

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Nepřípustnost a nepřijatelnost kasační stížnosti

Sandra Brdlíková

Plzeň 2024

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2023/2024

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Sandra BRDLÍKOVÁ**
Osobní číslo: **R19M0029P**
Studijní program: **M0421A220004 Právo a právní věda**
Téma práce: **Nepřípustnost a nepřijatelnost kasační stížnosti**
Zadávací katedra: **Katedra správního práva**

Zásady pro vypracování

Úvod

1. Kasační stížnost
2. Nepřípustnost kasační stížnosti
3. Nepřijatelnost kasační stížnosti

Závěr


Rozsah diplomové práce: **50**
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**


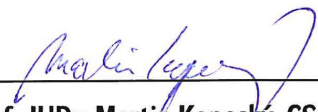
Seznam doporučené literatury:

- FRUMAROVÁ, Kateřina, Tomáš GRYGAR, Zdeněk KOUDELKA, Lukáš POTĚŠIL, Olga POUPEROVÁ, Radovan SUCHÁNEK a Martin ŠKUREK. Správní soudnictví. Praha: Leges, 2022. Teoretik. ISBN 978-80-7502-611-8.
- KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7.
- KÜHN, Zdeněk. Soudní řád správní: komentář. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2019. xxix, 1073 stran. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex.

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Jana Kotounová, Ph.D.**
Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce: **4. května 2023**
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2024**


JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan



Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 29. srpna 2023

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „*Nepřípustnost a nepřijatelnost kasační stížnosti*“ zpracovala samostatně a veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použila, jsou citovány v poznámkách pod čarou a uvedeny v seznamu použitých zdrojů.

V Plzni dne 25. 3. 2024

Brdlíková

Brdlíková Sandra

Poděkování

Na tomto místě bych chtěla poděkovat vedoucí mé diplomové práce JUDr. Janě Kotounové, Ph.D., za vstřícný přístup, trpělivost a zejména za cenné připomínky a rady, kterých se mi dostávalo v průběhu tvorby této práce.

Taktéž děkuji svým blízkým za podporu, kterou mi poskytovali nejen při psaní tohoto textu.

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

- **LZPS**: usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky
- **NSS**: Nejvyšší správní soud
- **OSŘ**: zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
- **Přestupkový zákon**: zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
- **SŘS**: zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- **ÚS**: Ústavní soud
- **Zákon o azylu**: zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů

Obsah

ÚVOD.....	1
1. KASAČNÍ STÍŽNOST	5
1.1. HISTORIE	5
1.2. PRÁVNÍ RÁMEC KASAČNÍ STÍŽNOSTI VE SVĚTLE SŘS	7
1.3. CHARAKTER KASAČNÍ STÍŽNOSTI	11
1.3.1. Povaha kasační stížnosti obecně	11
1.3.2. Dispoziční zásada a koncentrace řízení	15
1.3.3. Kasační princip	18
1.3.4. Posteriorita a subsidiarita.....	20
2. NEPŘÍPUSTNOST KASAČNÍ STÍŽNOSTI	22
2.1. PŘÍPUSTNOST A DŮVODY KASAČNÍ STÍŽNOSTI.....	22
2.2. NEPŘÍPUSTNOST	26
2.3. DŮVODY NEPŘÍPUSTNOSTI	29
2.3.1. Kasační stížnost ve věcech volebních.....	29
2.3.2. Kasační stížnost proti výroku o nákladech řízení	34
2.3.3. Kasační stížnost proti důvodům rozhodnutí	37
2.3.4. Kasační stížnost proti rozhodnutí, kterým soud rozhodl poté, co NSS zrušil jeho předchozí rozhodnutí.....	41
2.3.5. Kasační stížnost proti rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení	44
2.3.6. Kasační stížnost proti dočasnému rozhodnutí	46
2.3.7. Kasační stížnost proti jiným důvodům, než jsou v ust. §103 SŘS	48
2.3.8. Kasační stížnost při uplatnění nových důvodů	50
3. NEPŘIJATELNOST KASAČNÍ STÍŽNOSTI.....	54
3.1. NEPŘIJATELNOST KASAČNÍ STÍŽNOSTI OBECNĚ	54
3.2. KASAČNÍ STÍŽNOST VE VĚCECH AZYLU	57
3.3. KASAČNÍ STÍŽNOST VE VĚCECH MEZINÁRODNÍ OCHRANY	59
3.4. KASAČNÍ STÍŽNOST VE VĚCECH TZV. „SAMOSUDCOVSKÉ AGENDY“	61
ZÁVĚR.....	66
SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ	70
CIZOJAZYČNÉ RESUMÉ	76

Úvod

V souvislosti s účinností zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, došlo k nápravě ústavněprávních deficitů ve správním soudnictví, které ÚS vytýkal v rámci svého nálezu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, kterým zrušil V. část OSŘ. ÚS tyto nedostatky spatřoval v absenci soudní ochrany proti nezákonným postupům a zásahům (které nejsou rozhodnutími) či proti nečinnosti veřejné správy, dále v příliš úzkém okruhu osob, jimž svědčila aktivní legitimace k podání správní žaloby proti rozhodnutí. Problematické podle ÚS bylo také (do té doby) dosavadní nezřízení Ústavou presumovaného NSS v Brně, jakožto orgánu představujícího sjednotitele judikatorní praxe správních soudů. Současně ÚS prostřednictvím tohoto nálezu zdůraznil potřebu zavedení jakéhosi „mechanismu“, který by sloužil právě k unifikaci rozhodovací praxe správního soudnictví¹ a na tento požadavek zareagoval zákonodárce zavedením nového mimořádného opravného prostředku ve správním soudnictví – kasační stížnosti.

Cílem diplomové práce s názvem „Nepřípustnost a nepřijatelnost kasační stížnosti“ je, jak vyplývá z jejího názvu, popsání a analyzování tohoto institutu, primárně pak její nepřípustnosti a nepřijatelnosti.

Autorka práci rozčlenila do pouhých třech kapitol, kdy obsahem té první bude stručný popis historického procesu vývoje legislativní úpravy správního soudnictví, který pomyslně završilo přijetí nového zákona, SŘS. První podkapitolu zakončí souhrn novelizací textu zmiňovaného zákona. Následně se zaměří na souhrn ustanovení SŘS, které mají význam pro tento mimořádný opravný prostředek, se zdůrazněním výlučného oprávnění NSS k projednávání kasačních stížností a s tím související povinností sledovat zákonnost rozhodování správních soudů a sjednocovat jejich rozhodovací praxi.

Dalším tématem, na které se autorka této práce bude v rámci první kapitoly soustředit, jsou povaha a vlastnosti kasační stížnosti v té nejjobecnější rovině. Nejdříve se zanalyzuje samotný název a poté vymezí význam „mimořádnosti“ ve smyslu právní moci rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost uplatňována (čemuž bude věnována výrazně větší pozornost v rámci druhé kapitoly), dále ve smyslu absence odkladného účinku a v rámci tohoto téma dojde k nastínění problematiky „obžvlých rozhodnutí“. Následně autorka popíše dispoziční zásadu,

¹ Nález ÚS ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99 ve spojení s Haberle, Ondřej. Ústavní problémy v rozhodovací praxi soudů ve správním soudnictví. In: Správní právo, roč. 2015, č. 7-8, s. 386-387.

centrální devolutivní účinek (v jehož důsledku má výlučné oprávnění projednávat tyto mimořádné opravné prostředky NSS) a koncentraci řízení, nejprve obecně, pak ve vztahu ke kasační stížnosti, jak se projevují a co je jejich důsledkem. Samostatný oddíl bude věnován nejvýznamnější vlastnosti, a to kasačnímu principu, kde autorka vysvětlí tzv. nečistou formu, která prostupuje a ovládá tento mimořádný opravný prostředek. Na závěr první kapitoly dojde ke zmínce a popisu poněkud specifických zásady správního soudnictví, posteriority a subsidiarity.

Obsah druhé kapitoly bude tvořen v první řadě (a podkapitole) popis aspektů tvořící přípustnost kasační stížnosti, kdy každému jednotlivému bodu (rozhodnutí krajského soudu, právní moci, osobě stěžovatele a snaze dosáhnout kasace napadeného rozhodnutí) autorka této práce věnuje dostatečný prostor pro vymezení základních informací. Další téma budou představovat důvody pro podání kasační stížnosti, tzv. „stížní důvody“, a proč se zákonodárce zachoval tak štedře a vymezil je natolik široce.

V rámci druhé podkapitoly se autorka zaměří na institut nepřípustnosti kasační stížnosti obecně. Položí a následovně i zodpoví otázky: „Co znamená pojem nepřípustnosti kasační stížnosti? A co způsobuje?“ Taktéž zmíní členění nepřípustnosti na druhové a typové aspekty, stejně tak označení ust. §104 SŘS za „zákonný korektiv“ k ust. §102 a §103 SŘS. V rámci tohoto obecného shrnutí nepřípustnosti kasační stížnosti neopomene autorka této práce ani na tzv. test přípustnosti, který na několika málo řádcích nastíní a popíše. Zodpovězením na druhou položenou otázku připomene autorka jedno z prvních témat této práce, a to ust. §120 SŘS v rámci analýzy zařazení kasační stížnosti v rámci tohoto právního předpisu, odkazující na přiměřené užití obecných ustanovení, zákonodárcem umístěných v ust. §32-64 SŘS.

Obsahem třetí podkapitoly budou konečně důvody nepřípustnosti kasační stížnosti a jejich rozbor. Autorka plánuje postupovat dle zákonného řazení těchto důvodů a v rámci prvního oddílu se tak zaměří na nepřípustnost tohoto mimořádného opravného prostředku ve věcech volebních. Úvodem nastíní změny, kterými odst. 1 ust. §104 SŘS prošlo, ve smyslu jednotlivých novel, v jejichž důsledku zákonodárce rozšiřoval a posléze opět zužoval znění tohoto normativního textu a současně doloží historické příčiny, jež vedly k těmto změnám. Taktéž autorka vymezí, co je v současné době obsahem odst. 1 ust. §104 SŘS.

Následně se pozornost obrátí na odst. 2 tohoto ustanovení, který zakládá nepřípustnost kasační stížnosti proti výroku o nákladech řízení a proti odůvodnění

rozhodnutí. V rámci druhého oddílu autorka objasní pojem „náklady řízení“ ve smyslu toho, jaké mohou být jejich druhy a poté jaká rozhodnutí nejsou napadnutelná tímto mimořádným opravným prostředkem. Současně v rámci tohoto tématu poskytne autorka náhled na nejednotnou rozhodovací praxi správních soudů v situacích, kdy byly podány kasační stížnosti napadající jak meritorní výrok, tak výrok o nákladech řízení, a poukáže i na judikát, který tuto rozkolísanost jednou pro vždy vyřešil. Předtím, než se autorka zaměří na druhý důvod v rámci tohoto odstavce, nepřipustnost kasační stížnosti proti odůvodnění rozhodnutí, ještě objasní, proč zákonodárce znemožnil uplatnit tento mimořádný opravný prostředek vůči výroku o nákladech řízení. Pak konečně autorka popíše v dalším oddílu, co že je to „odůvodnění“, co o něm stanoví SŘS, jaké na něj klade požadavky a znovu zodpoví na otázku, proč není možné se domáhat zrušení této části rozhodnutí u NSS, resp. jaké existují výluky.

O něco méně podrobně budou popsány důvody nepřipustnosti odst. 3 ust. §104 SŘS, neboť byť je samotný normativní text delší, v něm uvedené aspekty jsou uchopitelnější než ty, které byly podrobeny rozboru dříve. V souladu s výše popsaným postupem se autorka bude nejprve věnovat analýze písm. a) tohoto ustanovení, tedy nepřipustnosti opakované kasační stížnosti, popíše výjimky z tohoto zákazu a v závěru objasní příčinu zavedení tohoto důvodu. Následující oddíl v sobě pojme písm. b) téhož ustanovení, v němž zákonodárce neumožňuje případným stěžovatelům uplatnit tento mimořádný opravný prostředek proti ryze procesním rozhodnutím (kterým se pouze upravuje vedení řízení), součástí bude definice takového usnesení (neboť rozsudkem nedochází k úpravě vedení řízení) a vysvětlení, proč je tento konkrétní důvod součástí výčtu nepřipustnosti kasačních stížností. Písm. c) téhož ustanovení nepřipouští napadat tímto mimořádným opravným prostředkem rozhodnutí, která jsou dle své povahy dočasná, tudíž se autorka této práce pokusí vyjasnit označení „dočasná povaha“, uvede příklady a jak se stalo dobrým zvykem závěrem popíše, proč není možné se domáhat kasace takového rozhodnutí.

Poslední odstavec ust. §104 SŘS v sobě obsahuje dva důvody nepřipustnosti kasační stížnosti, nejprve zákaz uplatňovat jiné stížní důvody, než jaké obsahuje ust. §103 SŘS, a pak nemožnost uplatňování právních novot, tedy že nelze před NSS rozšiřovat tvrzené právní důvody oproti řízení před krajským soudem. Každý typ nepřipustnosti bude popsán a analyzován v samostatném oddílu, oba zakončí

(stejně jako všechny ostatní) zdůvodnění záměrů zákonodárce při začleňování těchto důvodů nepřipustnosti.

Třetí (a poslední) kapitola v sobě obsáhne celkem čtyři podkapitoly, přičemž v té první dojde k obecnému popisu institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti, vymezení důvodu pro jeho dodatečné zavedení a také objasnění rozdílu mezi nepřipustností a nepřijatelností. Druhá podkapitola v sobě pojme znění, v jakém byl tento institut poprvé zaveden do SŘS – tedy v azylových věcech. Autorka v krátkosti vymezí pojem azylu i azylových věcí a o něco podrobněji vyjví, proč zákonodárce přikročil k tomuto doplnění SŘS. Třetí podkapitola se bude věnovat změně ust. §104a odst. 1 SŘS (v němž je nepřijatelnost tohoto mimořádného opravného prostředku upravena), kdy došlo k jakémusi rozšíření z nepřijatelnosti kasační stížnosti v azylových věcech na nepřijatelnost ve věcech mezinárodní ochrany. Součástí této podkapitoly bude (i) proč ke změně došlo, (ii) rozdíl mezi shora jmenovanými „verzemi“ tohoto institutu a (ii) vymezení věci mezinárodní ochrany.

Úplně poslední částí této práce bude čtvrtá podkapitola, jež ponese název Kasační stížnost ve věcech tzv. „samosoudcovské agendy“ a jak vyplývá z jejího označení, autorka v něm věnuje pozornost současnému znění ust. §104a odst. 1 SŘS, které označuje za nepřijatelný právě tento mimořádný opravný prostředek uplatněný ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval samosoudce (a které svým významem podstatně nepřesahují vlastní zájmy stěžovatele). Znovu objasní, proč bylo zapotřebí změnit výše jmenované ustanovení, průběh diskuzí o této modifikaci i jaké další následky přinesl zákon č. 77/2021 Sb., který je příčinou popisovaného znění ust. §104a SŘS.

1. Kasační stížnost

Kasační stížnost představuje vedle návrhu na obnovu řízení jeden ze dvou mimořádných opravných prostředků ve správním soudnictví, přičemž samotnou existenci těchto mimořádných opravných prostředků, jejich uplatnění, osoby oprávněné je podat a užít, (ne)přípustnost (v případě kasační stížnosti také nepřijatelnost) těchto institutů, lhůty k jejich využití a v neposlední řadě také řízení o nich, upravuje SŘS. Právě vytvoření a následnému přijetí SŘS předcházely dlouhé diskuze a snahy o reformu správního soudnictví a zavedení institutu kasační stížnosti do právního řádu, čemuž je věnována následující podkapitola.

1.1. Historie

Cílem této diplomové práce není popis historického vývoje kasační stížnosti, natož pak správního soudnictví, nicméně autorka se domnívá, že pro komplexní pojetí institutu kasační stížnosti je krátký pohled do minulosti vzdálené necelých čtyřicet let důvodný a vhodný. Tíha zaměření na vývoj tohoto mimořádného opravného prostředku tedy spočívá zejména na procesu vytvoření Ústavou presumovaného NSS, který měl být (a v současné době také mimo jiné je) věcně příslušný k projednávání kasačních stížností.²

Určitá ochrana proti rozhodnutím jiných orgánů reprezentujících veřejnou moc (než jsou soudy) se nacházela ve čtvrté hlavě čtvrté části OSŘ, a to již od samotného počátku platnosti tohoto právního předpisu (tj. od 17. prosince 1963). Výše zmiňovaná ochrana nesla název „Přezkoumání rozhodnutí jiných orgánů“, byla obsažena v pouhých sedmi paragrafech, ovšem dle názoru autorky této práce nepředstavovala dostatečné pojetí této problematiky (zejména vzhledem k současné úpravě) – nebyla příliš obsáhlá, natož podrobná.³

Velice významný milník představoval zákon č. 519/1991 Sb.,⁴ kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád, ve znění pozdějších předpisů. Jde o novelu OSŘ, která právě do tohoto zákona vložila pátou část s názvem „Správní soudnictví“. Výsledkem bylo (mimo jiné) ponechání původní úpravy řízení o opravném prostředku a nově zavedené řízení o žalobách proti rozhodnutí správních orgánů.⁵

² Potěšil, Lukáš. Kasační stížnost. V Praze: C.H. Beck, 2022. Beckova edice právní instituty, s. 12.

