskými zdroji: případům, vyčleněným k projednání, se soud věnoval detailně. Jeho propracovaný právní názor a argumentace v řádově desítkách či stovce případů ročně byla široce čtena, diskutována. Byla předmětem akademických rozborů a právních analýz. Jak nižší soudy, tak odborná veřejnost byly schopny rozhodovací činnosti soudu vstřebat a řídit se jí.

¹ Michal Bobek, soudce Nejvyššího správního soudu a hostující profesor na Institutu evropského, mezinárodního a srovnávacího práva Právnické fakulty Vídeňské univerzity. Příspěvek vyjadřuje čistě osobní názory autora. Příspěvek byl publikován v roce 2023 také v časopise Právní rozhledy.

Tímto metaforickým kontrastem jsem v článku z roku 2006² uvedl tezi, že rozhodovací činnost (i českých) vrcholných soudů by měla být vedena spíše snahou o kvalitu, nikoliv kvantitu. Debata nad hlubším smyslem činnosti vrcholných soudů nad rámec počtu čárek vykázaných za minulý měsíc provázela tehdy zahájené pokusy o regulaci nápadu kasačních stížností před Nejvyšším správním soudem v podobě nového institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti,³ stejně jako opakující se podobná témata v rámci civilních dovolání před Nejvyšším soudem.⁴

Strih. Bezmála dvacet let poté se realizace tohoto ideálu příliš neposunula. Pravda, na odborných justičních fórech pravidelně zaznívá myšlenka potřeby odlišného pojetí funkce vrcholných soudů, která by mohla být mimo jiné uskutečněna skrze selekci či filtraci nápadu.⁵ Celková situace se však nelepší. V rámci civilních dovolání Nejvyšší soud, přinejmenším podle prohlášení některých svých soudců,⁶ píše v 75 % své činnosti naprosto zbytečná odůvodnění, ve kterých pouze pro Ústavní soud vysvětluje, proč se danou věcí nebude věcně zabývat. V obavě, že osud nepřijatelnosti kasační stížnosti bude stejný jako (nenárokovatelného) civilního dovolání,⁷ pak Nejvyšší správní soud nikdy nevyužil zákonnou možnost, kterou mu po více jak deset let dávalo ustanovení § 104a odst. 3 soudního řádu správního, tedy že usnesení o nepřijatelnosti kasační stížnosti nemusí být odůvodněno. Tím nicméně sám pohřbil hlavní účel nepřijatelnosti kasační stížnosti.⁸ Nedošlo k žádnému odbřemenění s ohledem na povinnost odůvodňovat rozhodnutí ve věcech, které

² BOBEK, M. Curia ex machina; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. Zvláštní příloha. *Právní rozhledy*. 2006, č. 22, s. 1.

³ Srov. rovněž ŠIMÍČEK, V. Přijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu – jedna z cest k efektivitě práva. *Právní rozhledy*. 2006, č. 6, s. 201; BOBEK, M., MOLEK, P. Nepřijatelná nepřijatelnost ve věcech azylových: srovnávací pohled. *Soudní rozhledy*. 2006, č. 6, s. 205; LAVICKÝ, P., ŠIŠKEOVÁ, S. Nad novou úpravou řízení o kasační stížnosti v azylových věcech. *Právní rozhledy*. 2005, č. 19, s. 693; KUČERA, V. K institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti. *Právní zpravodaj*. 15. 11. 2005.

⁴ KÜHN, Z. Civilní dovolání v zákrutech ústavní justice. *Právní rozhledy*. 2012, č. 22, s. 771, stejně jako Pavel SIMON, Odůvodnění odmítacích usnesení Nejvyšším soudem: mnoho povyku pro nic (v tomto sborníku).

⁵ Naposledy kupř. ŠÁMAL, P., BARTÁK, P. Filtrační mechanismy a přípustnost dovolání: modely omezení přístupu k nejvyšším soudům a jejich fungování v praxi – přichází čas na změnu? In: *Najvyššie sudy v meniacej sa dobe. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie pri príležitosti 100. výročia zriadenia Najvyššieho súdu Československej republiky*. Bratislava: VEDA, 2020, s. 112, stejně jako další příspěvky v části III citovaného sborníku.

⁶ Srov. Simon, pozn. č. 4.

⁷ Tedy smetení Ústavním soudem – srov. především nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2004, Pl. ÚS 1/03 (č. 153/2004 Sb.), stejně jako ze dne 21. 2. 2012, Pl. ÚS 29/11 (č. 147/2012 Sb.).

⁸ Empiricky srov. rovněž BOBÁK, M., HÁJEK, M. *Nepřijatelnost dle § 104a s. ř. s.: Smysluplný krok nebo kanón na vrabce*. MUNI Law Working Paper 2015. 02 z března 2015 (online na workingpapers.law.muni.cz).

nemají šanci na úspěch a žádný precedenční význam. Usnesení o nepřijatelnosti se tak postupným rozmělněním stalo jakýmsi typem (ideálně zkráceného, ale někdy ani to ne) zamítavého rozsudku.⁹ Konečně poslední z vrcholného justičního trojlístku, tedy Ústavní soud, píše v přibližně 96 % své produkce relativně stručná (kvazimeritorní) odmítavá usnesení,¹⁰ ve kterých však lze pro jejich četnost a produkční rychlost najít v zásadě cokoliv. Racionální, byť pro integritu systému práva a autoritu instituce Ústavního soudu devastující, reakce samotného Ústavního soudu pak vede k nabádání obecných soudů, stejně jako vlastních účastníků řízení, že usnesení Ústavního soudu nejsou závazná, a každý je tedy vlastně může ignorovat.

Proč je tomu tak? Proč, pochopitelně za předpokladu, že akceptujeme, že současný stav není ideální,¹¹ se nám stále nedaří jakkoliv smysluplněji uchopit činnost a potenciál vrcholných soudů? Proč místa, která by měla být místem vybroušené umělecké konstrukce jednotlivých mistrovských kousků, namísto toho stále u pásu lisují tisíce vachrlatých plastových kelímků ročně? Proč instituce, jejichž úkolem a zdrojem systémové legitimacy, tedy přinejmenším v případě obou nejvyšších soudů, je dotváření a sjednocování výkladu práva, tuto roli příliš neplní, a v důsledku povinné nadprodukce judikatury jednotu a koherenci systému spíše samy destabilizují? Proč se kotva chová jako větrník?

Cílem tohoto příspěvku není znovu odvyprávět systémové důvody, proč by byla selekce nápadu před vrcholnými českými soudy krokem správným směrem. Stejně tak nebude novou apologetikou na téma, proč podobný model a podobné rozložení práce v rámci justiční soustavy dokáže chránit individuální práva jednotlivých uživatelů právního řádu lépe než nekonečný tah jednoho každého účastníka řízení všemi stupni soudní soustavy, kde všichni mají dělat vlastně totéž.¹²

⁹ Viz rovněž komentář Zdeňka Kühna k § 104a s. ř. s. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019.

¹⁰ Dle ročenky Ústavního soudu za rok 2022, s. 49, (na www.usoud.cz) rozhodl tento soud za rok 2022 celkem 3 568 věcí, z čehož bylo 3 413 usnesením, 153 nálezy a 2 stanovisky pléna.

¹¹ Tedy dojde ke shodě na východiscích – kriticky srov. rovněž CHVOJKA, Š. Ke správnosti východisek diskuse o řešení přetíženosti Nejvyššího správního soudu. *Právník*. 2023, č. 3, s. 245.

¹² Tyto argumenty byly již nabídnuty v Bobek, pozn. č. 2, stejně jako na širší, strukturální úrovni rovněž v BOBEK, M. Quantity or Quality? Reassessing the Role of Supreme Jurisdictions in Central Europe. *American Journal of Comparative Law*. 2009. 57, 33. Příspěvky samotné pak čerpaly z tam citované zahraniční literatury, reflektující zkušenosti systémů, které si podobnou volbou prošly od 70. let 20. století dále. Z novější literatury na stejné téma srov. kupříkladu NORKUS, R. *The Filtering of Appeals to the Supreme Courts: Introductory Report*. Dublin: Network of the Presidents of the Supreme Judicial Courts of the European Union, 2015 (online z: <https://www.lat.lt>); BRAVO-HURTADO, P., VAN RHEE, Cornelis Hendrik (eds.). *Supreme Courts Under Pressure: Controlling Caseload in the Administration of Civil Justice*. Berlin: Springer, 2021; ve srovnávací perspektivě je rovněž zajímavá situace a obdobné problémy slovinské – srov. kupříkladu GALIČ, A. A Civil Law Perspective on the Supreme Court and its Functions. *Studia Iuridica*. LXXXI, 44.