³ §244-§250 OSŘ ve znění od 1. 4. 1964.

⁴ Účinným se stal k 1. lednu 1992.

⁵ Potěšil, op. cit., 2022, s. 11-12.

Významný zlom v průběhu vývoje kasační stížnosti ale i celého správního soudnictví představuje rok 2001, konkrétně 27. červen tohoto roku, kdy Ústavní soud vydal nález Pl. ÚS 16/99, kterým ke dni 31. prosince 2002 zrušil část pátou OSŘ s názvem „Správní soudnictví“ (§ 244 - 250s), čímž urychlil nejen legislativní proces, jehož účelem bylo přijetí právního předpisu upravujícího správní soudnictví, ale také díky němu došlo ke zřízení Ústavou presumovaného NSS, a to poprvé za existence samostatné České republiky.^{6 7}

Z textu zmiňovaného nálezu Ústavního soudu je pak třeba zmínit argumentaci soudců prosazující zařazení kasační stížnosti do českého právního řádu jakožto institutu sjednocujícího judikaturu, jelikož *„nemůže být sporu o tom, že požadavek na vytvoření mechanismu sjednocení judikatury (byť třeba jen formou kasační stížnosti či jiného mimořádného opravného prostředku) vyplývá z požadavků kladených na stát, který sám sebe definuje jako stát právní. Neexistence takového mechanismu ve svých důsledcích pak vede též k nedostatečnému tlaku na kultivaci veřejné správy jako celku a k pocitům orgánů této správy, mnohdy oprávněným, že jsou vystaveny soudní kontrole, která postrádá sjednocující funkci. Kromě toho absence jakéhokoliv prostředku sjednocování judikatury správních soudů vede k tomu, že do role „sjednocovatele“ se v rozporu se svým postavením dostává Ústavní soud. Tento stav vytváří zásadní nerovnost mezi právníckými a fyzickými osobami na straně jedné a správními úřady, neboť stát nemá žádný prostředek, aby se bránil proti někdy diametrálně odlišnému rozhodování správních soudů. Jinak řečeno, exekutiva nemá možnost vyvolat posouzení správní judikatury vrcholným orgánem moci soudní má-li za to, odporuje zákonu.“*⁸ Tím se dle autora publikace Kasační stížnost JUDr. Lukáše Potěšila, PhD., *„kasační stížnost (...) „prorocky“ dostala do právního řádu, a to ještě před vlastní účinností SŘS.“*⁹

Ke schválení znění právního předpisu upravujícího správní soudnictví, zákona č. 150/2002 Sb., SŘS, došlo 21. března 2002, platným se stal 17. dubna téhož roku a účinnosti nabyl k 1. lednu 2003.¹⁰

⁶ Tamtéž, s. 17 a 18.

⁷ Škurek, Martin. In: Frumarová, Kateřina, Grygar, Tomáš, Koudelka, Zdeněk, Potěšil, Lukáš, Pouperová, Olga, Suchánek, Radovan a Martin Škurek, Martin. Správní soudnictví. Praha: Leges, 2022. Teoretik, s. 59.

⁸ Nález ÚS ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99 ve spojení s Potěšil, op. cit., 2022, s. 15-16.

⁹ Potěšil, op. cit., 2022, s. 16.

¹⁰ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění od 1. 1. 2003.

Od této doby do dnešních dní byl prakticky celý SŘS (a nadále i bude)¹¹ mnohokrát novelizován, dle kolektivu autorů publikace Správní soudnictví ode dne účinnosti až ke dni vydání jmenované publikace (tj. 26. února 2022)¹² došlo k 37 novelizacím.¹³ Největší změnu pro SŘS představovalo dle prof. JUDr. Kopeckého, CSc., přijetí zákona č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony,¹⁴ tzv. „velká novela SŘS“ s účinností k 1. 1. 2012, a poslední změna, dotýkající se institutu kasační stížnosti, nastala v důsledku schválení zákona č. 176/2019 Sb.,¹⁵ čímž zákonodárce (mimo jiné) stanovil lhůtu pro projednání kasační stížnosti, a to na maximálně 90 dní ode dne, kdy stěžovatel tento mimořádný opravný prostředek podal.¹⁶

1.2. Právní rámec kasační stížnosti ve světle SŘS

Postupující od úvodních ustanovení SŘS, první zmínka o kasační stížnosti se nachází v části druhé hlavě I SŘS a zní následovně: *„Nejvyšší správní soud jako vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech v případech stanovených tímto zákonem, a dále rozhoduje v dalších případech stanovených tímto nebo zvláštním zákonem.“*¹⁷ Z výše uvedeného lze dovodit, že (i) kasační stížnost je oprávněn projednávat pouze NSS, SŘS tak zakládá jeho výlučnou pravomoc, a (ii) primární funkci tohoto oprávnění NSS představuje funkce sjednocovací, NSS tedy rozhodováním o kasační stížnosti sjednocuje rozhodovací praxi správních orgánů i soudů.¹⁸

Co se týká prvního bodu, výhradního oprávnění NSS projednávat kasační stížnosti, z normativního textu je možno vydedukovat, že se jedná o podstatnou funkci NSS, snad i o jednu z těch nejpodstatnějších. SŘS obecně zakládá (z autorčina pohledu) poměrně úzkou rozhodovací pravomoc NSS, nicméně ve výše zmiňovaném ustanovení je vyňata a zdůrazněna pouze kompetence NSS

¹¹ Zákon č. 284/2021 Sb. s plánovanou účinností od 1. ledna 2024 (ve vztahu k SŘS).

¹² Kolektiv autorů. In: Frumarová, Grygar a kol., op. cit., 2022, s. 24.

¹³ Škurek, Martin. In: Frumarová, Grygar a kol., op. cit., 2022, s. 59.

¹⁴ Kopecký, Martin. Správní právo: obecná část. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023. ISBN 978-80-7400-919-8, str. 489.

¹⁵ Zákon č. 176/2019 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, ve znění od 31. 7. 2019. Jedná se o doplnění odst. 10 k ust. § 172 SŘS.

¹⁶ Bod 181 zákona č. 176/2019 Sb.

¹⁷ § 12 odst. 1 SŘS.

¹⁸ Grygar, Tomáš. In: Frumarová, Grygar a kol., op. cit., 2022, s. 88.

související právě s projednáváním kasační stížnosti. Zbylé pravomoci zákonodárce poněkud plytce spojuje do již zmiňované věty „(...) *dále rozhoduje v dalších případech stanovených tímto nebo zvláštním zákonem.*“¹⁹ ²⁰ Těmito „dalšími případy“, o nichž výše jmenované ustanovení hovoří, je např. oprávnění NSS projednávat návrh na rozpuštění politické strany nebo politického hnutí, pozastavení či znovuoobnovení činnosti těchto stran a hnutí nebo rozhodovat v řízení o kompetenčních žalobách, jimiž se řeší vzniklé kompetenční spory.²¹ Kompetenční spory vznikají mezi orgány samospráv (územní, zájmové či profesní) a správními úřady, či mezi orgány samospráv navzájem anebo mezi ústředními správními orgány navzájem.²²

Bod druhý, zmiňující sjednocovací funkci NSS, představuje klíčový prostředek pro zachování právní jistoty. Té je dosahováno tím, že krajské soudy váže rozhodovací praxe NSS jak v kasačním, tak částečně i v precedenčním slova smyslu. Kasační vázanost je v tomto případě vyjádřena prostřednictvím ustanovení § 110 odst. 4 SŘS, které stanoví, že v případě, kdy NSS při jednání o kasační stížnosti zruší rozhodnutí krajského soudu a vrátí mu ho k opětovnému projednání, pak je příslušný krajský soud povinen řídit se právním názorem NSS, který byl vysloven ve zrušovacím rozhodnutí NSS.²³ Krajský soud se tedy nesmí odchýlit od stanoviska NSS. Vázanost precedenční zakládá povinnost krajských soudů sledovat, znát a řídit se judikaturou NSS.²⁴ Sjednocovací funkce vyplývá i z důvodové zprávy k SŘS, kde zákonodárce dal podnět k vytvoření tohoto mimořádného opravného prostředku takto: „*V zájmu sjednocení rozhodování je proto třeba založit možnost podat mimořádný opravný prostředek z důvodu porušení zákonnosti – kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu.*“²⁵

Od vázanosti precedenční však není nemožné se odchýlit, krajské soudy mohou výjimečně vydat rozhodnutí, kterým se z praxe zavedené NSS odkloní. Důvodem pro tyto mimořádné situace je především snaha předejít a zamezit rigiditě v soudním rozhodování, to celé v zájmu zachování spravedlnosti a „držení kroku“ s poměrně rychle měnící se právní úpravou. V tomto směru je třeba

¹⁹ § 12 odst. 1 SŘS.

²⁰ Rigel, Tomáš. In: Potěšil, Lukáš, Brus, Martin, Hlouch, Lukáš, Rigel, Filip a Šimíček, Vojtěch, Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 90-91.

²¹ Koudelka, Zdeněk. In: Frumarová, Grygar a kol., op. cit., 2022, s. 116-117.

²² § 97 odst. 1 SŘS.

²³ § 110 odst. 4 SŘS.

²⁴ Rigel, Tomáš. In: Potěšil, Brus, Hlouch, Rigel a Šimíček, op. cit., 2014, s. 89.

²⁵ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, sněmovní tisk č. 1080/0, obecná část.

zdůraznit, že NSS se problematikou odchylování se již zabýval v rámci několika svých rozhodnutí, např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 4. 5. 2010, č. j. 4 Ads 77/2007-91²⁶, v jehož rámci došel k závěru, že „*Argument požadavkem právní jistoty, a tedy tím, že stálá aplikační praxe je či může být hodnotou sama o sobě, jistě má svoji váhu. Stabilní aplikační praxe zajišťuje dostatečnou předvídatelnost právní regulace, snižuje transakční náklady účastníků právních vztahů a umožňuje lepší plánování jejich jednání. Proto obvykle platí, že čím déle byl určitý výklad zákona aplikován, tím silnější musí být důvody pro změnu takové aplikační praxe, neboť tím více je změnou dotčena právní jistota. Soudy jsou však povolány k tomu, aby nalézaly právo, tj. hledaly a nacházely pomocí právní argumentace jeho „správný“ obsah (...). Změna judikatury je proto namístě vždy, dospěje-li soud k závěru, (...) že i při zohlednění hodnoty, kterou za daných okolností i se zohledněním délky dosavadní aplikační praxe, od níž se má ustoupit, představují právní jistota a s ní spojený zájem na stabilitě právních (a tedy společenských) vztahů, nelze dosavadní interpretaci přesvědčivě hájit.*“²⁷

Obecně je tedy možné říci, že se krajské soudy od dosavadní praxe NSS mohou odchýlit, ovšem za předpokladu, že kumulativně naplní následující podmínky: (i) bude se jednat o výjimečný případ a (ii) dotýčný krajský soud odklon podloží „*komplexní, racionální a transparentní konkurující argumentací*“.²⁸

Ve vztahu ke kasační stížnosti je neodmyslitelně nutné zmínit obecná ustanovení, nacházející se v ust. §32-64 SŘS, která se věnují institutům jako zahájení řízení, vymezení účastníků řízení a osob zúčastněných na řízení,²⁹ počítání lhůt, doručování, uplatnění zajišťovacích prostředků,³⁰ odmítnutí návrhu, zastavení či přerušování řízení, jednání a jeho odročení, rozhodnutí ve formě usnesení a rozsudku včetně obligatorních náležitostí a v neposlední řadě zákonodárce věnoval pozornost rovněž nákladům řízení. Na obecná ustanovení odkazuje ust. §120 SŘS, kterému je v krátkosti věnována pozornost níže.

Stěžejní postavení ve vztahu k úpravě kasační stížnosti pak představuje zejména hlava III SŘS, konkrétně první díl (první díl z celkového počtu tří dílů),

²⁶ Dále pak například rozsudek NSS ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011-347, kde NSS dospěl k závěru, že se krajské soudy svou rozhodovací činností mohou nejen odchýlit od judikaturní praxe NSS, ale také dosáhnout změny zavedených postupů NSS.

²⁷ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 4. 5. 2010, č. j. 4 Ads 77/2007-91, odst. 37 ve spojení s Potěšil, Brus, Hlouch, Rigel a Šimíček, op. cit., 2014, s. 90.

²⁸ Rigel, Tomáš. In: Potěšil, Brus, Hlouch, Rigel a Šimíček, op. cit., 2014, s. 91.

²⁹ Včetně práv a povinností, možnosti zastoupení i úkonů jak účastníků řízení, tak osob zúčastněných na řízení.

³⁰ Předvolání, předvedení a pořádková pokuta.

ustanovení § 102-110.³¹ Druhý díl věnuje pozornost úpravě druhého (a také posledního) mimořádného opravného prostředku ve správním soudnictví – obnově řízení, třetí díl s názvem „Společná ustanovení“ pak obsahuje jediné ustanovení §120: „*Není-li v ustanoveních dílů 1 a 2 stanoveno jinak, užití se přiměřeně ustanovení části třetí hlavy I.*“³² které odkazuje na obecná ustanovení, přičemž jmenovaný odkaz zkracuje normativní text zákona.³³

Jak vyplývá z výše citovaného ustanovení §120 SŘS, odkazované normy musí být užívány „*přiměřeně*“, což představuje jistou povinnost příslušného soudu zvažovat, zda je aplikace dané normy patřičná a žádoucí.³⁴ Dle komentáře Leges přiměřenost pak podle obecných výkladových pravidel představuje „*zákonný příkaz použití argumentu per analogiam legis, a to tak, že předmětná právní úprava, na niž odkaz míří, se použije „volněji“ – tedy ve světle teleologického výkladu toho ustanovení či institutu, k němuž se obecné (podpůrné) pravidlo subsidiárně přimyká.*“³⁵ Argument „*per analogiam legis*“ tvoří společně s dalšími argumenty³⁶ metodu logického výkladu, která ve spojení dalšími metodami formuje interpretační pravidla. Výše jmenovaný argument ztělesňuje proces vyplňování mezer v právu, což v praxi znamená, že není-li konkrétní skutečnost upravena zákonným ustanovením, užití se zákonného ustanovení, jež upravuje skutečnost obdobnou a následně dochází k aplikaci ustanovení upravujícího ekvivalentní situaci na skutečnost zákonem nepředvídanou a tudíž neupravenou.

Konečně ustanovení §131 SŘS, které se týká možnosti podat mimořádný opravný prostředek, kterým se autorka v rámci této práce zabývá, a to po dni, kdy SŘS nabude účinnosti. Zjednodušeně řečeno, kasační stížnost je možné uplatnit jakožto opravný prostředek proti rozhodnutí správních soudů vydaných 1. 1. 2003 a rozhodnutím novějším, jak potvrzuje usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 8. 2005, sp. zn. ÚS 57/05 „*V dané věci Ústavní soud zkoumal, zda Nejvyšší správní soud postupoval zákonem stanoveným způsobem, když kasační stížnost stěžovatelky z výše uvedených důvodů odmítl, a dospěl k závěru, že Nejvyšší správní soud postupoval s ohledem na znění ustanovení § 131 s. ř. s. zcela v souladu se zákonem,*

³¹ Viz oddíl 1.3.1 Povaha kasační stížnosti.

³² §120 SŘS.

³³ Kühn, Zdeněk. In: Kühn, Zdeněk, Kocourek, Tomáš, Mikeš, Petr, Kadlec, Ondřej, Černín, Karel, Dienstbier, Filip a Beran, Karel. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1, s. 1038.

³⁴ Tamtéž, s. 1038.

³⁵ Hlouch, Lukáš. In: Potěšil, Brus, Hlouch, Rigel a Šimíček, op. cit., 2014, s. 1094.

³⁶ Např. argumentum a contrario, argumentum a silentio legis či argumentum per eliminationem.

neboť rozsudek krajského soudu, proti němuž podala dne stěžovatelka kasační stížnost, byl vydán dne 25.11.2002, tedy před 1.1.2003, kdy nabyl účinnosti soudní řád správní, ustanovení § 131 s. ř. s. přitom umožňuje podat kasační stížnost pouze proti rozhodnutím krajských soudů vydaným po dni účinnosti s. ř. s.³⁷ K témuž závěru dospěl o pár let později NSS a vyjádřil ho v právní větě svého usnesení ze dne 27. 3. 2008, sp. zn. 6 As 11/2008 – „Kasační stížnost směřující proti rozhodnutí krajského soudu vydanému před účinností soudního řádu správního, tj. před 1. 1. 2003, není podle § 131 uvedeného zákona přípustná.“^{38 39} Jmenované ustanovení tak ztělesňuje zásadu zákazu retroaktivity transformovanou do normativního textu, nicméně o dvě desetiletí později se z ustanovení § 131 SŘS stala zastaralá a nepotřebná norma.⁴⁰

1.3. Charakter kasační stížnosti

Kasační stížnost tvoří společně s návrhem na obnovu řízení dva mimořádné opravné prostředky ve správním soudnictví, jak již bylo poznamenáno na dřívějších stránkách. Samotnou existenci kasační stížnosti, stejně jako metody a situace, kdy tohoto opravného prostředku může být využito, ovlivňuje celá řada principů, kterým bude věnována pozornost poté, co autorka na několika málo řádcích vymezí povahu kasační stížnosti.

1.3.1. Povaha kasační stížnosti obecně

„Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení (dále jen "stěžovatel") domáhá zrušení soudního rozhodnutí.“⁴¹ Tak zní úvodní ustanovení SŘS, hlavy III, oddílu 1, z kteréhož může dostatečně pozorný čtenář vyčíst celou řadu informací vykreslujících povahu kasační stížnosti.

Samotný název „kasační stížnost“ je kombinací nejvýznamnějšího principu, který představuje nejvýraznější a nejpodstatnější zásadu celého správního

³⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 8. 2005, sp. zn. ÚS 57/05 ve spojení s Potěšil, Brus, Hlouch, Rigel a Šimíček, op. cit., 2014, s. 1127.

³⁸ Právní věta usnesení NSS ze dne 27. 3. 2008, sp. zn. 6 As 11/2008 ve spojení s Potěšil, Brus, Hlouch, Rigel a Šimíček, op. cit., 2014, s. 1128.

³⁹ Potěšil, Lukáš. In: Potěšil, Brus, Hlouch, Rigel a Šimíček, op. cit., 2014, s. 1127-1128.

⁴⁰ Kühn, Zdeněk. In: Kühn, Kocourek, Mikeš, Kadlec, Černín, Dienstbier a Beran, op. cit., 2019, s. 1056.

⁴¹ § 102 SŘS.

soudnictví, které autorka věnuje celý jeden oddíl, a historicky zakořeněného názvu podnětů, které stěžovatelé podávali proti rozhodnutí správních orgánů k nejvyššímu správnímu soudu v době, kdy Česká republika a Slovensko společně tvořily jednotný stát – Československo.⁴²

Příznačně charakteristickým znakem kasační stížnosti jakožto opravného prostředku je její mimořádnost. Správní soudnictví tvoří na rozdíl od soudnictví civilního pouhá jedna instance, zákonodárce neumožnil účastníkům řízení před správním soudem podat opravné prostředky, jaké známe právě z civilního soudnictví – typicky odvolání.⁴³

Dle autorčina názoru představuje aspekt mimořádnosti kasační stížnosti obzvláště zajímavé téma, proto je mu věnována o něco větší pozornost. Mimořádnost se v tomto případě váže k právní moci rozhodnutí, proti kterému kasační stížnost směřuje a jehož zrušení stěžovatel svým podáním požaduje. Je vhodné zmínit, že rozhodnutím, proti němuž se dá kasační stížnost uplatnit, může být jak ve formě rozsudku, tak usnesení,⁴⁴ a neméně relevantním faktem zůstává to, že se nutně musí jednat o pravomocné rozhodnutí krajského (správního) soudu, neboť kasační stížnost nelze podat proti rozhodnutí NSS, i kdyby šlo o případ, kdy NSS rozhodoval v první instanci.⁴⁵ ⁴⁶ Institutu právní moci věnuje autorka zřetelně větší pozornost v druhé kapitole v rámci analýzy přípustnosti kasační stížnosti.

V souvislosti s mimořádností tohoto opravného prostředku je zapotřebí zmínit absenci odkladného účinku.⁴⁷ Soud může na žádost stěžovatele kasační stížnosti odkladný účinek přiznat, přičemž žádost je možné podat společně s kasační stížností, případně kdykoliv v průběhu řízení o kasační stížnosti.⁴⁸

Při přiznávání odkladného účinku se soud obligatorně zabývá splněním následujících podmínek: (i) podání návrhu pro přiznání odkladného účinku stěžovatelem; (ii) podání zmiňovaného návrhu v době, kdy příslušné řízení probíhá;⁴⁹ (iii) stěžovateli hrozí újma, přičemž musí existovat příčinná souvislost

⁴² Potěšil, Lukáš. In: Frumarová, Grygar a kol., op. cit., 2022, s. 609-610.

⁴³ Kopecký, op. cit., 2023, s. 519.

⁴⁴ Tamtéž, s. 520.

⁴⁵ Potěšil, Lukáš. In: Frumarová, Grygar a kol., op. cit., 2022, s. 610.

⁴⁶ NSS v první instanci rozhoduje např. o kompetenčních sporech dle ust. § 97 SŘS.

⁴⁷ Viz ustanovení § 107 SŘS.

⁴⁸ Potěšil, op. cit., 2022, s. 212.

⁴⁹ Tzn. ne před zahájením řízení, stejně tak ne poté, co rozhodnutí, kterým se končí řízení o kasační stížnosti, nabude právní moci.

mezi hrozící újmou a napadeným rozhodnutím správního soudu;⁵⁰ (iv) intenzita újmy hrozící jiným osobám než stěžovateli nesmí být vyšší než intenzita újmy hrozící stěžovateli v případě, kdy by se odkladný účinek napadenému rozhodnutí správního soudu nepřiznal; a (v) odkladný účinek nesmí být v rozporu s veřejným zájmem, což soudy rozhodují v každém případě individuálně a v souvislosti s principem proporcionality.⁵¹ NSS se (mimo jiné) testem proporcionality zabýval ve svém usnesení č. j. 5 As 17/2008-131 ze dne 6. 8. 2008, ve kterém s odkazem na řadu dalších judikátů stanovil, že test proporcionality je tvořen (i) testem vhodnosti, (ii) testem potřebnosti a (iii) testem poměrování.⁵²

Z výše uvedeného vyplývá, že soud je tak nucen ke každé žádosti přistupovat individuálně, zohledňovat jednotlivé skutečnosti ovlivňující konkrétní žádosti.

Dále se autorka domnívá, že je vhodné zmínit účinky tohoto institutu, jelikož odkladný účinek nemusí nutně působit pouze vůči pravomocnému rozhodnutí krajského (správního) soudu, které stěžovatel napadá, ale NSS může přiznat odkladný účinek působící také proti rozhodnutí správního orgánu, jež se stalo předmětem řízení před krajským soudem. Rozšířený senát NSS ve svém usnesení ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006-49 stanovil, že *„odkladný účinek kasační stížnosti může být v kasačním řízení přiznán a působit nejen ve vztahu k přezkoumávanému rozhodnutí krajského soudu (či jeho části), ale i přímo ve vztahu ke správnímu rozhodnutí (či jeho části), k jehož přezkumu se dotýčné řízení před krajským soudem vedlo...“*⁵³

V rámci značně mladšího usnesení NSS ze dne 16. 6. 2020 rozšířený senát NSS doplnil, že *„přiznává-li Nejvyšší správní soud odkladný účinek, měl by již ve výroku usnesení vymezit rozsah tohoto odkladného účinku, tj. zda se vztahuje a) pouze na rozhodnutí krajského soudu či jeho část, nebo b) pouze na rozhodnutí správního orgánu či jeho část, anebo c) ve vztahu k soudnímu i správnímu rozhodnutí (či k jejich částem) současně (...).“*⁵⁴

Výše jmenované usnesení rozšířeného senátu NSS, č. j. 2 Ans 3/2006-49, ovšem primárně věnovalo pozornost problematice „obživlých rozhodnutí“, institutu, který vzniká následovným způsobem – krajský soud vyhoví žalobě

⁵⁰ Tato újma musí být stěžovatelem prokázána a musí dosahovat dostatečné intenzity.

⁵¹ Kocourek, Tomáš. In: Kühn, Kocourek, Mikeš, Kadlec, Černín, Dienstbier a Beran, op. cit., 2019, s. 583-588.

⁵² Usnesení NSS ze dne 6. 8. 2008, č. j. 5 As 17/2008-131.

⁵³ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006-49.

⁵⁴ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 6. 2022, č. j. 8 Azs 339/2019-38.

proti rozhodnutí správního orgánu, rozsudkem dané rozhodnutí zruší a věc vrátí k dalšímu řízení správnímu orgánu, který napadené rozhodnutí vydal.⁵⁵ Proti tomuto rozsudku je v případě naplnění zákonných podmínek možné podat kasační stížnost, která se může stát podkladem pro zrušení „zrušujícího“ rozsudku krajského soudu, čímž dojde k „oživení“ zrušeného rozhodnutí správního orgánu. Zároveň však nelze zapomenout na správní orgán, jehož rozhodnutí bylo rozsudkem krajského soudu zrušeno a kterému krajský soud věc vrátil k opětovnému projednání. Správní orgán vydá nové rozhodnutí, odlišné od prvotní rozhodovací činnosti tohoto orgánu,⁵⁶ čímž ke značně problematické existenci dvou rozdílných rozhodnutí upravující tutéž věc.

Usnesení NSS, č. j. 2 Ans 3/2006-49, bylo rozvinuto o osm let později taktéž rozšířeným senátem NSS, a to prostřednictvím dalšího usnesení ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014-58, ve kterém NSS určil, že „*hrozba existence dvou odlišných správních rozhodnutí v téže věci není sama o sobě důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.*“⁵⁷ NSS tak znovu reagoval na problematiku „obžvlých rozhodnutí“, a sice uznal nežádoucnost existence dvou rozdílných rozhodnutí, nicméně samotná hrozba možného vzniku těchto dvou výrazně diferencovaných rozhodnutí nezakládá obligatorní povinnost NSS přiznat odkladný účinek kasační stížnosti „automaticky“.⁵⁸

Výjimku v případě vzniku „obžvlých rozhodnutí“ představují situace, kdy jsou kasační stížnosti podány ve věcech přestupkových. Právě přestupkový zákon v ust. §85 odst. 1 stanoví obligatorní povinnost správního orgánu přerušit řízení, jestliže byla v předmětné věci uplatněna kasační stížnost.⁵⁹ ⁶⁰ Jak vyplývá z důvodové zprávy k jmenovanému ustanovení, zákonodárce tímto upravuje značně složitou procesní situaci, v jejímž důsledku „ožívají“ některá rozhodnutí. Správní orgán, který přestupek projednával, nemá tak jinou možnost než z úřední povinnosti přerušit řízení a vyčkat do té doby, dokud NSS nerozhodne o podané kasační stížnosti.⁶¹

⁵⁵ Postup dle ust. § 78 odst. 1 a 4 SŘS.

⁵⁶ V souladu s právním názorem soudu, kterým je správní orgán vázán dle ust. § 78 odst. 5 SŘS.

⁵⁷ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014-58.

⁵⁸ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006-49.

⁵⁹ Jedná se o výše popisovaný postup – správní orgán vydá rozhodnutí, proti němu podá oprávněná osoba č. 1 žalobu proti rozhodnutí správního orgánu u příslušného krajského soudu, krajský soud rozhodne zrušujícím rozsudkem (tj. zruší dané rozhodnutí) a oprávněná osoba č. 2 proti pravomocnému zrušujícímu rozsudku uplatní kasační stížnost, které NSS vyhoví.

⁶⁰ § 85 odst. 1 přestupkového zákona.

⁶¹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, sněmovní tisk č. 555/0, k ust. § 85 přestupkového zákona.

Z logického (ani žádného dalšího) hlediska nenachází autorka této práce absolutně žádné výhrady vůči shora popsané rozhodovací praxi NSS, kde NSS svými argumenty podporuje zákonodárce a jím vyobrazený normativní text SŘS, který stanoví, že odkladný účinek kasační stížnosti může stěžovatel žádat, a soud následně přiznat, jen ve výjimečných případech.⁶² V opačném případě by tohoto institutu mohlo být nadužíváno a zneužíváno. Na druhou stranu se autorka této práce domnívá, že navzdory pozornosti, která byla této problematice věnována, ať v rámci shora popisované judikatury NSS, tak v rámci zmiňovaného ustanovení přestupkového zákona, stále nedošlo k vyřešení „ožívajících rozhodnutí“, což přinejmenším snižuje právní jistotu.

Dle názoru autorky této práce, který byl značně ovlivněn načtenou judikaturou, by přiznání odkladného účinku kasační stížnosti mělo představovat „výjimku z výjimky“. Přiznáním odkladného účinku právní moci příslušného rozhodnutí se výrazně zpomaluje justiční proces, v návaznosti na to dochází k zahlcování soudů, přičemž tyto aspekty jsou pouze malou částí negativních důsledků, jimiž je následně enormně prodlužováno soudní řízení o jedné a téže věci.

1.3.2. Dispoziční zásada a koncentrace řízení

Soudní, ale i například správní, přestupkové aj. řízení je ovládáno celou řadou procesních principů, které tvoří ve většině případů protikladné dvojice. Může se jednat například o zásadu materiální pravdy a zásadu formální pravdy, zásadu veřejnosti a neveřejnosti, ústnosti a písemnosti nebo o zásadu dispoziční a oficiality. Poslední dva principy vymezují způsob zahájení řízení a jeho předmět, přičemž zásada oficiality stanoví orgánům veřejné moci v zákonem stanovených případech nejen zahájit řízení z moci úřední, ale také určí obsah, rozsah a předmět takového řízení. Oproti tomu zásada dispoziční dává prostor budoucímu účastníkovi řízení, který zahájí řízení a vymezí jeho předmět svým podáním.⁶³ Právě řízení o kasační stížnosti ovládá poslední popsaný procesní princip, což se projevuje tím, že (i) dle ust. §5 SŘS se lze „domáhat ochrany práv jen na návrh“, jestliže zákon nestanoví jinak, z čehož vyplývá, že správní soudy obecně nemají oprávnění zahajovat řízení ex offio, (ii) obsah návrhu (tím je myšlen rozsah napadených výroků, odůvodnění; dále musí být splněny zákonné požadavky stanovené v ust. §106 odst. 1 SŘS a ust. §37 SŘS (zejména odst. 3) spočívá

⁶² § 107 SŘS.

⁶³ Kopecký, op. cit., 2023, s. 359-368.

na samotném stěžovateli a (iii) dle ust. §37 odst. 4 SŘS může „*navrhovatel vzít svůj návrh zcela nebo zčásti zpět*“, a to až do doby, než soud o daném návrhu rozhodne (důsledkem zpětvzetí návrhu je zastavení řízení dle ust. §47 písm. a) SŘS).⁶⁴

V rámci tohoto tématu považuje autorka této práce za vhodné alespoň pár řádky zopakovat již popsanou a s tímto tématem úzce související výlučnou pravomoc NSS týkající přijímání kasačních stížností, jakožto i vedení řízení a následného rozhodování o nich, jelikož s výlučným oprávnění NSS k projednávání kasačních stížností je neodmyslitelně spojen centrální devolutivní účinek tohoto opravného prostředku, jehož vylíčení dle autorky této práce zasluhuje v oddílu popisujícím charakter kasační stížnosti své místo. Výše naznačenému výhradnímu oprávnění již byl věnován větší prostor v rámci podkapitoly 1.2 Právní rámec stížnosti ve světle SŘS.