Cílem tohoto příspěvku je zaměřit se na dimenzi systémovou, až filozofickou: proč český právní systém opakovaně odmítá právní štěp či právní transplantát v podobě selekce nápadu před vrcholnými soudy? Proč se řadu let žádná podstatná proměna nedaří? Proč o podobnou racionální proměnu vlastně nemá nikdo zájem?

Úvodem je zapotřebí učinit dvojí terminologickou poznámku. Za prvé, právním „transplantátem“ či česky spíše právním „štěpem“ bývá ve srovnávacím právu a srovnávací právní historii označováno právní ustanovení či institut, který má původ v jedné právní kultuře, ale byl následně naroubován do jiné právní kultury.¹³ Na této metafoře vystavěná terminologie pak skutečně napodobuje tu lékařskou: systém, ze kterého štěp pochází, je „dárce“, zatímco adresát je „příjemce“. Dochází ke zkoumání „recepcí“ štěpu v orgánu příjemce stejně jako podmínek přenositelnosti a ke konečnému hodnocení, zda a jak se transplantát ujal apod.¹⁴

Za druhé, selekce nápadu před vrcholnými soudy je v podmínkách českého právního řadu vlastně pokusem o zavedení cizokrajného štěpu do české justiční soustavy. Institut selekce nápadu ve své ryzí formě pochází z právních systémů *common law*, odkud se postupně šířil především do severní Evropy.¹⁵ Prapůvod soudcovské selekce nápadu před vrcholnými soudy je však skutečně v právních systémech *common law*, tedy především anglickém „*leave to appeal*“ či federálním systému Spojených států amerických „*writ of certiorari*“,¹⁶ a tam pojaté prospektivní orientaci rozhodování vrcholných soudů.¹⁷ Úkolem vrcholného soudu v rámci podobně nastaveného systému není extenzivní kontrola a korekce jednotlivých rozhodnutí nižších soudů, ale dotváření a sjednocování práva. Klíčovým nástrojem pro realizaci tohoto úkolu v rámci podobného modelu je vrcholnému soudu svěřená úvaha, zda a jaké kauzy akceptuje k věcnému projednání. Povinnost odůvodnit pak tento soud

¹³ Srov. především WATSON, A. *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*. 2nd edn. The University of Georgia Press, 1993, případně KAHN-FREUND, O. *On Uses and Misuses of Comparative Law* (1974). *Modern Law Review*. 37, 1.

¹⁴ Z novější literatury přehledově viz např. PERJU, V. „Constitutional Transplants, Borrowing, and Migration. In: ROSENFELD, M. and SAJÓ, A. (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press, 2012 či REHM, G. M. *Rechtstransplantate als Instrument der Rechtsreform und – transformation* (2008). *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*. 72, 1.

¹⁵ Srov. kupř. příspěvek Dineke de Groot (Nizozemí) či Tatu Leppänen (Finsko) v tomto sborníku, stejně jako obdobný příspěvek Jukka SIPPO, *Filtrovanie nápadu vecí na Najvyššom súde: finský prístup*. In: *Najvyššie súdy v meniacej sa dobe. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie pri príležitosti 100. výročia zriadenia Najvyššieho súdu Československej republiky*. Bratislava: VEDA, 2020, s. 158.

¹⁶ Blíže viz Bobek, pozn. č. 2, s. 3 a násl.

¹⁷ Srov. rovněž BOBEK, M., KÜHN, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 134 a násl.

tíží pouze v případech, které přijme k věcnému projednání. V zásadě však není povinen odůvodňovat rozhodnutí o věcném neprojednání, tedy osvětlovat, proč kauzy, které k věcnému projednání přijaty nebyly, nevznášejí žádnou zásadní právní otázku, kterou by se soud měl zabývat.

Návrhy na zavedení různých typů selekce nápadu před vrcholnými českými soudy jsou tak vlastně opakovaným pokusem o transplantaci cizího právního institutu do českého justičního systému. Z navazujících debat a ústavní judikatury je patrné, že problematické jsou především dva klíčové aspekty celého modelu, které v našich podmínkách opakovaně narážejí: přiznání úvahy soudu při výběru nápadu a absence povinnosti odůvodňovat rozhodnutí o věcném neprojednání.

Na následujících řádcích se pokusím osvětlit, proč tento pokus opakovaně selhává, a to především za pomoci dvou úhlů pohledu. Prvním budou zájmy jednotlivých aktérů (2.). Jejich načrtnutí je odrazovým můstkem do analýzy hlubšího podhoubí českého právního řádu a justiční soustavy, především tedy co do jejího hodnotového a ideologického ukotvení (3.). Kromě hájení svých profesních zájmů jsou jednotliví aktéři rovněž nositeli daného hodnotového ukotvení. Výsledkem tohoto zkoumání je tvrzení, že selekce nápadu před vrcholnými soudy je cizorodým prvkem, který žádný z důležitých aktérů vlastně nechce a který naráží na hlubší hodnotové nastavení českého justičního systému a právní kultury obecně. Kudy je možné jít dále, bude naznačeno v závěru příspěvku (4.).

2. Aktéři

Sociologizující rovinu jednotlivých aktérů a jejich cílů lze shrnout relativně jednoduše: je těžké prosadit změnu, kterou vlastně nikdo nechce. Soukromé zájmy jednotlivých aktérů, profesních skupin či institucí konvergují k zachování současného stavu, či dokonce směrem naprosto opačným. Obhajovat za podobné konstelace spíše abstraktní či komunitární zájem na racionálním uspořádání systému, který vlastně žádnému z klíčových aktérů nekonvenuje, je obtížné.

Účastníci řízení mívají zájem na maximálním počtu možných řádných či mimořádných opravných prostředků a přístupu k nim. Jejich zájem je čistě soukromý, což je pochopitelné: zajistit maximální přístup k poptávanému statku, tedy možnosti využití opravných prostředků. Jistý korektiv by se teoreticky nabízel v okamžiku, kdy při vytváření budoucích pravidel žádný účastník řízení předem neví, na které straně se bude v budoucnu potenciálně nacházet, tedy zda na té, která na prvním stupni vyhrála a ráda by spor spíše ukončila, či na straně

druhé, která by ráda výsledek ještě zvrátila.¹⁸ Určitý systémový korektiv by se rovněž mohl nabízet v případě vyvažování soukromého zájmu účastníků na přístupu k opravným prostředkům vůči jiným nákladům: časovým či finančním, spočívajícím v dalším vedení soudního sporu, stejně jako přetrvávající nejistotě ohledně uspořádání vzájemných vztahů. Nicméně v situaci, kdy se česká justice stala ve srovnávacím evropském pohledu relativně rychlou, stejně jako ve stejném srovnání spíše levnou co do nákladů na vedení sporu, tak podobné obvyklé systémové korektivy absentují. Konečně asi většina účastníků řízení při vážení mezi rychlostí a ukončením sporu (která sama o sobě jistou hodnotou bezesporu je) a pokračující nadějí na vítězství bude volit naději.

Regulace přístupu k mimořádným opravným prostředkům není ani v zájmu *právních zástupců* účastníků řízení. Jejich ekonomický zájem je na dalším poskytování právních služeb. Selektace nápadu před vrcholnými soudy pak představuje vlastně dvojí nevýhodu pro právní zástupce účastníků řízení: kromě potenciální redukce trhu to znamená rovněž práci navíc. Selektace nápadu v řízení před vrcholnými soudy totiž bývá typicky „dvoufázová“ – v té první, která předchází případnému věcnému posouzení, je rolí advokáta vrcholný soud přesvědčit, že účastníkem řízení vznášená právní otázka je zásadního právního významu či zřetelně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele (či jakýmkoliv jiným neurčitým právním pojmem či kritérii bude podobná situace vymezena). To nicméně v praxi znamená, že právní zástupce vlastně nepíše jedno, ale dvě podání. První podání pak má být odlišné od podání druhého: v zásadě to znamená napsat podání nové, další, které neargumentuje pouze jednotlivým případem, ale horizontálně a systémově. Vytvářet podobné podání ve světě striktních lhůt a za odměnu potenciálně stanovenou advokátním tarifem je pochopitelně obtížné, neboť vyžaduje čas a energii jdoucí výrazně nad rámec možnosti převzetí již jednou napsaného podání, rozkošatění té či oné věty a nahrazení za pomoci textového editoru, „žalobce“ za „stěžovatele“.

Odmítání selektace nápadu a její vnímání jako jakéhosi typu odepření „profesního přístupu“ je možné vysledovat navíc rovněž v rámci jednotlivých agend, které by měly být danou selekcí dotčeny. Argumenty podobného typu, zaznívající od nejrůznějších profesních či zájmových skupin, by se daly v zásadě shrnout jako „*možná, ale ne pro nás*“, ať už se jedná kupříkladu o již diskutovanou oblast azylu (mezinárodní ochrany),¹⁹ či správního trestání,²⁰ či

¹⁸ V tomto ohledu konstruující systém za pravou Rawlsovskou „veil of ignorance“, a tedy z pohledu morální filozofie vlastně férově pro jakéhokoliv účastníka řízení – srov. RAWLS, J. *A Theory of Justice*. 2nd edn. Harvard University Press 1999, s. 118 a násl.