Devolutivním účinkem se obecně dle rozsudku NSS ze dne 18. 8. 2017, č. j. 5 As 204/2016-27, rozumí to, že „*že celá věc přechází k rozhodnutí na nadřízený správní orgán (resp. na nadřízený soud, kterým je právě NSS)*“.⁶⁵ V souvislosti s kasační stížností a jejím devolutivním účinkem může čtenář narazit na již zmiňovanou tzv. „velkou novelu SŘS“ v podobě zákona č. 303/2011 Sb., nabývající účinnosti k 1. 1. 2012,⁶⁶ kterou zákonodárce změnil příslušnost soudního orgánu příslušného k přijímání kasačních stížností. Ve verzi SŘS platné a účinné do 31. 12. 2011 byl zakotven postup spočívající v rozdílném místě k podání tohoto opravného prostředku, než jaký máme uzákoněný dnes. „Velká novela SŘS“ stanovila takové pravidlo, že kasační stížnosti se již v současné době nepodávají u krajského soudu, ale u rovnou NSS, který o nich následně i rozhodne.^{67 68} Co se však týká devolutivního účinku ve vztahu ke kasační stížnosti, na předchozích stránkách již citovaný autor JUDr. Lukáš Potěšil, PhD., ve své publikaci Kasační stížnost objasňuje podstatu devolutivního účinku obdobným způsobem jako NSS ve výše zmiňovaném rozsudku – „*odvalujícím*“ účinkem se dle jmenovaného autora chápe situace, kdy „*pravomoc či instanční příslušnost k projednání a rozhodnutí o podaném opravném prostředku přechází na (instančně) vyšší orgán*.“ Dále pak „*devolutivní účinek je v případě kasační*

⁶⁴ Frumarová, Kateřina a Škurek, Martin. In: Frumarová, Grygar a kol., op. cit., 2022, s. 232-233.

⁶⁵ Rozsudek NSS ze dne 18. 8. 2017, č. j. 5 As 204/2016-27.

⁶⁶ Zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

⁶⁷ SŘS počítá i s variantou, že stěžovatel podá kasační stížnost prostřednictvím krajského soudu, který napadené rozhodnutí vydal a který danou stížnost bez zbytečného odkladu předá NSS.

⁶⁸ Potěšil, op. cit., 2022, s. 206-207.

stížnosti takřka absolutní. Proto jen a pouze Nejvyšší správní soud činí úkony související s podanou kasační stížností, vede o ní řízení a ve věci podané kasační stížnosti také rozhoduje. (...) Platí to pro všechny kasační stížnosti bez rozdílu.“⁶⁹

Koncentrační zásada stojí oproti zásadě jednotnosti⁷⁰ a v jejím důsledku dochází k určitému členění řízení na jednotlivé úseky, v nichž účastník může uplatňovat své návrhy. Popisované úseky oddělují lhůty, po jejichž uplynutí účastník není oprávněn navrhnout nové důkazy, předkládat nová tvrzení či jinak využívat svá procesní práva, respektive daný orgán veřejné moci k takovým úkonům nepřihlíží.

Nelze však nezmínit a nezdůraznit poučovací povinnost, kterou má příslušný orgán, jež řízení vede, ohledně účinku běhu těchto lhůt. Příkladem může být ust. §109 odst. 5 SŘS (*„Ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud nepřihlíží.“*) nebo ust. §106 odst. 3 SŘS (*„Nemá-li kasační stížnost všechny náležitosti již při jejím podání, musí být tyto náležitosti doplněny ve lhůtě jednoho měsíce od doručení usnesení, kterým byl stěžovatel vyzván k doplnění podání. Jen v této lhůtě může stěžovatel rozšířit kasační stížnost na výroky dosud nenapadené a rozšířit její důvody. Tuto lhůtu může soud na včasnou žádost stěžovatele z vážných důvodů prodloužit, nejdéle však o další měsíc.“*), kde se koncentrační zásada projevuje jen tehdy, kdy NSS stěžovatele vyzve k doplnění a určí mu k tomu lhůtu. Jak stanovila judikatura ÚS a souladně se k tomu postavila i komentářová literatura⁷¹, v případě, kdy je podána vadná kasační stížnost a NSS k doplnění nevyzve, pak stěžovateli svédčí právo rozšiřovat své podání co do důvodů i do výroků, které do té doby nenapadnul, aniž by ho vázala dvoutýdenní lhůta – může tedy rozšiřovat svou kasační stížnost po celou dobu řízení.

Pro případ bezvadných kasačních stížností se dle nálezu ÚS koncentrace řízení neuplatňuje – to znamená, že podá-li stěžovatel podání obsahující všechny požadované atributy, ÚS v zákoně nespaturuje oporu pro to, aby *„byla stěžovateli odepřena možnost rozšířit kasační stížnost na výroky dosud nenapadené a rozšířit její důvody. Nedostatek takového zákonného zmocnění v příslušných ustanoveních s. ř. s. nelze překonat ani výkladem historickým či poukazem na řízení o žalobách*

⁶⁹ Potěšil, op. cit., 2022, s. 206-207.

⁷⁰ Zásada jednotnosti opravňuje účastníky k uplatňování podnětů prakticky po celou dobu řízení, které tak tvoří jeden celek.

⁷¹ Nález ÚS ze dne 14. 3. 2007, sp. zn. II. ÚS 136/06 a současně Jemelka, Luboš, Podhrázký, Milan, Vetešník, Pavel, Zavřelová, Jitka, Bohadlo, David a Šuránek, Petr. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-498-8, s. 957.

proti rozhodnutí správního orgánu, které je postaveno na zásadě koncentrace řízení.“ a to z důvodu, že závažné procesní oprávnění rozšiřovat kasační stížnost o důvody i dosud nenapadené výroky nelze vázat nejistou a nepředvídatelnou podmínkou jako je soudní výzva k doplnění podání.⁷² Neméně vhodné je v souvislosti s koncentrací řízení zmínit ust. §104 odst. 4 SŘS, kterému však bude věnována pozornost v rámci druhé kapitoly jakožto jednomu z důvodů nepřipustnosti kasační stížnosti.⁷³

1.3.3. Kasační princip

Opravné prostředky v rámci soudnictví obecně mohou být na základě svých charakteristických vlastností a účinků členěny do několika kategorií, přičemž jeden ze způsobů dělení je založen na základě rozhodovací pravomoci, kterou oplývá soud projednávající opravný prostředek. Shora naznačenou kategorizací tvoří apelační a kasační princip, společně nazývané jako tzv. opravné systémy.^{74 75}

Právě kasační princip je nedílně spojen s kasační stížností a obsahuje v sobě oprávnění „opravného“ soudu se značně krajními a omezenými možnostmi, a to – (i) napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit k opětovnému projednání příslušnému orgánu nebo (ii) podání zamítnou jako nedůvodné a napadené rozhodnutí tak potvrdit. Z výše uvedeného vyplývá, že v případě, kdy se uplatňuje kasační princip bez výjimek, nemá příslušný soud pravomoc ve věci samostatně rozhodnout a napadené rozhodnutí změnit,⁷⁶ což vystihuje povahu činnosti NSS, jak již bylo poznamenáno na dřívějších stránkách této práce. NSS totiž nevystupuje jakožto typická opravná instance, tudíž nemá (až na výjimku, vizte níže) pravomoc ve věci samostatně rozhodnout.⁷⁷

Nutno poznamenat, že v soudní praxi NSS se kasační princip neuplatňuje (a ani neuplatňoval) v tzv. „čisté podobě“. Výjimky z tohoto principu se již od samotného založení NSS týkaly procesních rozhodnutí, jak uvádí důvodová zpráva k SŘS *„V kasatorním rozhodnutí může Nejvyšší správní soud současně*

⁷² Nález ÚS ze dne 14. 3. 2007, sp. zn. II. ÚS 136/06 (část právní věty).

⁷³ Potěšil, op. cit., 2022, s. 44-50.

⁷⁴ Apelační princip umožňuje příslušnému soudu vydat ve věci vlastní rozhodnutí, tj. nahradit napadené rozhodnutí svým, a napravit tak zjištěné vady napadeného rozhodnutí.

⁷⁵ Jelínek, Jiří, kolektiv. Trestní právo procesní: 4., aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1.10.2016 včetně změn vyplývajících ze zákona č. 264/2016 Sb. Praha: Leges, 2016. ISBN 978-80-7502-160-1, str. 607-608.

⁷⁶ Potěšil, op. cit., 2022, s. 55.

⁷⁷ Zavřelová, Jitka. In: Jemelka, Podhrázký, Vetešník, Zavřelová, Bohadlo a Šuránek, op. cit., 2013, s. 891.

*učinit některá procesní rozhodnutí, měl-li je – namísto zrušeného rozhodnutí – vydat již krajský soud.*⁷⁸

SŘS tedy již od svého vzniku (resp. nabytí platnosti a následně i účinnosti) rozšiřovalo (a v současném znění stále rozšiřuje) rozhodovací pravomoc NSS nad rámec „čistého“ kasačního principu tak, že NSS může nejen tento mimořádný opravný prostředek zamítnout pro nedůvodnost či napadené rozhodnutí zrušit, ale také má oprávnění (i) řízení zastavit, (ii) kasační stížnost odmítnout pro nepřijatelnost⁷⁹ a (iii) rozhodnout o postoupení věci. Esenciální podmínku pro výše popisované rozšíření rozhodovací pravomoci NSS představuje skutečnost, že již v době, kdy probíhalo řízení před krajským soudem, byly dány důvody vedoucí k tomuto rozšíření. Zjednodušeně řečeno to znamená, že jmenované důvody nevznikly později, zejména v průběhu řízení před NSS.^{80 81}

Výše vyobrazený postup, kdy NSS svou rozhodovací praxí prolamuje „čistý“ kasační princip, rozšířila z velké části tzv. „velká novela SŘS“, díky níž má NSS v současné době oprávnění rovnou rozhodovat ve věci (i) zrušení rozhodnutí správního orgánu, (ii) vyslovení nicotnosti takového rozhodnutí, (iii) zrušení opatření obecné povahy či jeho části, a zejména pak (iv) poskytování ochrany v rámci krajských a místních referend.⁸² Do té doby, tj. do roku 2012, zákon obsahoval minimum možných výjimek z „čistého“ kasačního principu, až na již vylíčené výše, a tím pádem byla vyloučena možnost NSS samostatně rozhodovat ve věcech, v nichž stěžovatel podal kasační stížnost.⁸³

Smyslem shora popsaného „nečistého“ kasačního principu je efektivní snaha o zrychlení justičního procesu. V případě, kdy by se uplatnil tzv. „čistý“ kasační princip, NSS by ve svém rozhodnutí stanovil povinnost pro příslušný krajský soud (o jehož rozhodnutí NSS jednal), aby např. zrušil dané rozhodnutí správního orgánu, což by v praxi vedlo k čekání na to, než příslušný krajský soud vydá rozhodnutí, jehož znění již předurčilo rozhodnutí NSS. Popisovaný proces by tak porušoval správněprávní zásady rychlosti a hospodárnosti, nelogicky a zbytečně by se prodlužovalo a natahovalo řízení o téže věci. Nicméně právě

⁷⁸ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, sněmovní tisk č. 1080/0, k ust. § 117-125 SŘS.

⁷⁹ Vizte kapitolu 3. Nepřijatelnost kasační stížnosti.

⁸⁰ Zavřelová, Jitka. In: Jemelka, Podhrázský, Vetešník, Zavřelová, Bohadlo a Šuránek, op. cit., 2013, s. 892.

⁸¹ Potěšil, op. cit., 2022, s. 60-61.

⁸² Tamtéž, s. 61.

⁸³ Kühn, Zdeněk. In: Kühn, Kocourek, Mikeš, Kadlec, Černín, Dienstbier a Beran, op. cit., 2019, s. 921.

uplatněním stanovených výjimek, kdy NSS má oprávnění dané rozhodnutí správního orgánu zrušit sám, se výrazně zrychluje a zefektivňuje justiční proces.

1.3.4. Posteriorita a subsidiarita

Závěrem tématu povahy kasační stížnosti chce autorka této práce zmínit, dle již citovaného JUDr. Lukáše Potěšila, Ph.D., poněkud specifické zásady, které prostupují a ovládají správní soudnictví. Činí tak proto, že dle jejího názoru úzce souvisí s kasační stížností jako takovou, byť to na první pohled nemusí být zcela zřejmé.

Posteriorní nebo také retrospektivní povaha správního soudnictví vyjadřuje tu skutečnost, že předmětem činnosti správních soudů jsou věci již vyřešené a rozhodnuté, tedy takové, které svou existencí ovlivnily příslušné právní vztahy.⁸⁴ V případě „čistého“ projevu posteriorní povahy představuje primární účel opravných prostředků nápravu vad v konkrétním případě a následná rozhodnutí buď pouze vyjadřují ustálený právní názor nebo se zabývají případem tak jedinečným a konkrétním, že vyslovený názor oplývá prakticky nulovou precedenční hodnotou. Vytvoření systému precedentů a obecně rozhodovací praxe pro budoucí případy však není záměrem ani cílem soudů posteriorní povahy.

I tato charakteristická vlastnost má svůj protějšek, a to v modelu prospektivním, jehož účelem je vytváření nové judikatury, respektive dotváření té dosavadní. České správní soudnictví patří mezi tzv. hybridní nebo také smíšené modely, ve kterém převažuje dozor vyšších soudů nad činností soudů nižších a současně dochází k upozaďování vytvářením konstantní judikatury. Podle jednoho z autorů komentářové literatury, prof. JUDr. Zdeňka Kühna, Ph.D., LL.M., pak kasační stížnost reprezentuje ten nejčistší projev retrospektivní modelu soudnictví pro svoji šířku a otevřenost. V návaznosti na jmenované vlastnosti kasační stížnosti se NSS musí vypořádat s ohromným množstvím stěžovatelů, kteří uplatili svá procesní práva a v důsledku toho také s řadou komplikací ve smyslu odlišných názorů jednotlivých senátů NSS, jimž byla daná kasační stížnost přidělena na základě rozvrhu práce.⁸⁵

Jakési ohnisko subsidiarity správního soudnictví lze spatřit v ust. §5 SŘS, kde zákonodárce opravňuje užít správní soudnictví k ochraně veřejných

⁸⁴ Potěšil, op. cit., 2022, s. 50.

⁸⁵ Kühn, Zdeněk. In: Kühn, Kocourek, Mikeš, Kadlec, Černín, Dienstbier a Beran, op. cit., 2019, s. 917-920.

subjektivních práv až poté, co žalobce/stěžovatel vyčerpal všechny řádné opravné prostředky (jestliže jsou zvláštním zákonem připuštěny), což bývá označováno jako „obecná zásada subsidiarity soudní ochrany“.⁸⁶ Zjednodušeně tak lze shrnout, že pod pojmem subsidiarita se v tomto případě dá nalézt povinnost žalobce/stěžovatele, který se domáhá ochrany svých veřejných subjektivních práv prostřednictvím nástrojů správního soudnictví, využít všechny řádné opravné prostředky, které mu příslušný zákon ke zmiňované ochraně poskytuje a umožňuje. Například v rovině opravných prostředků proti rozhodnutí správních orgánů se jedná obecně o odvolání či případně rozklad v případě rozhodnutí ústředního správního orgánu.⁸⁷ Až poté je možné podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu dle SŘS.

Za vyčerpání řádných opravných prostředků ale nemůže být považována ta situace, kdy osoba chtějící uplatnit svá procesní práva v rámci správního soudnictví sice řádných opravných prostředků využila, nevyčkala ovšem na rozhodnutí příslušného orgánu a předčasně podala žalobu ke správnímu soudu. Stejně se přihlíží k situaci, kdy byl řádný opravný prostředek uplatněn, avšak účastníkem odlišným od toho, který podal žalobu (to neplatí v případě, kdy se rozhodnutím „opravného“ orgánu zhoršilo postavení žalobce poté, co orgán rozhodnul o odvolání podaném jiným účastníkem řízení).⁸⁸

Výhradně ve vztahu ke kasační stížnosti je zapotřebí poznamenat, že tento mimořádný opravný prostředek lze využít až poté, co rozhodnutí správního soudu nabude právní moci, jak již bylo poznamenáno.⁸⁹ Z výše uvedeného vyplývá, že kasační stížnost představuje jakousi dvojnásobnou následnost, jelikož stěžovatel musí nejen postupovat způsobem popsáním v předcházejícím odstavci, ale také se domáhat ochrany svých subjektivních práv prostřednictvím žaloby ve správním soudnictví a vyčkat, dokud takové rozhodnutí nenabyde právní moci. V tomto ohledu může být zmíněno ust. §109 odst. 3 až 5 SŘS, které popisovanou subsidiaritu respektuje.⁹⁰

Pro oba výše popisované principy je pak příznačné to, že se jedná o zásady vlastní právě správnímu soudnictví, diferencující ho od soudnictví civilního.⁹¹

⁸⁶ Vetešník, Pavel. In: Jemelka, Podhrázký, Vetešník, Zavřelová, Bohadlo a Šuránek, op. cit., 2013, s. 35.

⁸⁷ Kopecký, op. cit., 2023, s. 397 a s. 405 a současně ust. §68 písm. a) SŘS.