¹⁹ Srov. kupř. KUČERA, V. K institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti. *Právní zpravodaj*. 15. 11. 2005.

²⁰ Srov. kupř. JÍLKOVÁ, N. Je nepřijatelnost kasační stížnosti i pro oblast správního trestání přijatelné řešení? *Právní rozhledy*. 2019, 4, s. 140.

oblast daňovou. Zdá se, že jednotlivé širší *profesní skupiny* činné v dané oblasti práva, případně akademičtí autoři specializující se na určitou právní problematiku, vnímají selekci nápadu „v jejich oblasti“ úkorně. Podobná reakce je pochopitelná v případě, kdy je podobný model navrhován selektivně pouze pro některé oblasti práva, a to s odůvodněním, implicitním, či dokonce explicitním, že se jedná o věci „bagatelní“ či menšího právního významu.

Spíše ambivalentní přístup k případné selekci nápadu mohou mít rovněž samotní *soudci dotčených vrcholných soudů*. Klíčovou proměnou v tomto ohledu je, zda je spolu se selekcí stanovena povinnost odůvodňovat, proč ten či onen případ nebyl přijat k věcnému projednání. Pokud daná povinnost stanovena není, pak soudcovské obavy mohou být motivovány vykročením do podivného nového světa, který je české soudcovské mentalitě cizí. Já si budu moci vybrat? A co rovnost účastníků řízení? Nejistoty mohou rovněž panovat ohledně očekávané míry „kvality“ namísto kvantity, podle které má být poté soudcovská práce hodnocena. Pokud je soudce zavalen spisy, lze po něm těžko požadovat v rozumném čase mistrovská díla. Požadavky se tak snižují na odpovídající množství měsíčních čárek.

Pokud nicméně i usnesení o nepřijatelnosti/nepřípustnosti / zjevné neopodstatněnosti / absenci zásadního právního významu nadále být odůvodněno musí, byť tedy „pouze stručně“ a s odkazem na relevantní judikaturu, nicméně vždy individuálně s ohledem na konkrétní kauzu, pak se logicky soudcovský zájem o podobný institut vytrácí. Stírá se rozdíl mezi odmítavým usnesením a zamítavým rozsudkem. Zamítavý rozsudek může být dokonce občas i kratší a za často i koncepčně jednodušší.²¹ Jinak řečeno, pokud zůstává povinnost odůvodňovat každé jednotlivé rozhodnutí, pak se vytrácí i smysl selekce nápadu. Jak ukazuje nepřijatelnost kasační stížnosti, celý scénář se vlastně jenom komplikuje: namísto duality přípustnost – věcné posouzení pak přistupuje ještě komplexnější scénář přípustnost – přijatelnost – věcné posouzení, o jejichž věcném rozhranění mohou za podobné praxe oprávněně pochybovat i experti.²²

Výše uvedené se následně přelévá do otázky výkaznictví a zájmu či reálných možností ze strany *vedení soudů, státní správy soudů* či veřejnosti posuzovat a případně i kontrolovat kvalitu namísto kvantity. Jak by bylo vlastně možné hodnotit justiční výkonnost, když by to nebylo osvědčeným výkaznictvím za jednotlivé čárky? Systém vyřizování spisů s plošnou povinností odůvodňovat každé rozhodnutí je, co do hodnocení výkonnosti, vlastně ideální svojí slepou

²¹ Usnesení o nepřijatelnosti vyžaduje výraznou míru kondenzace právní argumentace. Být stručný však bývá v praxi právního psaní náročnější než být ukecaný. Ostatně i citát připisovaný francouzskému filozofu Blaise Pascalovi tuto skutečnost trefně vystihuje: (Příteli), „promiň mi ten dlouhý dopis, ale neměl jsem čas napsat dopis krátký“.

²² Srov. kupř. POMAHAČ, R. (Ne)přijatelnost kasační stížnosti. *Právní rozhledy*: 2020, č. 8, s. 267.

jednoduchostí. Při dostatečném objemu nápadu a absenci jeho deformace ze strany vedení soudu je tento systém i férový co do pracovního zatížení jednotlivých soudců.

Jak ale hodnotit pracovní výstupy v případě diskrece co do výběru kauz k rozhodování? Ostatně míra kulturního ukotvení vnímání výkonu výlučně skrze kvantitativní kritéria vykázaných čárek je dobře patrná při občasném akademickém posuzování ústavních soudů a ústavních soudců.²³ Hodnocení podobných statistik pak bude vycházet z implicitního předpokladu, že „ten, kdo má hodně čárek, pracuje“, zatímco ten potenciálně zdrženlivější musí jistě zahálet. Primárním měřítkem systému tak je a zůstává produkce na kus, nikoliv jakákoliv obsahová analýza, ať již primárně, či aspoň jako korektiv.²⁴

Spíše ambivalentní přístup k selekci nápadu může mít i sám *zákonodárce*. Pochopitelně, racionální zákonodárce by měl mít zájem na smysluplném nastavení procesů, včetně těch justičních. Nicméně stejný racionální zákonodárce strávil konec 18. století, celé 19. století, a přinejmenším první polovinu 20. století tím, že úzkostlivě trval na své vlastní výlučnosti v oblasti normotvorby. Přinejmenším na evropském kontinentě vedl dlouhé tažení za redukcí vrcholných soudů do podoby justičních automatů, které nemají mít žádný čas ani prostor právo tvořit.²⁵ Nakolik se tento podnik modernímu zákonodárci povedl, může být předmětem diskuse.²⁶ V DNA stejného

²³ Pro ilustraci srov. kupř. PAPOUŠKOVÁ, T., PAPOUŠEK, J. Ústavní soudci v kvantitativní perspektivě. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, roč. XXV, č. 1, s. 73, či CHMEL, J. Zpravodajové a senáty: Vliv složení senátu na rozhodování Ústavního soudu České republiky o ústavních stížnostech. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, roč. XXV, č. 4, s. 739, stejně jako jiné pokusy o „hodnocení“ práce ústavních soudců, které se zaměřují na kvantitativní ukazatele, neboť ty kvalitativní je ošidně hodnotit. Co však o skutečné kvalitě práce vypovídá kupříkladu tabulka s procentuální pravděpodobností, kdy bude ten který soudce Ústavního soudu coby soudce zpravodaj nálezem rušit? Že ti, kdo více ruší, lépe pracují? Znamená to tedy, že smyslem práce vrcholného soudu je „najít“ co nejvíce chyb?

²⁴ Útěchou může nicméně být, že v tomto přístupu není justice v rámci společnosti nikterak osamocena. Jinou paralelou může být přístup k „čárkám“ a pokusy o vytváření různých systémů hodnocení výstupů vědecké práce v rámci (financování) české vědy a českého univerzitního prostředí, kde rovněž tradičně kvantita válcuje kvalitativní ukazatele, a dlouhou dobu nebyl v hodnocení „na kus“ rozdíl mezi publikací ve spřáteleném slovenském sborníku a skutečně prestižní publikací v předním západním „peer-review“ periodiku s vysokým IF.

²⁵ Srov. OGOŘEK, R. *Richterkönig oder Subsumtionsautomat? Zur Justiztheorie im 19. Jahrhundert*. Frankfurt am Main: Klostermann, 1986, případně KRYNEN, J. *L'Etat de justice France, XIIIe-XXe siècle*. Tome II: L'emprise contemporaine des juges. Paris: Gallimard, 2012, především kapitoly 1 a 2.

²⁶ Kupř. GLÄSER, M. *Lehre und Rechtsprechung im französischen Zivilrecht des 19. Jahrhunderts*. Frankfurt: Klostermann, 1996, tvrdil, že francouzské vrcholné soudy vlastně svoji „zákonodárnou“ pravomoc nikdy neztratily a že trvání na strohém francouzském justičním sylogismu vlastně dalo těmto soudům ještě více moci, než měly předtím, neboť ten, kdo je povinen pouze sdělit výsledek svého rozhodnutí, aniž by se musel příliš zatěžovat s jeho podrobným odůvodněním, je o poznání volnější co do svého rozhodování.

zákonodárce na evropském kontinentě je nicméně zakódován nárok na vlastní výlučnost a netolerantnost vůči ostatním potenciálním mocenským centrům.²⁷ Za podobné situace může být rovněž reakcí racionálního, byť pravda trochu cynického, zákonodárce vrcholným soudům žádnou možnost selekce nápadu a soustředění se na kvalitní rozhodovací činnost záměrně neposkytnout. Kvalitně zdůvodněná a promyšlená rozhodnutí by totiž mohla vytvářet mocenskou konkurenci a jiné centrum normotvorby.

A pak je zde pochopitelně *Ústavní soud*. V systémech, které v rámci přechodů k demokracii zvolily silný model ústavního soudnictví, který zahrnuje rovněž možnost napadat ústavní stížností jednotlivá konečná rozhodnutí „obecné justice“, což v praxi bývají především rozhodnutí vrcholných soudů, je Ústavní soud skutečným nejvyšším soudem. Pochopitelně, snad v každém z jeho rozhodnutí je vepsána mantra, že Ústavní soud není dalším článkem justiční soustavy. Funkčně se nicméně jedná o nejvyšší soud se vším všudy. S ohledem na selekci nápadu by pak bylo spíše nezvyklé, kdyby si funkčně odvolací soud (dříve soud nejvyšší / nejvyšší správní) mohl vybírat nápad, zatímco skutečný nejvyšší soud, který rozhoduje po něm, tuto možnost neměl. Pochopitelně, toto prosté sdělení je možné zabalit do dlouhého seznamu kautel, principů subsidiarity či ústavních pentlí. Realita je však o poznání jednodušší: v systému hierarchického pojetí práva a za situace, kdy skutečný nejvyšší soud sám žádnou možnost selekce nemá, respektive nechce, a přitom svoji funkci vnímá primárně jako funkci kontrolní, pak zůstává v jeho zájmu, aby mu oba „odvolací“ soudy nadále „prověřovaly“ maximální množství spisů, byť tato činnost širší precedenční přesah postrádá.

Sečteno a podtrženo: soukromý zájem klíčových aktérů v rámci našeho právního systému působí synergicky pro zachování současného stavu, tedy aby oba české nejvyšší soudy nadále přezkoumávaly tisícovky rozhodnutí soudů nižších stupňů každý rok. Zájem je skutečně na kvantitativní, retrospektivní kontrole každého jednotlivého rozhodnutí, nikoliv na kvalitě a potenciálně prospektivním, precedenčním působení. Při tak silné koncentraci soukromých zájmů je obtížné argumentovat abstraktním zájmem racionálního uspořádání procesů a systému, neboť podobný abstraktní zájem vlastně nemá žádného zástupce. Občasné justiční artikulace podobných myšlenek bývají spíše vyhodnoceny jako snahy soudců daných soudů o „zbavení se práce“ či cynické, až povýšenecké „odmítání spravedlnosti“ pro jednotlivé účastníky řízení.

²⁷ Které je pravidelně ohrožováno vnitřním i vnějším nepřítelem jménem soudci či „soudcokracie“. Srov. již LAMBERT, É. *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux États-Unis*. Paris: Giard, 1921 (reprint Paris: Dalloz, 2005), případně nověji JESTAEDT, M. et al. *Das entgrenzte Gericht: Eine kritische Bilanz nach sechzig Jahren Bundesverfassungsgericht*. Berlin: Suhrkamp, 2011 anebo RÜTHERS, B. *Die heimliche Revolution vom Rechtsstaat zum Richterstaat*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2014.

3. Hodnoty

Postoje a zájmy jednotlivých aktérů nejsou jenom faktory spoluutvářející hodnotové nastavení určitého systému. Jsou rovněž samy jeho produktem. Z právě nastíněného (pochopitelně čistě spekulativního) vylicení možného přístupu jednotlivých aktérů počíná probleskovat určitá hodnotová volba, (sebe)definice systému, formována minulostí a znovu a znovu předávána v rámci profesní socializace. Co, kdo a proč je nejvyšší soud, jakou má roli, a co je tím pádem od něj očekáváno, je zrcadlem série hodnotových voleb učiněných v rámci společnosti, přetavující se do vnímání práva a justičního systému.

Právní ustanovení či právní instituty se ve srovnávací perspektivě studují po vrstvách. Vnější vrstva je pozitivní právo. V případě selekce nápadu před vrcholnými soudy by šlo o prosté znění daného ustanovení občanského soudního řádu, soudního řádu správního či zákona o Ústavním soudu, které budou tím či oním způsobem pozitivně zakotvovat podmínky využití určitého (mimořádného) opravného prostředku. Hlubší vrstva pak zahrnuje odvětvové principy a způsob fungování jiných, spřízněných a propojených institutů, stejně jako skutečnou aplikační praxi a motivaci určitých aktérů, které se následně promítají do výkladu daných zákonných ustanovení. Nejhlubší vrstva případného srovnání pak zrcadlí společenské hodnotové volby a vnímání celého právního řádu a společnosti.

Předchozí oddíl tohoto příspěvku zachytil (pravda, spíše zkratkovitě) možné zájmy či motivaci jednotlivých aktérů. Tento oddíl se zaměří na nejhlubší hodnotovou vrstvu, která definuje a předurčuje, co a proč je vlastně očekáváno od vrcholných soudů v rámci české právní tradice.

Za prvé, česká společnost i české právo jsou výrazně *egalitářské*. Byť značná část vývoje po listopadu 1989 byla, přinejmenším verbálně, ve znamení odstranění prázdného rovnostářství socialistického práva,²⁸ pravdou zůstává, že rovnost a její především formální pojetí zůstávají v české společnosti a právu silně zakořeněné. Na úzkých, systémových hrdlech tak budeme při rozhodování mezi kvalitou a přístupem vždy volit přinejmenším zdání rovného přístupu všech bez rozdílu, byť reálné dopady mohou být odlišné.²⁹

²⁸ Srov. PROCHÁZKA, R. *Všetkým telám rovnako: hmotárstvo a rovnostárstvo v socialistickom práve*. In: BOBEK, M., MOLEK, P., ŠIMÍČEK, V. (eds.). *Komunistické právo v Československu: kapitoly z dějin bezpráví*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 93.

²⁹ Pro stejné hodnotové volby v jiných oblastech než justice je možné se zamyslet kupříkladu nad principy fungování a přístupu k českým vysokým školám či zdravotní péči, které jsou ovládnány obdobnými vizemi a volbami. České vysoké školství může skýtat zajímavé paralely. Kupříkladu v zájmu rovného přístupu pro všechny uchazeče o studium byly debaty o zavedení jakéhokoliv školného vždy šmahem odmítnuty, protože nikdo (ani ten, kdo na to třeba prostředky má) přeci nemůže za vzdělání platit. Podobná vize formální rovnosti na

Rovný přístup všech je však vnímán primárně jako rovnost formální, bez materiálního korektivu. Nakolik je podobné pojetí skutečnou rovností, můžeme přenechat Aristotelovi.³⁰ V nastavení a následné praxi přístupu k vrcholným soudům to však znamená, že všichni účastníci a jejich jednotlivé stížnosti či dovolání jsou si rovni. Se všemi proto musí být zacházeno naprosto stejně. Vše musí být proto stejným standardem zdůvodněno, neboť není možné činit rozdílu mezi jednotlivými účastníky v okamžiku, kdy předmětem srovnání (relátorem) mezi nimi není reálný obsah jejich sporu, či dokonce jeho „abstraktní právní význam“, ale pouze a výlučně *jejich formální postavení* stěžovatele/dovolatele před nejvyšším soudem. Právě z tohoto myšlenkového nastavení vychází kupříkladu již citovaný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 1/03.³¹ Při podobném pojetí formalizované rovnosti, navíc opřené o nedůvěru a náznaky možné svévole ze strany vrcholného soudu v případech možnosti jakékoliv filtrace, není pochopitelně selekce nápadu možná: vše musí být do nejmenšího detailu odůvodněno. Všechny spory před vrcholným soudem si pak budou navždy *definičně* rovny.

Za druhé, pojetí soudního řízení, stejně jako zájmů zastupovaných před soudy všech stupňů bez rozdílu, jsou výlučně *soukromoprávní*. V tomto ohledu se jedná o jakési porevoluční vychýlení rovnováhy mezi zájmem veřejným (společenským, komunitním) a zájmem čistě soukromým ve prospěch výlučné realizace a ochrany zájmů soukromých. Pokud před rokem 1989 byl jednostranně upřednostněn zájem „obecný“ nad zájmem „soukromým“, vývoj po roce 1989 pak postupem vpravdě dialektickým ideově popírá jakoukoliv relevanci širších, společenských zájmů jako komunistického rezidua a nekompromisně stanoví primát soukromého zájmu nad čímkoliv společenským či veřejným.