⁸⁸ Vetešník, Pavel. In: Jemelka, Podhrázký, Vetešník, Zavřelová, Bohadlo a Šuránek, op. cit., 2013, s. 36-37.

⁸⁹ §102 SŘS.

⁹⁰ Potěšil, op. cit., 2022, s. 52-53.

⁹¹ Tamtéž, s. 50.

2. Nepřípustnost kasační stížnosti

Přípustnost stejně jako nepřípustnost určitého podání se dle již citovaného autora JUDr. Lukáše Potěšila, Ph.D., obvykle váže k opravným prostředkům v rámci procesního práva, přičemž zákon může definovat pouze jeden z jmenovaných institutů (a druhý se dovodí prostřednictvím metody logického výkladu „*agumentum a contrario*“) nebo může zákon vymežit oba dva, jak činí SŘS v případě kasační stížnosti.⁹²

Kasační stížnost a její přípustnost popisuje již citované ust. §102 SŘS, důvody nepřípustnosti pak nalzáme v ust. §104 SŘS. Autorka této práce se domnívá, že je vhodné na několika málo řádcích vystihnout to, kdy zákon připouští podání tohoto mimořádného opravného prostředku, jelikož oba instituty, přípustnost i nepřípustnost, jsou úzce provázány a soud musí přihlížet k tomu, zda dané podání naplňuje podmínky přípustnosti a současně zda jeho projednání nebrání některý z důvodů nepřípustnosti.

2.1. Přípustnost a důvody kasační stížnosti

Přípustnost, jak již bylo poznamenáno dříve, představuje jakousi vlastnost, kterou konkrétní podání musí oplývat, jinak by ho soud nemohl projednat. Tu tvoří, jak bylo naznačováno dříve, hned několik prvků – rozhodnutí krajského soudu, jeho právní moc, osoba stěžovatele a snaha o dosažení zrušení takového rozhodnutí.

Co se týká prvního bodu, rozhodnutí krajského soudu, jak autorka nastínila na předchozích stránkách, dle ust. §53 odst. 1 a 2 SŘS rozhoduje soud (i) rozsudkem v meritorních věcech, (ii) usnesením v meritorních věcech, když tak zákon stanoví, a v jiných věcech. Nutno však zmínit, že soud může vydávat přípisy (jakožto druh neformální písemné komunikace) či nejrůznější sdělení, vůči kterým kasační stížnost uplatnit nelze, byť představují „produkt“ činnosti (nejen) správních soudů.⁹³ Jak uvádí komentářová literatura, zákonodárce postavil kasační stížnost na principu objektivní přípustnosti, neboť je „*založena na principu generální klauzule, podle které je kasační stížnost přípustná v zásadě proti každému pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, ledaže by bylo z přezkoumání v kasačním řízení zákonem výslovně vyloučeno.*“⁹⁴

⁹² Tamtéž, s. 78-79.

⁹³ Kühn, Zdeněk. In: Kühn, Kocourek, Mikeš, Kadlec, Černín, Dienstbier a Beran, op. cit., 2019, s. 920.

⁹⁴ Zavřelová, Jitka. In: Jemelka, Podhrázký, Vetešník, Zavřelová, Bohadlo a Šuránek, op. cit., 2013, s. 896.

Právní mocí se obecně rozumí jedna z vlastností rozhodnutí a teorie zná dvě její stránky – formální (znamená, že dané rozhodnutí je konečné a nelze ho napadnout řádnými opravnými prostředky) a materiální (manifestuje závaznost a nezměnitelnost konkrétního rozhodnutí).⁹⁵ V případě rozsudku nastává tato vlastnost doručením stejnopisu rozsudku poslednímu ze všech účastníků předchozího řízení před správním soudem, a to uplynutím posledního dne, jak NSS stanovil ve svém rozsudku v roce 2008: „*Rozhodnutí soudu ve věci správního soudnictví nabývá právní moci (§54 odst. 5 a § 55 odst. 5 SŘS) dnem, kdy bylo doručeno účastníkům, a to uplynutím posledního okamžiku tohoto dne.*“⁹⁶ Jmenovaný rozsudek NSS byl následně přezkoumán také ÚS poté, co stěžovatel podal ústavní stížnost proto, že NSS zamítnul jeho kasační stížnost, přičemž ÚS potvrdil správnost rozhodnutí NSS a ústavní stížnost odmítl.⁹⁷

V rámci této tematiky je neméně vhodné zmínit, že opis rozsudku (či usnesení) se taktéž doručuje i osobám zúčastněným, tj. těm, kterým sice nepřísluší postavení účastníka, nicméně jim svědčí některá procesní práva,⁹⁸ toto doručení ale nemá význam ve vztahu k právní moci rozhodnutí.⁹⁹ Pro případ usnesení se dle ust. §55 odst. 5 SŘS užije přiměřeně ustanovení o rozsudku, dle komentářové literatury (mimo jiné) právě ve vztahu k právní moci.¹⁰⁰

Závěrem už pak lze jen podotknout, že se tato vlastnost vyznačuje doložkou právní moci, kdy se ÚS (sice v rámci ústavní stížnosti proti rozhodnutí v rámci civilního řízení, nicméně na závěry ÚS odkazuje i NSS¹⁰¹) zabýval její povahou a došel k tomu, že „*Doložka právní moci sice není právní skutečností, která zakládá, mění nebo ruší právní vztahy, je však úředním osvědčením o právní skutečnosti - nabytí právní moci. Jako takové jí svědčí presumpce správnosti (...).*“¹⁰² NSS konstatuje (byť ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu, a ne správního soudu, nicméně autorka této práce se domnívá, že tento názor lze analogicky aplikovat i na rozhodování v rámci správního soudnictví), že „*vyznačení*

⁹⁵ Kopecký, op. cit., 2023, s. 176.

⁹⁶ Rozsudek NSS ze dne 17. 4. 2008, č. j. 5 Afs 1/2007-172, druhá právní věta, ve spojení s Jemelka, Podhrázký, Vetešník, Zavřelová, Bohadlo a Šuránek, op. cit., 2013, s. 895.

⁹⁷ Usnesení ÚS ze dne 28. 8. 2008, sp. zn. I. ÚS 1306/08.

⁹⁸ §34 odst. 1 a 3 SŘS.

⁹⁹ Zavřelová, Jitka. In: Jemelka, Podhrázký, Vetešník, Zavřelová, Bohadlo a Šuránek, op. cit., 2013, s. 895.

¹⁰⁰ Bohadlo, David. In: Jemelka, Podhrázký, Vetešník, Zavřelová, Bohadlo a Šuránek, op. cit., 2013, s. 425.

¹⁰¹ Např. usnesení NSS ze dne 13. 2. 2018, č. j. 2 As 141/2015-37 nebo rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2007, č. j. 2 As 62/2006-34.

¹⁰² Nález ÚS ze dne 2. 4. 1998, sp. zn. III. ÚS 456/97.

*právní moci úkonem toliko evidenčního charakteru, jehož opomenutí nemá vliv na skutečný okamžik nabytí právní moci rozhodnutí. Ten totiž nastává bez ohledu na fyzické vyznačení doložky právní moci na písemném vyhotovení rozhodnutí (...).*¹⁰³

Osobou oprávněnou uplatnit kasační stížnost je v první řadě účastník předcházejícího řízení, tedy jak žalobce, respektive navrhovatel, tak i žalovaný, respektive odpůrce, a dále pak osoba zúčastněná na řízení. Podle již citovaného (v rámci jeho vlastního knižního zpracování problematiky kasační stížnosti) autora 15. kapitoly publikace *Správní soudnictví*, JUDr. Lukáše Potěšila, Ph.D., může být (ač nepříliš typicky) stěžovatelem správní orgán, jehož rozhodnutí se projednávalo před správním soudem, tedy ne správní orgán prvního stupně, jelikož „*Správní orgán I. stupně není účastníkem řízení o žalobě proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu a nemůže být ani osobou zúčastněnou na tomto řízení. Proto není ve smyslu § 102 s. ř. s. oprávněn k podání kasační stížnosti.*“¹⁰⁴ V těch několika málo případech, kdy správní orgán druhého stupně využije svého práva a kasační stížnost podá, judikatura dovodila, že „*Správní orgán nemůže v soudním řízení, a to ani v řízení o kasační stížnosti, „hájit“ zájmy některých účastníků správního řízení. Je tomu tak zejména z toho důvodu, že správní orgán hájí v soudním řízení zákonnost svého rozhodnutí, nikoliv partikulární zájmy účastníků správního řízení, o nichž svým rozhodnutím rozhodl.*“¹⁰⁵

Obecně se dá tedy shrnout, že když je kasační stížnost podána žalovaným, tj. správním orgánem druhého stupně, zpravidla jde o situaci, kdy správní soud zrušil rozhodnutí příslušného správního orgánu a věc mu vrátil k projednání – správní orgán se tímto aktem vymezuje proti rozhodnutí správního soudu a takřkajíc si zkrátka „stojí za svým“.¹⁰⁶

Konečně pak lze zmínit obligatorní advokátní přímus, který představuje jednu z podmínek řízení o tomto mimořádném opravném prostředku. Je upraven v ust. §105 odst. 2 SŘS, v němž také zákonodárce zakotvil výjimky z této povinnosti, další „odchyly“ dovodil NSS prostřednictvím judikatury: „*Je-li podána kasační stížnost proti usnesení krajského soudu o neosvobození od soudních poplatků, o neustanovení zástupce či proti jinému procesnímu usnesení*

¹⁰³ Rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2008, č. j. 2 As 10/2008-41.

¹⁰⁴ Usnesení NSS ze dne 30. 5. 2013, č. j. 4 As 77/2013-25 (právní věta) ve spojení s Kühn, Kocourek, Mikeš, Kadlec, Černín, Dienstbier a Beran, op. cit., 2019, s. 922.

¹⁰⁵ Usnesení NSS ze dne 1. 10. 2008, č. j. 1 As 79/2008-105 (část právní věty) ve spojení s Frumarová, Grygar a kol., op. cit., 2022, s. 611.

¹⁰⁶ Potěšil, Lukáš. In: Frumarová, Grygar a kol., op. cit., 2022, s. 611-612.

*učiněnému v řízení o žalobě, je rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti učiněno v rámci tohoto řízení, a proto se zde ustanovení § 105 odst. 1 a 2 s. ř. s. neuplatní.*¹⁰⁷

Poslední z aspektů, které ve vzájemné spojitosti umožňují podání kasační stížnosti, tedy tvořící její přípustnost, reprezentuje snahu stěžovatele zrušit napadené rozhodnutí. Tím se projevuje povaha kasační stížnosti, respektive kasační princip, na kterém je tento mimořádný opravný prostředek založen a který popisuje oddíl 1.3.3 Kasační princip.

Důvody pro podání kasační stížnosti vymezuje ust. §103 odst. 1 SŘS a na rozdíl od ust. §102 SŘS a v něm obsažené generální klauzuli, která umožňuje podat tento mimořádný opravný prostředek proti prakticky jakémukoliv rozhodnutí správního soudu, zvolil zákonodárce metodu značně obšírného taxativního výčtu.

Široký rozsah stížních bodů má svůj původ v době před přijetím SŘS a zřízením NSS, kdy neexistoval žádný opravný prostředek proti rozhodnutí správních soudů ani ke sjednocování rozhodovací praxe správních soudů a v návaznosti na tuto skutečnost docházelo k rozdílnému výkladu norem veřejného práva. V již citovaném nálezu ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, kterým byla zrušena V. část OSŘ, ÚS sdělil, že na přelomu tisíciletí obdržel hned několik podání, v nichž byl vysloven požadavek, aby byla Ústavním soudem vyslovena neústavnost některých vymezených ustanoveních v V. části OSŘ. Výše uvedenou problematiku odlišného výkladu norem veřejného práva správními soudy nastínil hned první ze stěžovatelů tak, „že nevolá po mnohastupňovém řízení, ale po realizaci mechanismu, který by dovolil napravit zřejmá pochybení správních soudů a zejména umožnil sjednocení judikatury těchto soudů, neboť v řadě případů krajské soudy stejnou věc rozhodují zcela odlišně.“¹⁰⁸ Obdobně pak uvádí i důvodová zpráva k SŘS, kde zákonodárce stanovil, že jakousi motivací pro zavedení nového mimořádného opravného prostředku ve správním soudnictví je snaha o stvoření co možná největšího judikatorního základu v co nejkratším časovém úseku, pročež mají být stížní důvody vymezeny velice štedře.^{109 110}

Z pohledu autorky této práce je, vzhledem ke generální klauzuli opravňující uplatnit kasační stížnost vůči prakticky jakémukoliv pravomocnému rozhodnutí

¹⁰⁷ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 9. 6. 2015, č. j. 1 As 196/2014-19.

¹⁰⁸ Nález ÚS ze dne 27. 6., sp. zn. Pl. ÚS 16/99.

¹⁰⁹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, sněmovní tisk č. 1080/0, k ust. §110-118.

¹¹⁰ Kühn, Zdeněk. In: Kühn, Kocourek, Mikeš, Kadlec, Černín, Dienstbier a Beran, op. cit., 2019, s. 924-925.

správního soudu, určité omezení prostřednictvím stížních důvodů více než potřebné. Byť zákon od doby, kdy se stal platným, do dnešních dní neomezil obšírně vymezené důvody tohoto mimořádného opravného prostředku (ač důvodová zpráva k SŘS jejich redukci nevyklučuje), stále se autorka této práce domnívá, že samy o sobě představují jisté síto, které zabraňuje zcela bezmyšlenkovitému zneužívání kasační stížnosti a nadbytečnému přetěžování NSS podáními, které budou zcela zjevně neprojednatelné. Jak již bylo uvedeno v podkapitole 1.2 Právní rámec kasační stížnosti ve světle SŘS, a jak stanoví SŘS v ust. §12 ods. 1, NSS má primárně zabezpečovat jednotnost rozhodování správních soudů, snad i proto stále nedošlo k zúžení stížních důvodů a NSS tak projednává prostřednictvím kasačních stížností široké spektrum vad – právních i skutkových, čímž dle názoru autorky této práce plně naplňuje jak funkci, pro kterou byl zřízen, tak i svou posteriorní povahu.

2.2. Nepřípustnost

Institut nepřípustnosti kasační stížnosti zakotvuje ust. §104 SŘS ve svých čtyřech odstavcích, kde nastiňuje celkem osm situací, jimž bude věnována pozornost hned v následující podkapitole. Otázka zní: Co znamená pojem nepřípustnosti kasační stížnosti? A co způsobuje?

Obecně se dá říci, že se jedná o negativní výčet, v němž zákonodárce vymezil situace, které svou existencí zakládají nepřípustnost kasační stížnosti. Z toho lze vyvodit, že výše popisovaná taxativní enumerace stížních důvodů nepředstavuje jediné omezení pro potencionální stěžovatele, kteří by chtěli uplatnit svá procesní práva právě prostřednictvím podáním tohoto mimořádného opravného prostředku. Výše popisovaná restrikce uplatňování kasační stížnosti ve smyslu institutu nepřípustnosti může být dle JUDr. Ing. Venduly Sochorové:

- (i) druhové (tedy vymezené předmětem příslušného řízení, dle jmenované autorky může jít o volební věci) anebo

- (ii) typové (které vymezuje konkrétní typ rozhodnutí, vůči kterému je kasační stížnost uplatňována, či typ námitek, jež tvoří obsah tohoto mimořádného opravného prostředku).¹¹¹

Obdobně hovoří zcela první komentář k SŘS k ust. §104 SŘS, v němž může čtenář najít dle autorky této práce velice zajímavé označení nepřipustnosti jakožto zákonného korektivu: „*zákon stanoví právě v komentovaném ustanovení upravujícím výjimky z jinak platné zásady přípustnosti kasační stížnosti ve věcech správního soudnictví z důvodů v zákoně uvedených (§ 103) a představuje zákonný korektiv právě ve vztahu k § 102 a § 103.*“¹¹²

Výše popisované argumenty dle autorky této práce zodpovídají na položenou otázku „Co znamená pojem nepřipustnosti kasační stížnosti?“ – ve zkratce řečeno se jedná o další „sítu“, výjimky či omezení, v jejichž důsledku dochází k dalšímu zúžení generální klauzule přípustnosti kasační stížnosti, která, jak již bylo několikrát poznamenáno výše, umožňuje uplatnit tento mimořádný opravný prostředek vůči prakticky jakémukoliv pravomocnému rozhodnutí krajského (správního) soudu.