Toto ideové nazírání opět není omezeno pouze na oblast justiční a uspořádání mimořádných opravných prostředků, ale prolíná se hodnotovými

vstupu však rovněž v průběhu dekad vytvořila systém nejenom chronicky podfinancovaného sektoru, který jen obtížně konkuruje a prosazuje se v mezinárodním srovnání, ale rovněž dle mnoha studií OECD či dalších mezinárodních organizací v porovnání s jiným státy v důsledku více vylučuje z přístupu ke vzdělání uchazeče z rodin s nižšími příjmy či bez univerzitního vzdělání, neboť tam, kde se nic formálně neplatí, není ani žádná další infrastruktura pro hrazení reálných nákladů se vzděláním vznikajících. Ve jménu (formální) rovnosti je tak udržován a dále rozšiřován systém (materiální) nerovnosti. Srov. kupříkladu studii OECD k problematice sociální dostupnosti v České republice, které řadí Českou republiku k nejméně dostupným zemím v rámci OECD. České dítě dělnických rodičů má v Čechách přibližně čtyřikrát menší šanci než ve Spojených státech, že se mu podaří získat vysokoškolský diplom (*Hospodářské noviny*. 26. 7. 2004, s. 1 a 3; obecně viz rovněž MATĚJŮ, P. a kol. Determination of College Expectations in OECD Countries: The Role of Individual and Structural Factors. *Sociologický časopis*. 2007, 43, 1121).

³⁰ ARISTOTELÉS. *Etika Nikomachova*. Praha: Petr Rezek, 2013, kniha V na s. 117.

³¹ Nález ÚS ze dne 11. 2. 2004, Pl. ÚS 1/03 (č. 153/2004 Sb.).

východisky v řadě naší společnosti a kultury: od regulace dopravy (respektive její absence)³² až po vysmívání se všem návrhům či pokusům o udržitelný rozvoj, ochranu životního prostředí a otázky klimatu jako levicovým úchylkám. Konkrétně v oblasti justiční a uspořádání jednotlivých řízení před soudy podobné hodnotové východisko diktuje vnímání role všech soudů, včetně těch vrcholných, jako čistě *retrospektivní* kontrolu správnosti jednotlivých rozhodnutí *ve výlučně soukromém zájmu* každého jednotlivého stěžovatele. Jde přeci pouze o jejich práva a ochranu, a to v každém stupni soudní soustavy bez rozdílu. Jakékoliv veřejný, společenský zájem na sjednocování judikatury a spíše prospektivním působení judikatury je pojmově vyloučen. Samotnou myšlenku ostatně výborně shrnul sám Ústavní soud ve svém nálezu z 10. 5. 2005, sp. zn. IV. ÚS 128/05,³³ kdy vytkl do právní věty následující tvrzení:

„Dovolací soud si musí být při výkladu a aplikaci podmínek připuštění dovolání vědom toho, že účastník řízení jím vždy sleduje ochranu svých subjektivních práv bez ohledu na to, jaký jiný účel řízení o mimořádném opravném prostředku sleduje. Ochranu subjektivních práv proto nelze pouštět ze zřetele ani tam, kde je zákonodárcem sledovaným účelem řízení o mimořádném opravném prostředku tzv. sjednocování judikatury. Tento účel nemůže převážet nad ochranou subjektivních práv účastníka řízení tak, že se ochrana subjektivního práva zcela vyprázdní a tento účastník se stává pouze jakýmsi ‚dodavatelem materiálu‘ pro sjednocování judikatury, nýbrž je třeba hledat vztah přiměřené rovnováhy mezi omezením práva na přístup k soudu a tímto účelem, který současně reprezentuje veřejný zájem, jímž je v daném případě zajištění souladné aplikace a interpretace jednoduchého práva obecnými soudy.“

Byť tedy v samotném nálezu Ústavní soud korektně odkazoval na potřebu nalezení rovnováhy mezi veřejným zájmem na sjednocování judikatury a zájmem soukromým, v samotném nálezu podtrhl fakticky výlučně zájem soukromý, který naprosto převládá nad jakýmkoliv zájmem veřejným. Pokud se účastník řízení nikdy nesmí stát v řízení před vrcholným soudem „jakýmsi dodavatelem materiálu“ a musí být vždy chráněn jeho čistě soukromý zájem vést stejný spor navždy před všemi instancemi, které ve vnitrostátním právu existují, pak je v rovině hodnotové pochopitelně rovněž naprosto popřena jakákoliv možnost selekce nápadu.

³² V této hodnotové vizi bude patrně rovněž podpora veřejné hromadné dopravy levicová úchylnka a každý má ústavně zaručené právo na jízdu (terénním) osobním vozem až do centra města a jeho zaparkování na chodníku. Ostatně uspořádání a strukturování veřejného prostoru v mnohých českých městech by tuto vizi potvrzovala.

³³ N 100/37 SbNU 355.

Čistě soukromý zájem na vedení stejného řízení před všemi možnými instancemi se pak v ústavní realitě českého práva po roce 1989 skloubí s extenzivní judikaturou Ústavního soudu co do ochrany čistě procesních práv, ať již dle čl. 36 či čl. 4 Listiny základních práv a svobod, které nemusí mít žádný přesah do hmotněprávního postavení stěžovatele. Vedení bezvadného procesu na všech stupních, včetně odůvodnění, se tak stává (soukromým) právem samo o sobě, bez vazby na (ne)dotčená hmotná práva či opět zohlednění odlišné funkce daného stupně soudní soustavy. Jak trefně poznamenal Zdeněk Kühn, mentální pozůstatky rakouské byrokratické soudní hierarchie, požadující extenzivní kontrolu „správnosti“ rozhodnutí v každém jednotlivém případě, počínají žít ve zvláštní symbióze s „ochranou ústavnosti“,³⁴ která je však redukována na záruky procesních/ústavních práv bez ohledu na materii.

Za třetí, výše uvedená porevoluční hodnotová vychýlení jsou zasazena do specifického institucionálního prostředí české justice po roce 1989, které, na straně jedné, vychází z rakouského/germánského pojetí hierarchické, úřednické práce soudů a funkce soudce, jehož rolí je primárně kontrola řádné aplikace práva nižšími soudy a správními orgány, proces tradičně vykreslen jako prost jakéhokoliv uvážení. Na straně druhé byl však tento systém a jeho v zásadě technicistní legitimita ihned po revoluci podkopnut samotným ústavodárcem a Ústavním soudem, jehož role byla koncipována coby typ institucionalizované nedůvěry. Výstupem je pak nemožnost svěřit širší míru úvahy osobám a institucím, kterým vlastně nikdo nevěří.

Justiční systémy na evropském kontinentu, tedy v kontrastu s právními řády systému *common law* či jinými, byly tradičně pojímány coby systémy technické a úřednické. Tomu odpovídá systém výběru soudců (převážně kariérní) a nastavení systému a postupu v něm, stejně koneckonců jako velikost soudů a množství kauz, které jimi procházejí. V rovině terminologické to ostatně hezky dokládá jedna z prvních předlitavských úprav postavení soudců z roku 1896, která, možná poněkud překvapivě s ohledem na svůj předmět úpravy, vůbec neoperuje s výrazem „soudce“ (tedy „*Richter*“). Namísto toho specifikovala v § 1, že soudní funkce mohou být vykonávány buď „samostatnými soudními úředníky“ („*selbständige richterliche Beamten*“, tedy myšlen dnešní „soudce“), anebo „nesamostatným soudním úředníkem“ („*richterliche Hilfsbeamte*“, myšlen dnešní asistent soudce či vyšší soudní úředník).³⁵

Role vrcholných soudů v podobně koncipovaných systémech je zaměřena na extenzivní kontrolu „správnosti“ jednotlivých rozhodnutí. Je čistě

³⁴ KÜHN, Z. Nejvyšší soudy na nelehké cestě k prospektivní roli judikatury (v tomto sborníku).

³⁵ Gesetz vom 27. November 1896, womit Vorschriften über die Besetzung, innere Einrichtung und Geschäftsordnung der Gerichte erlassen werden, RGBl. 217/1896.

retrospektivní, a to včetně soudů vrcholných, jejichž funkcí je hierarchická³⁶ kontrola správnosti rozhodnutí nižších soudů.³⁷ Propojeno s otázkou selekce nápadu a rolí vrcholných soudů je patrné, že v rovině ideologické, „úředník“, a to ani ten vrcholný, si nemá co vybírat spisy, kterými se bude zabývat. Je povinen je „vyřídit“ všechny. V tomto pojetí práva nejsou za soudce vybírány osobnosti, které jsou známé a důvěryhodné, ale úředníci, kteří budou řádně vyřizovat spisy.