Současně je v rámci tohoto tématu možné vyzdvihnout tzv. test přípustnosti kasační stížnosti. Důvod pro zmínku výše uvedeného testu, představuje skutečnost, že právě kontrola, zda je příslušné podání projednatelné ve smyslu toho, že nespadá mezi některý z důvodů nepřipustnosti, které autorka rozebere na následujících stránkách, jak již poznamenala výše. JUDr. Potěšil, PhD., s odkazem na usnesení rozšířeného senátu NSS,¹¹³ ve své publikaci *Kasační stížnost* rozdělil tento test do tří stupňů, které nerespektují zákonné řazení důvodů nepřipustnosti – nejprve se zkoumá, zda není dána nepřipustnost dle odst. 3 ust. §104 SŘS, pak dle odst. 2 téhož ustanovení a projde-li podání do třetí fáze, pak soud zjišťuje, jestli důvody v uplatněné kasační stížnosti nelze subsumovat pod odst. 4 (stále v tomtéž ustanovení). Odst. 1 ust. §104 SŘS pak dle Potěšila „*lze pojímat jako „vytčené před závorku“ a obecně platné pravidlo*“.¹¹⁴ Autorka tohoto textu blíže v krátkosti

¹¹¹ Sochorová, Vendula. In: Blažek, Tomáš, Jirásek, Jan, Molek, Pavel, Pospíšil, Petr, Sochorová, Vendula, Šebek, Petr. *Soudní řád správní – online komentář. 3. aktualizace.* Praha: C. H. Beck, 2016, k ust. §104 SŘS.

¹¹² Vopálka, Vladimír, Mikule, Vladimír, Šimůnková, Věra a Šolín, Miloslav. *Soudní řád správní. 1. vydání.* Praha: C. H. Beck 2004, s. 272.

¹¹³ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 6. 2010, č. j.7 Afs 1/2007-64.

¹¹⁴ Potěšil, op. cit., 2022, s. 96.

nastíní obsah jednotlivých odstavců v rámci popisu odlišného názoru na test přípustnosti tohoto mimořádného opravného prostředku ve správním soudnictví.

Výše jmenovaná JUDr. Ing. Vendula Sochorová popisovaný test přípustnosti kasační stížnosti rozdělila do pěti stupňů. Konkrétně ve vztahu k tomuto mimořádnému opravnému prostředku se pak vážou všechny kroky pětistupňového testu krom toho prvního¹¹⁵ – krok druhý (jestli není dáno druhové omezení kasační stížnosti, tedy zda projednání nebrání to, že jde o věc volební dle ust. §104 odst. 1 SŘS), třetí (zda se nejedná o rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, které vymezuje odst. 3 ust. §104 SŘS), čtvrtý (jestli je kasační stížností napadán meritorní výrok, totiž jestli stěžovatel nenapadá jen výrok o nákladech řízení či odůvodnění rozhodnutí, jak uvádí odst. 2 ust. §104 SŘS) i konečně pátý (zda představuje důvod kasační stížnosti některý ze stížních důvodů stanovených v ust. §103 odst. 1 SŘS či zda stěžovatel neuplatňuje nové důvody, které uplatnit v řízení před krajským soudem mohl, ale neučinil tak – dle odst. 4 ust. §104 SŘS).¹¹⁶ Problematiku testu přípustnosti kasační stížnosti lze uzavřít tím, že ačkoliv různí autoři mohou mít odlišné názory, co se týká počtu stupňů, podstatné je, že se shodují v obsahu i pořadí nerespektujícím zákonnou posloupnost hlavních kroků daného testu.

V důsledku existence některého z důvodů nepřipustnosti dochází k tomu, že NSS se takovým podáním nebude zabývat, odmítne ho prostřednictvím ust. §120 SŘS odkazem na obecná ustanovení o řízení – ust. §46 odst. 1 písm. d) SŘS ve spojení s ustanovením obsahujícím konkrétní důvod nepřipustnosti. Za příklad může posloužit např. usnesení NSS ze dne 26. 8. 2021, č. j. 3 As 164/2021-40, konkrétně pak jeho odstavec 14: *„Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost odmítl pro nepřipustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. a § 120 s. ř. s.“*¹¹⁷ Přiměřeným užitím obecných ustanovení SŘS ve vztahu ke kasační stížnosti se autorka této práce zabývala v rámci podkapitoly 1.2 Právní rámec kasační stížnosti ve světle SŘS. Co se týká důvodů nepřipustnosti a tím i toho, že NSS nepřipustnou kasační stížnost neprojednává, dle Potěšila by si právě krajský soud měl těchto důvodů být vědom – minimálně *„v případě § 104 odst. 1 a odst. 3 písm. b) a c) SŘS. Naopak v případech daných § 104 odst. 2, odst.*

¹¹⁵ V prvním kroku NSS zjišťuje, zda je dána přípustnost kasační stížnosti ve smyslu ust. §102 SŘS, totiž jestli směřuje proti pravomocnému rozhodnutí krajského (správního) soudu.

¹¹⁶ Sochorová, Vendula. In: Blažek, Jirásek, Molek, Pospíšil, Sochorová, Šebek, op. cit., 2016, k ust. §104 SŘS.

¹¹⁷ Usnesení NSS ze dne 26. 8. 2021, č. j. 3 As 164/2021-40.

3 písm. a) a odst. 4 SŘS je nepřipustnost dána teprve tím, že je podána kasační stížnost „nesprávným stěžovatelem“ nebo „v nesprávných případech či nesprávných důvodech“.¹¹⁸ Jak již autorka naznačila výše, jednotlivým odstavcům ust. §104 SŘS se bude věnovat obsírněji na následujících stránkách.

Za víc než vhodné považuje autorka této práce ještě doplnit to, že v důvodové zprávě k SŘS se zmínka o konkrétních důvodech nepřipustnosti, které v současnosti tvoří normativní text ust. §104 SŘS, nevyskytuje, zákonodárce pouze v jedné větě shrnuje, že „Skutkové novoty jsou nepřipustné.“¹¹⁹

Byť se jedná, jak autorka uvedla výše, o další určité omezení přístupu k soudní ochraně, rozhodně nelze obecně říci, že institut nepřipustnosti kasační stížnosti, a tím pádem i ust. §104 SŘS, je jakkoliv v rozporu s ústavním pořádkem – dle názoru autorky, který silně ovlivnily informace získané z nastudovaných komentářových textů i judikатурních rozhodnutí – aplikací ust. §104 SŘS nedochází k porušení či odpírání práva na spravedlivý proces, byť autorka poměrně často zdůrazňuje určitá omezení bránící uplatnění kasační stížnosti a tím pádem i možnosti domct se ochrany veřejných subjektivních práv prostřednictvím soudů ve správním soudnictví.

2.3. Důvody nepřipustnosti

Jak již bylo poznamenáno výše, ust. §104 SŘS popisuje v rámci čtyř odstavců celkem osm situací, v jejichž důsledku dochází k tomu, že NSS se danou kasační stížností meritorně nezabývá. Každému jednotlivému důvodu nepřipustnosti (a jeho analýze) věnuje autorka této práce samostatný oddíl, přičemž bude postupovat analogickým způsobem, jakým zákonodárce vyjmenovává tyto situace v normativním textu ust. §104 SŘS.

2.3.1. Kasační stížnost ve věcech volebních

„Kasační stížnost ve věcech volebních je nepřipustná.“¹²⁰ Tak v současné době zní první odstavec upravující institut nepřipustnosti kasační stížnosti. Před samotným rozbořením tohoto textu považuje autorka za příhodné zmínit, že došlo k jakémusi navrácení se k původní podobě, v jaké se jmenovaný odstavec

¹¹⁸ Potěšil, op. cit., Kasační stížnost, s. 95.

¹¹⁹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, sněmovní tisk č. 1080/0, k ust. §117-125.

¹²⁰ §104 odst. 1 SŘS.

nacházel při nabytí účinnosti SŘS v roce 2003 a že tento druh nepřipustnost kasační stížnosti je jediný, který v průběhu let prošel legislativními změnami.

Již k 1. 2. 2004 byl normativní text změněn přijetím zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, tak, že bylo přidáno „a ve věcech místního referenda“. O 6 let později zákonodárny sbor schválil zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, s jehož účinností se do ust. §104 odst. 1 SŘS doplnil ještě text „a krajského“. Případným stěžovatelům tak SŘS zabránilo, aby uplatnili kasační stížnost, resp. aby ji NSS projednal, v případech, kdy příslušný správní soud dle jejich názoru neposkytl dostatečnou ochranu jejich veřejným subjektivním právům právě ve věcech místních a krajských referend. Vzhledem k vyloučení pravomoci NSS v této věci, případná podání směřovala k ÚS, který se tak stal jakýmsi sjednotitelem rozhodovací praxe krajských (správních) soudů, což bylo značně kritizováno.¹²¹

Další změna nastala přijetím několikrát zmiňovaného zákona č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, tzv. „velké novely SŘS“, kdy v důsledku popisovaného přijetí novelizace SŘS zákonodárce vyškrtnul veškerý text přidaný prvními zmíněnými novelami. Jak stanoví důvodová zpráva k „velké novele SŘS“, mimo jiné je cílem obecné a celkové zrychlení procesních postupů správních soudů, v rámci nově zavedené přípustnosti kasační stížnosti v referendových věcech pak především uspokojení zvýšeného požadavku na sjednocování judikatury v této oblasti, neboť „v této agendě není přezkoumání rozhodnutí krajského soudu z povahy věci nevhodné, a protože praxe zde ukazuje zvýšenou potřebu sjednocování judikatury i v této oblasti.“¹²²

Stejně myšlenky prezentuje i JUDr. Milan Podhrázký, Ph.D., totiž že sjednocování judikatury ve věcech referendových má větší význam než dodržování zásady rychlosti řízení (která je ve věcech volebních zvlášť zdůrazňována, vizte níže), byť ani ta nezůstává opomenuta a je stále vyzdvihována.¹²³ Závěrem k přípustnosti kasační stížnosti v referendových věcech pak chce autorka této práce

¹²¹ Kühn, Zdeněk. In: Kühn, Kocourek, Mikeš, Kadlec, Černín, Dienstbier a Beran, op. cit., 2019, s. 944.

¹²² Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, sněmovní tisk č. 319/0, k bodu 56.

¹²³ Podhrázký, Milan. In: Jemelka, Podhrázký, Vetešník, Zavřelová, Bohadlo a Šuránek, op. cit., 2013, s. 778.

shrnout výše uvedené informace už jen odkazem na komentář JUDr. Lukáše Hloucha, Ph.D., který ve vztahu k těmto změnám vyjádřil, že „zákonodárce reagoval na nejednotnost judikatury krajských soudů v těchto věcech (...), která nebyla do účinnosti velké novely SŘS sjednocována rozhodovací činností Nejvyššího správního soudu.“¹²⁴

Zákonem č. 275/2012 Sb., zákon o volbě prezidenta republiky, ve znění pozdějších předpisů, došlo k další změně textu ust. §104 odst. 1 SŘS a to tak, že bylo doplněno „; to neplatí, jde-li o řízení ve věcech porušení pravidel financování volební kampaně.“ Současně zákonodárce prostřednictvím této novely přidal do SŘS úplně nového ustanovení, a to ust. §90a, jehož obsah tvoří popis situací, za nichž se může kandidát na funkci prezidenta republiky domáhat soudní ochrany skrz správní soudy ve věcech financování volební kampaně.¹²⁵ Důvodem zmínky ust. §90a SŘS, ve znění zákona č. 275/2012 Sb., zákon o volbě prezidenta republiky, je to, že zákonodárce umožnil jakousi dvojitou ochranu tím, že připustil podání kasační stížnosti právě pro případy, že by byla porušena pravidla financování volební kampaně při prezidentské volbě a krajský (správní) soud by při svém rozhodování pochybil.

Ust. §90a SŘS bylo zrušeno zákonem č. 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony. Stalo se tak proto, že (i) nikdy neproběhlo řízení upravené tímto ustanovením a zejména (ii) výše jmenovaným zákonem č. 322/2016 Sb. zákonodárce přenesl pravomoc projednávat případné porušení pravidel financování kampaně při volbě prezidenta na Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí.¹²⁶ V rámci této novely ovšem nedošlo ke zrušení výjimky stanovené v ust. §104 odst. 1, tudíž se (po dobu více jak dvou let) ve zmiňovaném ustanovení nacházel prakticky nepoužitelný a tím pádem zbytečný text umožňující přípustnost kasační stížnosti ve věci, kterou již správní soudy ani neprojednávaly.¹²⁷

Závěrem ke změnám normativního textu ust. §104 odst. 1 SŘS lze zmínit snad už jen zákon č. 38/2019 Sb., kterým se mění volební zákony, zákon o místním referendu, zákon o krajském referendu a soudní řád správní, díky kterému

¹²⁴ Hlouch, Lukáš. In: Potěšil, Brus, Hlouch, Rigel a Šimíček, op. cit., 2014, s. 1000.

¹²⁵ Ust. §90a SŘS ve znění zákona č. 275/2012 Sb., zákon o volbě prezidenta republiky, dále upravovalo účastníky řízení i situaci, v níž soud rozhodne o tom, že k porušení pravidel financování volební kampaně skutečně došlo.

¹²⁶ Tento ústřední správní úřad vznikl na základě zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁷ Mikeš, Petr. In: Kühn, Kocourek, Mikeš, Kadlec, Černín, Dienstbier a Beran, op. cit., 2019, s. 782.

zákonodárce vyškrtnul opomenutý textu zavedený novelou provedenou zákonem č. 322/2016 Sb. a tím došlo k pomyslnému návratu normativního textu do stavu znění, v jakém se nacházel při nabytí účinnosti SŘS.

Co ale vůbec znamená několikrát použitý pojem „volební věci“? Odpověď lze nalézt v části třetí hlavě II dílu 4 SŘS s názvem „Soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda“ – může se jednat o soudní ochranu ve věcech seznamu voličů (ust. §88 SŘS) a registrace politických stran, hnutí, jejich koalic, nezávislých kandidátů či jednotlivých sdružení jmenovaných prvků (ust. §89 SŘS), neplatnosti voleb a hlasování (ust. §90 SŘS), ochranu ve věcech zániku mandátu (ust. §91 SŘS) či novelami přidaná ustanovení týkající se ochrany ve věcech místního (ust. §91a SŘS) nebo krajského referenda (ust. §91b SŘS).¹²⁸

Důvodem nepřipustnosti kasační stížnosti ve výše popsáných ustanoveních SŘS je především snaha o zrychlení soudního řízení v těchto volebních věcech. Jak uvádí NSS v již citovaném usnesení: *„důvodem zvolené právní úpravy o nepřipustnosti kasační stížnosti je specifikum řízení, především snaha zamezit průtahům a maření voleb s cílem minimalizovat délku řízení (...).“*¹²⁹ Stejný názor zastává a o tři roky později vyjadřuje Mgr. Zavřelová: *„Požadavek na rychlost rozhodování je v těchto věcech odůvodněn potřebou, aby co nejdříve, tj. maximálně v časovém horizontu dní či týdnů, bylo nepochybné a právně nepochybnitelné, jaké je složení volených orgánů vykonávajících veřejnou moc. Z tohoto důvodu převážil ve věcech volebních zájem na rychlosti řízení před požadavkem, aby existoval mechanismus sjednocování judikatury v podobě rozhodování o kasační stížnosti.“*¹³⁰

SŘS ve vztahu ke krátkým lhůtám jak pro (i) osoby, kterým svědčí procesní právo k podání příslušného návrhu, stejně jako pro (ii) soud k vydávání rozhodnutí ve volebních věcech, reflektuje nejen výše popsané požadavky na rychlost tohoto řízení, ale i (dle názoru autorky této práce) velice krátké lhůty stanovené v jednotlivých právních prepisech týkajících se volebních věcí. Zaměřili-li se autorka na jedno z prvních ustanovení v rámci části třetí hlavy II dílu 4 SŘS, tj. ust. §89 SŘS týkající se ochrany ve věcech registrace, může za příklad posloužit zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění

¹²⁸ Ust. §91a bylo přidáno prostřednictvím již zmiňovaného zákona č. 22/2004 Sb. a ust. §91b prostřednictvím taktéž zmiňovaného zákona č. 118/2010 Sb.

¹²⁹ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 6. 2010, č. j.7 AfS 1/2007-64 ve spojení s Kühn, Zdeněk. In: Kühn, Kocourek, Mikeš, Kadlec, Černín, Dienstbier a Beran, op. cit., 2019, s. 943.