Je pak rovněž naprosto pochopitelné, že úředník musí všechny své úvahy řádným a přezkoumatelným způsobem zdůvodnit, aby je případně mohl přezkoumat další úředník. Na tomto myšlenkovém podhoubí je pak již jenom krůček k řetězci asociací, který opět činí Ústavní soud ve své nálezkové judikatuře k civilnímu dovolání, že totiž celý systém (mimořádných) opravných prostředků musí být nastaven tak, aby vylučoval jakoukoliv úvahu, neboť úvaha vede k libovůli, a proto musí být když ne vyloučena, tak minimalizována, a to nejenom jasnými pravidly přístupu, ale rovněž musí být v každém jednotlivém případě srozumitelně (tedy obsáhle) zdůvodněna.³⁸

Konečně v rámci hodnotové diskontinuity, na které je vystavěna legitimita našeho politického a právního řádu po roce 1989, došlo k dalšímu nahlodání již tak vachrlaté soudcovské legitimacy. Nová ústavnost a role Ústavního soudu v něm byly v zásadě stavěny na ústavnosti jako *institucionalizované nedůvěře*: nový systém nechtěl, či spíše nemohl, vyměnit všechny soudcovské úředníky předchozího režimu. Postavil je nicméně pod kuratelův ústavní dozor, obecnou justici pak skrze institut ústavní stížnosti. Legitimita jednoho orgánu (nového Ústavního soudu a nové ústavnosti) však byla z větší části stavěna na úkor legitimacy ostatních justičních aktérů. Není možné stvořit hrdinu bez padoucha. Přetrvávající narativ o „omezeném přepjatém formalismu“ obecných soudců, který musí být kontrolován ze strany osvětleného supersoudu, pak pochopitelně žádnou důvěru ve vrcholné soudy nevybudoje. Selekcí nápadu nicméně bez důvěry v toho, kdo vybírá, nikdy fungovat nebude a nemůže.

4. Závěrem

Formálně pojatá rovnost v koncepci mimořádných opravných prostředků, která vylučuje jakoukoliv diferenciaci s ohledem jak na reálný obsah jednotlivých

³⁶ DAMAŠKA, M. R. *The Faces of Justice and State Authority; A Comparative Approach to the Legal Process*. Yale University Press, 1986, s. 16.

³⁷ V podrobnostech BOBEK, M., KÜHN, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, kapitola 1.

³⁸ Myšlenky rezonující jak v již citovaných nálezech sp. zn. Pl. ÚS 1/03, tak v Pl. ÚS 29/11.

kauz a otázek tam vznášených, stejně jako rozdílnou roli jednotlivých stupňů soudů v rámci justiční soustavy; dominance *soukromého zájmu* v rámci všech opravných prostředků bez rozdílu na jejich charakter a poslání, povýšená na ústavně zaručené právo, která vnímá jakoukoliv veřejnoprávní funkci vrcholných soudů jako nepřijatelnou degradaci stěžovatele na prostého „dodavatele materiálu“ pro sjednocování judikatury a odepření spravedlnosti; a konečně všudypřítomná *nedůvěra* vůči soudcům a jejich úvaze, živená jak tradičním obrazem soudů a soudců v historickém pozitivistickém pojetí práva, kde žádné místo pro úvahu být nemá, tak následně násobena ústavností jako nedůvěrou a z ní plynoucím narativem o neschopnosti a selhávání soudů, které musí být znovu a znovu korigovány dalšími a dalšími zásahy v rámci mimořádných opravných prostředků. To jsou tři klíčové faktory české právní a justiční kultury posledních 30 let, které dle mého názoru brání cizokrajnému štěpu v podobě selekce nápadu a z ní plynoucí redefinice role a fungování vrcholných soudů, aby se prosadil či ujal.

V důsledku těchto hodnotových východisek se české vrcholné soudy v rámci jakéhosi pokračujícího „kontinentálního dělení“ pohybují stále více na jih, směrem k latinské právní kultuře, než na sever. Spíše úřednické pojetí práva bylo v minulosti vlastní většině evropského kontinentu. V důsledku vzrůstajícího náporu na vrcholné soudy však dochází v otázce definice role vrcholných soudů a přístupu k nim v posledních dekadách k vnitřní diferenciaci mezi severem a jihem kontinentu. Zatímco severní státy typu Nizozemí, Švédsko či Finsko, ale částečně rovněž Německo, v tenzi mezi kvantitou a kvalitou volí spíše kvalitu a s ní nezbytně spojené omezení přístupu k vrcholným soudům, státy latinské právní kultury, jako je Itálie, Španělsko, Francie, tak nečiní. Jejich model fungování vrcholných soudů zůstává čistě retrospektivní, s tisíci, či dokonce desetitisíci rozhodnutí ročně produkovaných vrcholnými soudy o desítkách či stovkách soudců.³⁹

V rovině ideálu je tak vidět jasné rozdíly v řešení otázek stoupajícího nápadu: buď omezením na vstupu, anebo navýšením výstupu.⁴⁰ České vrcholné soudy posledních let se vydávají spíše směrem druhým: navýšením produkční kapacity skrze větší počet soudců a asistentů a zároveň zestručněním výstupů co do detailnosti a délky odůvodnění. Podobným způsobem je jistě

³⁹ S ohledem na rozpracování ideálních modelů přístupu k vrcholným soudům (kasační, revizní a odvolací) srov. *57 American Journal of Comparative Law*: 33, pozn. č. 12, s. 36–37. Srov. rovněž CHVOJKA, Š. Ke správnosti východisek diskuse o řešení přetíženosti Nejvyššího správního soudu. *Právník*. 2023, č. 3, s. 245, s. 249.

⁴⁰ Tedy otázkou regulace průtoku a celkové hltnosti systému – srov. MAZANEC, M. O správním soudnictví dvojako: pohled právního instalatéra. In: ŠIMÍČEK, V. (ed.). *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 192.

možné otázku stoupajícího nápadu řešit. Důsledkem jsou však, stejně jako v latinské Evropě, vrcholné soudy výrazných rozměrů, které v součtu stovek osob⁴¹ produkují tisíce, či dokonce desítky tisíc rozhodnutí ročně, a stručná, nepropracovaná judikatura vrcholného soudu, která namísto toho, aby cokoliv sjednocovala, si sama protiřečí. Při podobném zatížení se však kvalitní argumentace, domýšlení důsledků jednou vyřčeného, stejně jako jednotnost judikatury vrcholného soudu, neřkuli sjednocování judikatury soudů nižších, stávají stále vzdálenějším ideálem.

Rád bych zdůraznil a podtrhl, že přinejmenším postupné pokusy o posílení precedenční role vrcholných soudů v českém justičním prostředí zůstávají dle mého názoru jediným smysluplným směrem dalšího rozvoje mimořádných opravných prostředků v rámci justiční soustavy. Jinak řečeno, driftovat by bylo vhodné spíše na sever než dále na jih. Tento příspěvek, navzdory svému patrně spíše depresivnímu vyznění, byl zamýšlen konstruktivně. Snažil se identifikovat hlubší hodnotové a systémové volby, na které pokusy o zavedení různých forem selekce nápadu a s nimi spojené redefinice role vrcholných soudů v českém justičním prostředí a právní kultuře opakovaně narážejí. Pokud nevíme, proč na křižovatce (ne)vědomě odbočujeme vždy jedním směrem a co je vlastně skutečným důvodem pro danou volbu, nikdy v budoucnu neodbočíme jinam.

Tři body je vhodné podtrhnout na závěr.

Za prvé, skutečně klíčovým problémem ze tří v předchozím oddíle popsaných hlubších hodnotových voleb českého práva je přetrvávající (ne)důvěra. Dokud či pokud bude kladeno, a to nejenom v judikatuře Ústavního soudu, ale i v obecném povědomí, automatické rovnítko mezi výrazy „úvaha“ a „libovůle“, pak nemůže žádný systém selekce nápadu, založen na uvážení, fungovat. Otázka případné selekce nápadu a neodůvodňování těch případů, kdy daná věc není k věcnému projednání přijata, jsou rovněž lakmusovým papírkem důvěry v systém a důvěry systému v sebe samotného. Jinak řečeno, uchycení se právního štěpu v podobě selekce nápadu a s ní spojená redefinice role vrcholných soudů je a bude podmíněna posunem ve vnímání a rovnováze co do výše načrtnutých společenských hodnot. Pokud budeme vycházet z toho, že logika hodnotových revolucí je dialektická,⁴² pak nalezení smysluplné rovnováhy ve výše načrtnutých hodnotových volbách bude podmíněna postupným dospíváním českého práva a právní kultury. Po (předrevoluční) tezi a její (porevoluční) antitezi snad jednou přijde i nějaká syntéza.

⁴¹ Tedy při nezbytném započítávání odborného aparátu soudce v podobě asistentů, jehož nezbytné zapojení v podobném modelu výrazně přesahuje práci rešeršní a analytickou.

⁴² BERMAN, H. J. *Law and Revolution*. Harvard University Press, 1983, Cambridge, Mass., s. 28 a násl.

Za druhé, zkušenosti z minulých let a minulých pokusů nás učí, že systémy selekce nápadu má smysl zavádět pouze tehdy, pokud bude skutečně možné uvolnit soudcovský čas a energii na vrcholném soudě na domýšlení komplexních právních otázek. To znamená neplýtvat energií na odůvodňování, proč ta či ona kauza nebude vlastně věcně projednávána. Klíčem k jakékoliv selekci či filtraci nápadu tedy zůstává, že zbytečná práce v podobě opakovaného odůvodňování toho samého a již opakovaně vyřčeného buď nebude činěna vůbec, anebo ji bude dělat někdo jiný⁴³ než vrcholný soud. Stejná zkušenost nám rovněž ukazuje, že polovičatá řešení v této otázce nemají smyslu. „Kompromisy“ v podobě „*selekce ano, ale stále odůvodňovaná*“ nikam nevedou. Ke klíčovému uvolnění justiční energie a potenciálu nedochází a v konečné fázi pouze dále komplikují již tak komplexní systém a jenom přidávají další úroveň odůvodňování.

Za třetí, v případě dalších pokusů o selekci nápadu je v našem současném justičním systému ideálním kandidátem na změnu sám Ústavní soud v agendě ústavních stížností. Pochopitelně, s tímto tvrzením je možné v ideové rovině nesouhlasit. Ústavní soud přeci musí nadále chránit „ústavnost“ skrze kontrolu rozhodování obecných soudů posledního stupně.⁴⁴ Tato svá jednotlivá rozhodnutí pak musí odpovídajícím způsobem odůvodnit, a to nejenom proto, aby se sám nedopouštěl „libovůle“ a porušení práva na spravedlivý proces v důsledku absence řádného odůvodnění, ale rovněž pro realizaci „*výchovy k zachování zákona a k úctě k právům spoluobčanů*“.⁴⁵

Jakýkoliv (skutečný) čtenář rozhodovací činnosti Ústavního soudu v agendě ústavních stížností může mít nicméně značný problém vysledovat v produkci tisícovek usnesení ročně naplňování jakéhokoliv ideálu soudcovského rozhodování (retrospektivního/prospektivního, soukromého/věřejného). Jak již bylo zmíněno úvodem, většina energie aparátu současného Ústavního soudu

⁴³ Pro úplnost je v tomto ohledu možné doplnit, že řada modelů filtrace nápadu, hlavně opět v systémech *common law*, je systémem sdíleným, kdy se určitá kauza může dostat k věcnému projednání nejenom na základě jejího (přímého) přijetí samotným vrcholným soudem (ať už rozhodujícím o této otázce v jakékoliv složení), ale rovněž tak, že nižší či odvolací soud sám udělí „svolení se odvolat“, neboť při posuzování dané kauzy si je vědom jejich širších dopadů, které by sám v zájmu rozvoje či sjednocení práva považoval za hodné projednání ze strany soudu Nejvyššího.

⁴⁴ Aniž bychom dále kladli doplňující škodolibou otázku, co je vlastně ona „ústavnost“ a jak se liší od prosté „zákonosti“, a vybízeli k identifikaci systémové a jurisdikční hranice, kterou sám Ústavní soud nebyl nikdy schopen identifikovat. Je však rovněž korektní doplnit, že tuto hranici nebyl schopen nikdy najít ani žádný ústavní soud, neboť v modelu kontrolní kontroly ústavnosti neexistuje – pro srovnávací pohled v češtině, srov. jednotlivé příspěvky ve sborníku *Hranice přezkumu rozhodnutí obecných soudů ústavním soudem v řízení o ústavní stížnosti*. Praha: Ústavní soud, Linde, 2005.

⁴⁵ Jak postuloval již nález ve sp. zn. Pl. ÚS 1/03.

je trávena psaním odmítavých usnesení, ve kterých se stěžovatel dozví, jaký proces vedl, co mu na jeho podání řekl ten který soud, a následně se rovněž dozví, proč jeho věc nebude věcně projednána. V rámci posledně zmiňovaného stručného, kvazimeritorního posouzení pak Ústavní soud nicméně formuluje s ohledem na čistá kvanta svých rozhodnutí nejrůznější právní závěry.

Namátkou z poslední doby tak kupříkladu v jedné věci (usnesení ze dne 29. 8. 2023, sp. zn. I. ÚS 1870/23) Ústavní soud dovodí, že se danou problematikou již opakovaně zabýval a odkáže přitom stěžovatelku na svoji vlastní předchozí judikaturu v obdobných případech:

„Ústavní soud nyní neshledal žádné skutečnosti, jež by odůvodňovaly jeho výjimečný kasační zásah. Stěžovatelka žádnou (kvalifikovanou) ústavněprávně relevantní újmu ani nespecifikuje. Obdobnou věcí a téměř identickou argumentací (sepsanou toutéž advokátkou) se Ústavní soud zabýval v usnesení sp. zn. IV. ÚS 1875/23 ze dne 8. 8. 2023 (tam v zastoupení jiné obchodní korporace), v němž dospěl k závěru, že jde o návrh zjevně neopodstatněný. Přestože Ústavní soud není právními názory vyjádřenými ve svých usneseních vázán (srov. čl. 89 odst. 2 Ústavy a § 23 zákona o Ústavním soudu a contrario), neshledal žádný důvod se od tam učiněného závěru vzhledem k totožnosti předkládané argumentace i obsahu napadených rozhodnutí odchylovat. Ústavní soud tudíž v podrobnostech odkazuje na odůvodnění citovaného usnesení, v němž se námitkami stěžovatelky, včetně otázky naplnění podmínek pro odmítnutí kasační stížnosti (viz bod 9) i merita věci (viz bod 10), vypořádal.“⁴⁶

Argumentace Ústavního soudu je naprosto logická a pochopitelná: již jsme to (dokonce té samé advokátce) v minulosti řekli, v podrobnostech odkazujeme na předchozí judikaturu, od které se nebudeme odchylovat.

Nicméně jiný stěžovatel, který naopak, zdá se, předchozí judikaturu Ústavního soudu čte a dovolává se jí v následujících sporech před obecnými soudy, kde ji rovněž neúspěšně uplatňuje, dostane rovněž odmítavé usnesení (ze dne 22. 8. 2023, sp. zn. III. ÚS 1529/23), ve kterém je mu sděleno, že: *„Usnesení Ústavního soudu nejsou obecně závazná, proto nelze postup soudu, který usnesení Ústavního soudu (vydané v jiné, nežli v projednávané věci) neaplikuje, označit bez dalšího za odepření soudní ochrany a porušení práva na spravedlivý proces. V usnesení ze dne 2. 12. 2015, sp. zn. I. ÚS 2355/15, na které stěžovatel ve stížnosti odkazuje, navíc Ústavní soud zmínil případnou možnost podání žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu příslušníka Policie ČR v obdobné situaci zcela nad rámec rozhodnutí, těmito slovy je ostatně bod 21 uvedeného usnesení uvozen“⁴⁷*

⁴⁶ Usnesení ze dne 29. 8. 2023, sp. zn. I. ÚS 1870/23, bod 5.

⁴⁷ Usnesení ze dne 22. 8. 2023, sp. zn. III. ÚS 1529/23, bod 11.

V kontextu dané věci je i druhé tvrzení Ústavního soudu vlastně svým způsobem racionální.⁴⁸ Právní závěr vyslovený v citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 2355/15 sice nebyl v kontextu daného rozhodnutí až tak úplně „nad rámec daného rozhodnutí“ jako spíše vysvětlením danému stěžovateli, jaké jiné prostředky soudní ochrany by mu v podobné situaci byly k dispozici. Když se tohoto „návodu“ pak jiný stěžovatel domáhá, protože předpokládá, že to, co říká Ústavní soud, by asi mělo ostatní soudy vázat, je mu sděleno, že přeci Ústavnímu soudu nemůže věřit vše, co ten napíše do svých rozhodnutí s obecnou douškou, že usnesení Ústavního soudu nejsou závazná a obecný soud je může vlastně ignorovat.

Může být jenom předmětem spekulací, nakolik bude ten či onen soukromý zájem tohoto kterého stěžovatele podobným výstupem uspokojen, či jak bude výslovným nabádáním, aby nebral Ústavní soud vážně, daný subjekt přesvědčen skrze řádné odůvodnění o absenci libovůle, a tím rovněž vychován „k zachování zákona a k úctě k právům spoluobčanů“. Fungování systému práva, důvěry v něj, stejně jako autoritě a veřejné funkci Ústavního soudu však rozhodně nesvědčí, pokud sám Ústavní soud nabádá veřejnost, aby jeho rozhodnutí nejenom nerespektovala, ale raději vlastně ani nečetla, neboť by tam patrně v 3 413 případech z 3 568 mohla najít věci, kterými je lepší se v budoucnu neřídít?