¹³⁰ Zavřelová, Jitka. In: Jemelka, Podhrázký, Vetešník, Zavřelová, Bohadlo a Šuránek, op. cit., 2013, s. 927-928.

některých dalších zákonů, ve znění pozdějších zákonů, konkrétně jeho ust. §86 a v něm stanovená dvoudenní lhůta počínající běžet ode dne doručení odmítavého rozhodnutí.¹³¹ Stejně (ne)štedře se zákonodárce zachoval v případě zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně ust. §59 odst. 2 tohoto zákona.¹³² Obsahově jde o (téměř) stejnou agendu s klíčovým rozdílem spočívajícím v tom, že jeden zákon pojednává o volbách do Parlamentu ČR, druhý pak o volbách do zastupitelstev obcí, jak vyplývá z jejich názvů. Pokud účastník řízení ve věcech registrace uplatní svá práva prostřednictvím soudu, příslušnému soudu svědčí lhůta pouhých 15 dnů pro vydání rozhodnutí, a to ode dne, kdy podání došlo soudu, resp. 5 dní, jestliže byla rozpuštěna Poslanecká sněmovna.¹³³

Autorka této práce si dovolí zakončit analýzu ust. §104 odst. 1 SŘS poněkud nadbytečným zdůrazněním informace, ke které lze dojít jednoduchou logickou dedukcí – věcně příslušným soudem k projednání volebních věcí je v první instanci místně příslušný krajský soud (např. v již popisované ochrany ve věcech registrace v případě komunálních voleb) nebo NSS (užije-li autorka této práce opět ochranu ve věcech registrace, jedná se např. o tuto agendu v rámci volby prezidenta).¹³⁴ Podstatu této nadbytečné informace představuje vyzdvihnutí toho, že za situace, kdy v prvním stupni rozhoduje ve volebních věcech právě NSS, není kasační stížnost přípustná nejen proto, že se projednává volební věc (kdy proti rozhodnutí v této agendě nelze uplatnit kasační stížnost z důvodu, kterým autorka této práce poměrně široce zaobírá v rámci tohoto oddílu), ale také proto, že se nejde o rozhodnutí krajského soudu. Tím pádem není naplněna jedna z podmínek přípustnosti kasační stížnosti uvedené v ust. §120 SŘS a nastíněné v rámci podkapitoly 2.1 Přípustnost a důvody kasační stížnosti.

¹³¹ Popisované ustanovení pojednává o rozhodnutí odmítajícím kandidátní listinu, přihlášku k registraci, škrtnutí kandidáta na kandidátní listině, provedení registrace kandidátní listiny či přihlášku k registraci.

¹³² Jmenovaný zákon umožňuje soudní ochranu pouze proti rozhodnutí odmítajícím kandidátní listinu, škrtnutí kandidáta na kandidátní listině nebo provedení registrace kandidátní listiny. Výčet je v tomto případě zúžen.

¹³³ §89 odst. 5 SŘS.

¹³⁴ Mikeš, Petr. In: Kühn, Kocourek, Mikeš, Kadlec, Černín, Dienstbier a Beran, op. cit., 2019, s. 756.

2.3.2. Kasační stížnost proti výroku o nákladech řízení

„Kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech (...), je nepřijatelná.“¹³⁵ Druhý odstavec ust. §104 SŘS představuje druhý, resp. čtvrtý krok¹³⁶ testu přípustnosti, jak bylo popisováno výše, a zakotvuje v sobě hned dva důvody nepřijatelnosti kasační stížnosti – napadení výroku pojednávajícího o nákladech řízení a odůvodnění rozhodnutí.

Postupující dle normativního textu tohoto odstavce, autorka se nejprve zaměří na pojem „výrok o nákladech řízení“, zejména na objasnění jeho obsahu, tedy co „náklady řízení“ tvoří. Odpověď poskytuje samotný SŘS, ve smyslu jednotlivých druhů pak konkrétně ust. §57 SŘS. V tomto ustanovení se nachází demonstrativní výčet, kdy tuto vlastnosti zákonodárce naznačil a stanovil užitím slova „zejména“ v rámci textu popisovaného ustanovení. Dle ust. §57 se jedná tedy o (i) hotové výdaje účastníků (ii) a jejich zástupců, (iii) soudní poplatky, (iv) ušlý výdělek účastníků (v) a jejich zástupců, (vi) výdaje využitě na získání a provedení důkazů, (vii) odměna zástupce, (viii) tlumočné a pro případ, že právní zástupce účastníka řízení patří mezi plátce daně z přidané hodnoty, pak i (ix) suma korespondující s výší částky odváděné daně v daném případě. Jak bylo naznačeno výše, SŘS druhy nákladů jmenuje v demonstrativním výčtu, což znamená, že náklady řízení mohou být i takové formy nákladů, které jmenované ustanovení vůbec nezmiňuje.¹³⁷

V souvislosti s tímto tématem považuje autorka této práce v rámci obecného rozboru nákladů řízení za vhodné ještě v krátkosti zmínit, že dle ust. §59 odst. 1 SŘS si, velice zjednodušeně řečeno, platí každý sám svoje výdaje. To ale není žádné rigidní pravidlo – ust. §60 odst. 1 SŘS ve spojení s ust. §61 odst. SŘS předvídají situaci, kdy má jedna z procesních stran plný úspěch ve věci, která byla předmětem řízení, a soud (obvykle) v rozhodnutí, kterým se řízení končí, určí, že neúspěšná procesní strana nahradí účelně vynaložené náklady straně úspěšné, resp. poměrně v případě částečného úspěchu.

Ve vztahu k nepřijatelnosti kasační stížnosti ve smyslu ust. §104 odst. 2 SŘS se dá říct, že tento mimořádný opravný prostředek nelze využít v shora popisovaném případě, totiž když soud rozhodne o náhradě účelně vynaložených nákladů řízení stranou neúspěšnou, resp. částečně neúspěšnou, straně úspěšné, resp.

¹³⁵ §104 odst. 2 SŘS.

¹³⁶ Druhý dle Potěšila, čtvrtý dle Sochorové, vizte podkapitolu 2.2 Nepřijatelnost.

¹³⁷ §57 SŘS ve spojení s Kocourek, Tomáš. In: Kühn, Kocourek, Mikeš, Kadlec, Černín, Dienstbier a Beran, op. cit., 2019, s. 470.

částečně úspěšné. Jak uvádí usnesení NSS ze dne 22. 4. 2004, č. j. 2 Azs 76/2003-41, nepřipustnost kasační stížnosti proti výroku o nákladech řízení se netýká pouze zmiňovaného „rozhodnutí o náhradě nákladů řízení, ale i rozhodnutí o placení nákladů řízení. Rozhodnutím o nákladech řízení ve smyslu ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. je tedy i rozhodnutí o povinnosti zaplatit ustanovenému zástupci jeho hotové výdaje a odměnu za zastupování účastníka řízení (§ 35 odst. 7 s. ř. s; v současnosti ust. §35 odst. 10 SŘS).“¹³⁸

Hotovými výdaji se dle Mgr. Kocourka, Ph.D., rozumí „výdaje na poštovné, pořízení potřebných kopií, výpisů z obchodního rejstříku, katastru nemovitostí, ověření podpisů (např. na plné moci), cestovné, výdaje na vypracování znaleckého posudku“ a tyto výdaje musí účastník soudu doložit a osvědčit co do vzniku i výše. Zmiňovaná odměna za zastupování se počítá prostřednictvím vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a její součástí tvoří i náhrada za promeškaný čas.¹³⁹

Mimo již jmenovaná rozhodnutí (tedy o náhradě nákladů řízení a o povinnosti zaplatit hotové výdaje a odměnu za zastupování ustanovenému zástupci) bude kasační stížnost nepřipustná také proti výrokům, kterým (i) se přiznává odměna znalci, (ii) soud rozhodl, že žádnému účastníku nesvědčí právo na náhradu nákladů (tudíž si každý „zaplatí to svoje“) a ani (iii) proti takovému výroku, kterým soud stanovil povinnost složit zálohu na provedení důkazu.¹⁴⁰

Bezpochyby je nutné ještě poznamenat, že nepřipustnost tohoto mimořádného opravného prostředku ve správním soudnictví proti výroku o nákladech řízení se v současné době týká jen a pouze situací, kdy stěžovatel napadá samotný výrok o nákladech řízení. Do roku 2010 byla judikatorní praxe správních soudů nejednotná ohledně možnosti projednání takového podání, jímž se stěžovatel domáhal jak zrušení meritorního výroku, tak i výroku o nákladech řízení.¹⁴¹

Za příklad situace, kdy NSS prohlásil, že napadený výrok o nákladech řízení projednat nemůže, ač stěžovatel napadá současně výrok o věci samé i výrok o nákladech řízení, lze použít rozsudek NSS ze dne 17. 10. 2006, č. j. 2 As 54/2006-

¹³⁸ Usnesení NSS ze dne 22. 4. 2004, č. j. 2 Azs 76/2003-41 ve spojení se Sochorová, Vendula. In: Blažek, Jirásek, Molek, Pospíšil, Sochorová, Šebek, op. cit., 2016, k ust. §104 SŘS.

¹³⁹ Kocourek, Tomáš. In: Kühn, Kocourek, Mikeš, Kadlec, Černín, Dienstbier a Beran, op. cit., 2019, s. 471 a 473.

¹⁴⁰ Sochorová, Vendula. In: Blažek, Jirásek, Molek, Pospíšil, Sochorová, Šebek, op. cit., 2016, k ust. §104 SŘS.

¹⁴¹ Tamtéž, k ust. §104 SŘS.

96, kde stěžovatel uplatnil kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích (kterým tento soud zamítl žalobu stěžovatele), přičemž požadoval zrušení celého rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích současně se zrušením „nákladového“ výroku (který tvořil součást napadeného rozsudku). Tento judikát NSS je významný tím, že byt' stěžovatel předložil kasační stížnost, která nesměrovala jen proti výroku o nákladech (ten byl součástí podání, jak autorka poznamenala výše), NSS projednal pouze požadavek zrušení celého rozhodnutí soudu a k požadavku zrušení „nákladového“ výroku řízení poznamenal, že *„Kasační námitku směřující proti výroku o nákladech řízení nemohl Nejvyšší správní soud přezkoumat, neboť dle ustanovení § 104 odst. 2. s. ř. s. je taková námitka nepřípustná.“* A dále jako závěr k polemice ohledně snahy přezkumných instancí zredukovat počet chyb v rámci rozhodování a snaze vyrovnat požadavek *„dosazení panství práva (na jedné straně), na straně druhé efektivity rozhodování a právní jistoty. Podle ustanovení § 104 odst. 2. s. ř. s. je kasační námitka směřující toliko do výroku o nákladech řízení nepřípustná a za této situace tedy nemohl Nejvyšší správní soud postupovat jinak, než ji ze svého přezkumu vyloučit.“*¹⁴² Stejný názor vyjádřil ani ne o rok později ve svém rozsudku ze dne 12. 6. 2007, č. j. 2 Afs 190/2006-228 *„Vylučuje-li § 104 odst. 2 s. ř. s. podání kasační stížnosti směřující proti náhradě nákladů řízení, neznamená to, že ve spojení s věcnou kasační stížností je námitka směřující proti nákladům řízení přípustná.“*¹⁴³

Jako protiklad k shora popisovaným případům může být postaveno již zmiňované usnesení NSS ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007-64, kterým NSS sjednotil nejednotnost rozhodování v této věci *„Podle názoru rozšířeného senátu zákonodárce nemínil absolutně a bezvýjimečně vyloučit přezkum výroku o nákladech řízení, ale naopak umožnit jej tam, kdy Nejvyšší správní soud věcně přezkoumává výrok o věci samé. Ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. je tudíž aplikovatelné pouze na kasační stížnosti podané **vylučně** proti výroku o nákladech řízení. Logicky vzato, bude-li nepřípustná kasační stížnost do výroku o věci samé z některého z důvodů zde uvedených, pak osud této kasační stížnosti směřující proti výroku ve věci samé bude následován i tou její částí, kterou bude napaden výrok o nákladech řízení.“* Dále NSS uvedl, že *„tomuto závěru svědčí i jazykový výklad § 104 odst. 2 s. ř. s. Citované ustanovení přezkum výroku o nákladech řízení totiž nevylučuje absolutně, ale pouze v případě, že kasační stížnost směřuje **jen** proti*

¹⁴² Rozsudek NSS ze dne 17. 10. 2006, č. j. 2 As 54/2006-96.

¹⁴³ Rozsudek NSS ze dne 12. 6. 2007, č. j. 2 Afs 190/2006-228, III. právní věta.

tomuto výroku (...) jde o slovo zcela klíčové. Věcný přezkum stížní námitky proti výroku o nákladech řízení by byl vyloučen pouze v případě, že by slovo jen nebylo v citovaném ustanovení vůbec obsaženo.“¹⁴⁴

Dané téma lze uzavřít krátkým shrnutím – v případě, že stěžovatel podá přezkoumatelnou kasační stížnost, tzn. takovou, která splní zákonné požadavky, jak je autorka této práce popisovala na předcházejících stránkách, pak NSS může přezkoumat napadený výrok o nákladech řízení a to i v případě, kdy je daná kasační stížnost shledána nedůvodnou. Nepřípustnost ve smyslu ust. §104 odst. 2 SŘS se tedy vztahuje pouze na takové kasační stížnosti, jimiž je napadán výlučně „nákladový“ výrok a důsledkem je odmítnutí takového podání, jak autorka popisovala v rámci podkapitoly 2.2 Nepřípustnost.¹⁴⁵

Motivem pro zavedení tohoto konkrétního důvodu nepřípustnosti kasační stížnosti byl ten, aby se NSS nezabýval „podružným rozhodováním“, jak bylo naznačováno i v rámci výše zmiňovaných judikátů, a dále „že samotný spor o náhradě nákladů řízení nedosahuje zpravidla takové intenzity, aby se jimi nejvyšší soudy či Ústavní soud musely zabývat, tak ve svých dalších rozhodnutích (Ústavní soud, pozn. autorka) současně připouští, že rozhodování o nákladech řízení je integrální součástí soudního řízení jako celku, a proto i na tuto část řízení dopadají zásady spravedlivého procesu.“¹⁴⁶

Náklady řízení v rámci správního soudnictví tvoří dle názoru autorky velmi široké téma, kterým by se mohla zabývat výrazně déle, jen ust. §57 SŘS obsahující výše vyjmenované složky nákladů řízení by bylo možné podrobit obsírné analýze, stejně tak rozboru rozhodovací praxe by autorka mohla věnovat větší pozornost, nicméně vzhledem k tématu této práce, kterým je nepřípustnost a nepřijatelnost kasační stížnosti, se autorka domnívá, že postačí takto krátký náhled na tuto problematiku.

2.3.3. Kasační stížnost proti důvodům rozhodnutí

Výše zmiňované a popisované ust. §104 odst. 2 SŘS v sobě obsahuje dva důvody nepřípustnosti kasační stížnosti, jak už autorka naznačila výše – vedle shora

¹⁴⁴ Usnesení NSS ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 AfS 1/2007-64, odst. 31-32 ve spojení se Sochorová, Vendula. In: Blažek, Jirásek, Molek, Pospíšil, Sochorová, Šebek, op. cit., 2016, k ust. §104 SŘS.

¹⁴⁵ Kühn, Zdeněk. In: Kühn, Kocourek, Mikeš, Kadlec, Černín, Dienstbier a Beran, op. cit., 2019, s. 944.

¹⁴⁶ Usnesení NSS ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 AfS 1/2007-64, odst. 34-35 ve spojení se Sochorová, Vendula. In: Blažek, Jirásek, Molek, Pospíšil, Sochorová, Šebek, op. cit., 2016, k ust. §104 SŘS.

analyzovaným nákladům řízení také důvody rozhodnutí: „*Kasační stížnost, která směřuje jen (...) proti důvodům rozhodnutí soudu, je nepřijatelná.*“¹⁴⁷

Jak autorka uvedla dříve, soudy v rámci správního soudnictví rozhodují prostřednictvím rozsudků či usnesení, a právě odůvodnění (v němž jsou důvody, proti nimž nelze uplatnit kasační stížnost, obsaženy) představuje dle ust. §54 odst. 2 SŘS (vedle např. meritorního výroku, označení účastníků nebo poučení) jednu z obligatorních náležitostí rozhodnutí. Jmenované ustanovení obsahuje zákonnou úpravu rozsudku, ovšem dle ust. §55 odst. 5 SŘS se na usnesení užije přiměřeně právě ustanovení upravující rozsudek, jak autorka taktéž zmiňovala na předcházejících stránkách.

Co se týká samotného odůvodnění rozhodnutí, SŘS neobsahuje žádné požadavky ohledně nutného obsahu. Z praxe však vyplývá, že soud v něm shrnuje obsah celé žaloby – žalobní petit, žalobní body, mimo to také vyjádření žalovaného (a případně zúčastněných osob), stručný souhrn správního spisu a provedené dokazování následované skutkovým zjištěním. Posléze příslušný soud formuluje svůj názor ohledně důvodnosti podaného návrhu a vyjasní důvody (právní i skutkové), které ho nasměrovaly k danému závěru.