Současná praxe samotného Ústavního soudu pak sama dokazuje, jak je pro koherenci a autoritu vrcholného soudu devastující, pokud musí odůvodňovat vše, plošně a bez zřetele na skutečný význam věci. Případné omezení povinnosti odůvodňovat rozhodnutí Ústavního soudu pouze na vyhovující a zamítavé nálezy by nikterak neomezilo ústavně zaručenou ochranu v jednotlivých případech, právě naopak. Přípustnost ústavní stížnosti by pochopitelně zůstala nastavena stejně jako doposud, a tím pádem také možnost kasačního zásahu Ústavního soudu v případech, které sám uzná za vhodné. Nicméně pouze v případě, kdyby Ústavní soud považoval skutečně za nezbytné k dané věci něco věcného sdělit, by danou kauzu věcně uchopil a zdůvodnil.

⁴⁸ A rozhodně nikoliv překvapivé. Jedná se o judikaturu setrvalou, která (byť v rozporu s výslovným zněním čl. 89 odst. 2 Ústavy, který mluví o „vykonatelných rozhodnutích“, nikoliv pouze „nálezech“) dovedla závaznost pouze nálezové judikatury – srov. především náleze ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465), který se následně stal standardem pro další judikaturu. Jako závazná pak nebyla vnímána dokonce ani usnesení publikovaná ve Sbírce nálezů a usnesení – srov. náleze ze dne 13. 9. 2007, I. ÚS 643/06 (N 142/46 SbNU 373).

ZÁVĚREČNÉ SLOVO

LÍVIA IVÁNKOVÁ¹

Na počátku zrodu konference „Role nejvyšších soudů při poskytování účinné právní ochrany“ coby připomínky 30 let novodobé existence Nejvyššího soudu stála ve své podstatě myšlenka, s jakými otázkami se nejvyšší soudy musí systematicky vypořádat pro to, aby plnily svoji stěžejní roli vrcholného orgánu soudnictví.

V případě Nejvyššího soudu České republiky je jeho hlavním úkolem sjednocování judikatury, přičemž tuto roli plní nejen směrem k nižším soudům a právní obci, ale hlavně směrem ke konečným adresátům práva, občanům. Mezi základní otázky tak patří mimo jiné to, v jakém rozsahu se má Nejvyšší soud zabývat dovoláními, v jakém rozsahu odůvodňovat nemeritorní rozhodnutí nebo v jakém rozsahu umožnit jím prováděný přezkum tak, aby právní ochrana, kterou poskytuje, byla skutečně účinná a v souladu s jeho stanovenou funkcí. Mezi specifické otázky již téměř tradičně patří například to, nakolik se má Nejvyšší soud zabývat tím, že se danou věcí vlastně zabývat nebude.

V případě nejvyšších soudních institucí přitom vždy jde o otázku míry mezi poskytováním individuální spravedlnosti (řešením konkrétních sporů), plněním role sjednocování rozhodovací praxe soudů, tedy vykládáním práva a zajišťováním jeho obdobného výkladu v obdobných případech (právní jistoty), a efektivitou poskytování soudní ochrany v čase. Konference si proto dala za cíl iniciovat diskusi tímto směrem, zvednout rukavici a (znovu)zahájit polemiku s dalšími relevantními hráči, zejména pak s Ústavním soudem či Nejvyšším správním soudem, který má obdobné postavení a potýká se s obdobnými problémy.

Jak lze vyvodit z některých výstupů, zvláště pak z příspěvků místopředsedy Nejvyššího soudu Petra Šuka a předsedy senátu Nejvyššího soudu Pavla Simona, jednou ze snah bylo zvážit nutnost podrobného odůvodňování odmítacích usnesení či se koncepčně zamyslet nad filtračními mechanismy. Na první pohled se může zdát, že Nejvyšší soud se pouze snaží zbavit své práce, leč ruku v ruce s tímto jde rovněž případná možnost otevření dovolání pro další oblasti práva. Můžeme mluvit zejména o oblasti práva rodinného. Právě v rodinném právu, v němž mají prim nižší soudy, se prostor pro sjednocování judikatury přímo nabízí, a to zejména když vezmeme v potaz, nakolik tato oblast zasahuje do nejvýznamnějších aspektů soukromého života jednotlivce a jaký má dopad na jeho každodenní život.

¹ Mgr. Lívia Ivánková, vedoucí oddělení analytiky a srovnávacího práva Nejvyššího soudu.

Z uvedeného je patrné, že zdaleka není nutné diskutovat pouze o tom, čím se má Nejvyšší soud zabývat méně či vůbec, ale také o tom, čemu pohled Nejvyššího soudu chybí a co by mohlo Nejvyššímu soudu umožnit naplnit jeho tolikrát zmiňovanou roli v českém soudním systému. Jinými slovy, diskuse se může též pozitivně zaměřit na to, do kterých oblastí by bylo vhodné rozšířit sjednocovací působení judikatury Nejvyššího soudu, jež je nepochybně prospěšné pro adresáty právních norem.

Prostřednictvím několika příspěvků jsme se mohli vydat rovněž na exkurz do zahraničí a lehce se seznámit se situací tamních vrcholných soudů. Měli jsme k tomu příležitost jednak prostřednictvím českého výstupu (viz výše uvedený příspěvek předsedy senátu Nejvyššího soudu Pavla Simona) a jednak v zahraničních příspěvcích. Z první ruky se nám tedy dostalo bližších informací stran nizozemské a finské zkušenosti od nejvíce zainteresovaných osobností – předsedkyně Nejvyššího soudu Nizozemska Dineke de Groot a předsedy Nejvyššího soudu Finska Tatu Leppänen. Rovněž výstupy, které neobsahovaly přímo komparativní prvek, poskytly neotřelý a cenný pohled z prostředí mimo tuzemskou vrcholnou justici. V tomto kontextu lze vyzdvihnout příspěvek předsedy Soudního dvora Evropské unie Koena Lenaertse.

Je nutné podotknout, že téma nastíněné v tomto sborníku není žádné novum. Právě v této souvislosti vyjádřil jistou skepsi Michal Bobek, soudce Nejvyššího správního soudu a hostující profesor na Institutu evropského mezinárodního a srovnávacího práva Právnické fakulty Vídeňské univerzity. Skutečně i sám Nejvyšší soud dlouhodobě a opakovaně poskytuje platformu pro témata rozebraná i v tomto sborníku. V relativně nedávné minulosti tak učinil příkladmo prostřednictvím konference „Nejvyšší soudy v měnicí se době“, kterou v roce 2018 uspořádal společně s Nejvyšším soudem Slovenské republiky při příležitosti stého výročí zřízení Nejvyššího soudu Československé republiky. Nelze tedy rozporovat, že pokusy proběhly, žel neúspěšně. V návaznosti na zajímavý rozbor dalšího soudce Nejvyššího správního soudu a profesora Právnické fakulty Univerzity Karlovy Zdeňka Kühna máme příležitost se v širších souvislostech zamyslet, proč tomu tak vlastně je.

Věříme však, že nikoliv navzdory, ale naopak díky znovuotevření tématu a jeho vyzdvižení v rámci veřejné odborné diskuse zvyšujeme pravděpodobnost, že relevantní aktéři přispějí také vlastní vahou a dosavadní snaha stran zefektivnění role Nejvyššího soudu své ovoce jednou přinese. Nakonec, řada odborníků a významných osobností přijala na konferenci pozvání a účastnila se nejen v auditoriu, ale věnovala Nejvyššímu soudu též svá vřelá slova. Jsme proto rádi, že můžeme za inspirativní výstupy poděkovat nejen autorům tematických příspěvků, nýbrž rovněž dalším řečníkům reprezentujícím Ústavní soud, Nejvyšší správní soud či Poslaneckou sněmovnu, kteří přednesli své řeči.

Konference je u konce, sborník je vydán, takže už zbývá *jen* uchopit v něm uvedené inspirativní myšlenky a uvést je v život, aby Nejvyšší soud mohl v příštích třech dekáдах pečovat o výklad zásadních právních otázek přinejmenším stejně dobře jako dopsud. Jak připomenul ve své zdravici předseda Nejvyššího soudu Petr Angyalossy, uplynulých třicet let se neslo v duchu hesel transformace, restituce, evropeizace a rekodifikace. Na přesné obrysy budoucích zásadních výzev si musíme počkat. Jisté však je, že tuzemská justice v čele s Nejvyšším soudem do ní vstupuje prověřená a zkušená a z pohledu srovnání s jinými členskými státy Evropské unie také jako velmi efektivní. Základní ambicí tak jistě bude si tyto kvality uchovat.