Dle Mgr. Kocourka, Ph.D., by se soud měl vyjádřit v odůvodnění ke prakticky všem výše zmiňovaným složkám – k žalobním důvodům, replice žalovaného, resp. osob zúčastněných, a současně objasnit, proč některým návrhům nevyhověl či k nim (ne)přihlédl. Kocourek dále podotýká, že je vhodné (a nutné), aby soud odůvodnil každou část výroku (tedy i výrok o náhradě nákladů řízení) a na rozdíl od rozsudků v civilním soudnictví zde nelze využít institutu zjednodušeného odůvodnění (typicky se užívá např. v rozsudku pro uznání či pro zmeškání, vizte ust. §157 odst. 3 a 4 OSŘ).¹⁴⁸

Taktéž je k nepřijatelnosti kasační stížnosti proti odůvodnění rozhodnutí víc než vhodné poznamenat to, že dle doc. JUDr. Vopálky, CSc., se nejedná o žádný zcela nový důvod nemožnosti užít opravný prostředek, neboť analogickou úpravu je možné najít v OSŘ, kde zákonodárce v ust. §236 odst. 2 stanovil, že „*Dovolání jen proti důvodům rozhodnutí není přípustné.*“ V případě obou mimořádných opravných prostředků, tedy správněprávní kasační stížnosti i civilněprávního dovolání (a obdobně jako u nepřijatelnosti kasační stížnosti proti výroku

¹⁴⁷ §104 odst. 2 SŘS.

¹⁴⁸ Kocourek, Tomáš. In: Kühn, Kocourek, Mikeš, Kadlec, Černín, Dienstbier a Beran, op. cit., 2019, s. 452-453 ve spojení s Brus, Martin. In: Potěšil, Brus, Hlouch, Rigel a Šimíček, op. cit., 2014, s. 475.

o nákladech řízení), musí stěžovatel, resp. dovolatel, napadat jen a pouze samotné odůvodnění rozhodnutí proto, aby došlo k odmítnutí podání.

Za příklad může posloužit usnesení NSS ze dne 30. 6. 2003, č. j. 4 Ads 23/2003-124, kde tento vrcholný soud projednával případ týkající se invalidního důchodu stěžovatelky (a jeho případné dodatečné výplaty), přičemž NSS uvedl, že *„Kasační stížnost především směřuje jen proti důvodům rozhodnutí, a to navíc jen proti té části odůvodnění rozsudku (jak si správně povšiml právní zástupce žalobkyně), která se netýká důvodů zrušení přezkoumávaného rozhodnutí žalované (České správy sociálního zabezpečení, pozn. autorky), ale ve které je jen (...) připomenuto (...), že obě dávky byly již v minulosti stěžovatelce přiznány... Kasační stížnost jen proti těmto závěrům vyjádřeným v odůvodnění rozhodnutí je tudíž nepřípustná.“*¹⁴⁹

Autorce této práce se v rámci komentářové či učebnicové literatury nepodařilo dohledat legální definici „důvodů rozhodnutí“, tudíž si dovolí využít komentář k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších zákonů. V této publikaci autoři o daném pojmu stanovují (byť ve smyslu rozhodnutí správního orgánu, a ne soudu), že se jedná o *„argumenty, na kterých je rozhodnutí postaveno“* a dále že *„V odůvodnění je třeba uvést důvody výroku, tedy proč je vyhověno určité žádosti... nebo proč je ukládána určitá sankce...“*¹⁵⁰

V návaznosti na výše popsané chce autorka této práce vyzdvihnout názor (který sama kvituje) již citované JUDr. Ing. Sochorové, která vyjádřila své stanovisko k nepřípustnosti kasační stížnosti uplatňované pouze proti důvodům rozhodnutí tak, že soud odmítne tento mimořádný opravný prostředek, jestliže je směřován *„výlučně do důvodů rozhodnutí krajského soudu (do jeho odůvodnění)“*.¹⁵¹

JUDr. Ing. Sochorová (na rozdíl od jiných autorů komentářové literatury) tak nemluví pouze o samotných důvodech rozhodnutí (jakožto odpovědi na otázky „proč soud rozhodl daným způsobem“), nicméně o celém odůvodnění (tedy i o shrnutí skutkového stavu, provedených důkazech atd.).¹⁵² Tento souhlasný postoj je primární příčinou, proč autorka v rámci této podkapitoly analyzuje

¹⁴⁹ Usnesení NSS ze dne 30. 6. 2003, č. j. 4 Ads 23/2003-124 ve spojení s Kühn, Zdeněk. In: Kühn, Kocourek, Mikeš, Kadlec, Černín, Dienstbier a Beran, op. cit., 2019, s. 946.

¹⁵⁰ Jemelka, Luboš, Pondělíčková, Klára, Bohadlo, David: Správní řád. Komentář. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 511 a s. 516.

¹⁵¹ Sochorová, Vendula. In: Blažek, Jirásek, Molek, Pospíšil, Sochorová, Šebek, op. cit., 2016, k ust. §104 SŘS.

¹⁵² Tamtéž.

odůvodnění rozhodnutí jako celek, a nejen jeho pouhé důvody. Jak už bylo uvedeno výše, jednotlivé výrokové důvody lze naleznout právě v odůvodnění rozhodnutí, což autorku taktéž vedlo k domněnce, že nejhodnějším postupem představuje kompletní rozbor celé této části rozhodnutí.

Ve vztahu k nepřípustnost kasační stížnosti směřující do odůvodnění rozhodnutí lze tedy říci, že jestliže stěžovatel tvrdí, že důvody, o něž se (v případě kasační stížnosti) krajský soud ve svém rozhodnutí opírá a kterými své závěry podkládá, jsou nesprávné a současně se domáhá i změny meritorního výroku (neboť má dojem, že soud měl ve svém rozhodnutí dojít k jinému závěru), pak není dán důvod k odmítnutí a NSS by měl příslušnou kasační stížnost projednat (jestliže tomu nebrání jiný důvod, stejně jako v případě nákladů řízení, jak je shora popsáno).¹⁵³

I v rámci poměrně jasného znění ust. §104 odst. 2 SŘS, ve smyslu nemožnosti uplatnění kasační stížnosti proti odůvodnění rozhodnutí, dle autorky došlo prostřednictvím soudní praxe k jakémusi pomyslnému rozšíření shora popisovaného důvodu – tím prvním je situace, kdy stěžovatel podává kasační stížnost pouze proto, že nedošlo ke zrušení rozhodnutí správního orgánu v první instanci. NSS v rámci svého usnesení ze dne 28. 8. 2007, č. j. 1 As 60/2006-106, stanovil, že *„Kasační stížnost spočívající pouze v tvrzení, že krajský soud rozhodující o žalobě měl kromě rozhodnutí správního orgánu druhého stupně zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo, je nepřípustná.“*

NSS tak učinil proto, že správní soudnictví ovládá především omezený kasační princip (tzn. že nadřízený orgán může napadené rozhodnutí zrušit a vrátit jej, jak autorka popisovala dříve), kdy zákonodárce prosazuje snahu omezit zásahy do činnosti nižších stupňů co nejvíce. Tuto zásadu prolamuje ust. §78 odst. 3 SŘS, které příslušnému krajskému soudu přiznává oprávnění (ne však povinnost) zrušit rozhodnutí správního orgánu, které předcházelo tomu napadenému, tzn. v tomto případě rozhodnutí správního orgánu v I. stupni. Správní žalobu dle ust. §65 SŘS lze užít proti rozhodnutí správního orgánu II. stupně a z výše uvedených důvodů NSS označil kasační stížnost, jíž se stěžovatel domáhá jen zrušení rozhodnutí

¹⁵³ Vopálka, Mikule, Šimůnková, Šolín, op. cit., 2004, s. 273.

správního orgánu I. stupně, za nepřipustnou ve smyslu ust. §104 odst. 2 SŘS, jelikož směřuje „toliko do důvodů rozhodnutí“.¹⁵⁴

Druhým pomyslným rozšířením je o něco komplikovanější situace, kdy stěžovatel byl sice úspěšným žalobcem v řízení před krajským soudem, nicméně příslušný soud shledal většinu žalobních námitek nedůvodnými, a svým způsobem tak dal za pravdu žalovanému. Stěžovatel, resp. úspěšný žalobce, se prostřednictvím kasační stížnosti domáhal prakticky jen modifikace odůvodnění, nenapadnul meritorní výrok a nežádal jeho změnu, tím pádem došlo k odmítnutí podání, neboť bylo nepřipustné pro své směřování do důvodů rozhodnutí dle ust. §46 odst. 1 písm. d) SŘS ve spojení s ust. §120 SŘS a ust. §104 odst. 2 SŘS.¹⁵⁵

Uzavřít výše popisovanou problematiku nemožnosti uplatnit kasační stížnost čistě proti odůvodnění rozhodnutí lze objasněním důvodu, proč popisované podání označil zákonodárce za nepřipustné – to proto, aby se zabránilo případné polemice a diskuzím ohledně správnosti argumentace soudů za situace, kdy by stěžovatel nepožadoval i změnu meritorního výroku, jak autorka uváděla výše. Zároveň je důležité zdůraznit, že právě odůvodnění napadeného rozhodnutí představuje jakési pomyslné ohnisko přezkumu, které NSS podrobuje analýze a následnému posouzení a hodnocení.¹⁵⁶ Z toho důvodu se autorce této práce jeví, napadat tímto mimořádným opravným prostředkem pouze samotné úvahy a důvody soudu, jako poněkud bezúčelné.

2.3.4. Kasační stížnost proti rozhodnutí, kterým soud rozhodl poté, co NSS zrušil jeho předchozí rozhodnutí

Co do obsahu normativního znění je markantně delší text odst. 3 ust. §104 SŘS, byť dle názoru autorky této práce současně výrazně jasnější a snazší k rozboru. Zákonodárce ho rozčlenil do dalších tří odstavců pod písmena a), b) a c), tudíž ve výsledku podle třetího odstavce nelze kasační stížnost uplatnit proti rozhodnutí:

„a) jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti

¹⁵⁴ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 28. 8. 2007, č. j. 1 As 60/2006-106 ve spojení s Kühn, Zdeněk. In: Kühn, Kocourek, Mikeš, Kadlec, Černín, Dienstbier a Beran, op. cit., 2019, s. 946.

¹⁵⁵ Kühn, Zdeněk. In: Kühn, Kocourek, Mikeš, Kadlec, Černín, Dienstbier a Beran, op. cit., 2019, s. 946

¹⁵⁶ Potěšil, op. cit., 2022, s. 103-105.

*namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu,*¹⁵⁷

kteří autorka této práce bude analyzovat nejdříve a zbylým důvodům věnuje dvě následující podkapitoly.

Výše citovaný text ve spojení se zbytkem odst. 3 ust. §104 SŘS tvoří první, resp. dle JUDr. Ing. Sochorové třetí, krok testu přípustnosti, jak byl popsán na dřívějších stránkách. Autorka této práce se domnívá, že narozdíl od předchozích analyzovaných důvodů nepřípustnosti, není zapotřebí tak hlubokého rozboru, neboť normativní text hovoří dosti jasně – zcela očividně se zde zákonodárce vymezuje proti situacím, kdy by se stěžovatel pokoušel opětovně napadnout rozhodnutí, k němuž už NSS vyjádřil svůj závazný názor. Zkráceně a zjednodušeně řečeno, zákonodárce zakazuje opakování kasační stížnosti v téže věci prostřednictvím stejných stížných důvodů. Současně nelze opomenout, že výše uvedené platí pro jednu a tu samou osobu stěžovatele – jestliže první návrh podá nejprve žalobce a později žalovaný (anebo obráceně), resp. jiná osoba oprávněná, již svědčí právo využít tento mimořádný opravný prostředek, pak není důvod pro odmítnutí kasační stížnosti.¹⁵⁸

Zákaz opakované kasační stížnosti neplatí absolutně – text tohoto ustanovení je dle JUDr. Lukáše Hloucha, Ph.D., zapotřebí vykládat restriktivně, aby nedocházelo k nedůvodnému omezování soudní ochrany. Zákonodárce měl podle tohoto autora komentářové literatury na mysli situace, kdy by kasační stížnost byla uplatňována vícekrát se stejnými stížnými důvody, v důsledku čehož by NSS měl takové kasační stížnosti odmítat, což autorka naznačovala výše.¹⁵⁹ Obdobným způsobem se k tomuto vyjádřil i ÚS: „*Smyslem a účelem ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) soudního řádu správního je to, aby se Nejvyšší správní soud znovu nemusel zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor na výklad hmotného práva závazný pro nižší soud vyslovil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil.*“¹⁶⁰

Už v samotném normativním textu ust. §104 odst. 3 písm. a) SŘS je možné nalézt výjimku z tohoto pravidla, a to případ, kdy se krajský soud neřídí závazným

¹⁵⁷ §104 odst. 3 písm. a) SŘS.

¹⁵⁸ Sochorová, Vendula. In: Blažek, Jirásek, Molek, Pospíšil, Sochorová, Šebek, op. cit., 2016, k ust. §104 SŘS.

¹⁵⁹ Hlouch, Lukáš. In: Potěšil, Brus, Hlouch, Rigel a Šimíček, op. cit., 2014, s. 1003.

¹⁶⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05.

stanoviskem NSS. Tedy když stěžovatel proti rozhodnutí krajského soudu uplatní znovu kasační stížnost, neboť příslušný krajský soud při opětovném projednání navracené věci nerespektuje názor vyslovený NSS. Podstatnou informací je to, že dané stanovisko NSS v konkrétním případě neváže jen a pouze příslušný krajský soud, jehož rozhodnutí stěžovatel napadl, ale taky samotný NSS a další správní soudy *pro futuro*, jak autorka tohoto textu zmiňovala v rámci podkapitoly 1.2 Právní rámec kasační stížnosti ve světle SŘS (konkrétně při popisu kasační a částečné precedenční vázanosti).

Mimo shora jmenovanou výlukou z pravidla stanoveného v ust. §104 odst. 3 písm. a) SŘS byly dovozeny další výjimky, a to v případě (i) změny skutkového stavu, (ii) změny právního stavu nebo (iii) podstatné změny judikatury.

Změna skutkového stavu může nastat v případech, kdy NSS zruší rozhodnutí krajského soudu a přikáže mu v dané věci doplnit dokazování, přičemž v rámci této činnosti příslušný soud dojde k novým zjištěním, a tedy i ke změně skutkového stavu. Jestliže kasační stížnost směřuje pouze do nově zjištěného skutkového stavu, dle již citovaného prof. JUDr. Zdeňka Kühna, Ph.D., LL.M, pak vůbec nelze hovořit o opakované kasační stížnosti.¹⁶¹

O změně stavu právního pak dle JUDr. Ing. Venduly Sochorové můžeme hovořit za situace, kdy se změní, případně ÚS zruší, ustanovení, resp. celý zákon, dle něhož NSS rozhodoval v daném případě.¹⁶² S tímto názorem se autorka této práce nedokáže plně ztotožnit, neboť se domnívá, že postup, kdy by stěžovatel podal novou kasační stížnost proto, že např. došlo ke změně ustanovení, dle něhož NSS v dané věci rozhodnul, by se dostal do rozporu se zásadou zákazu retroaktivity a snad i *nebis in idem*. Co se týká zrušení ustanovení či celého předpisu prostřednictvím ÚS a následně podané kasační stížnosti, zde autorka této práce presumuje, že osoba uplatňující kumulativní ústavní stížnost derogací takřkajíc „dojde svého“, tudíž si taktéž nedokáže dost dobře představit situaci, za níž by se z tohoto důvodu znovu podávala kasační stížnost. Závěry autorky této práce jsou však do značné míry negativně ovlivněny nedostatkem praktických znalostí a zkušeností, tudíž nelze vyloučit jejich chybný charakter.

Konečně poslední výjimka z popisovaného zákazu opakované kasační stížnosti, tedy podstatná změna judikatury. K té může docházet tím, že NSS

¹⁶¹ Kühn, Zdeněk. In: Kühn, Kocourek, Mikeš, Kadlec, Černín, Dienstbier a Beran, op. cit., 2019, s. 948.

¹⁶² Sochorová, Vendula. In: Blažek, Jirásek, Molek, Pospíšil, Sochorová, Šebek, op. cit., 2016, k ust. §104 SŘS.

překoná své ustálené stanovisko (prostřednictvím rozšířeného senátu NSS) či v důsledku vydaného rozhodnutí ÚS, Evropským soudem pro lidská práva nebo Soudním dvorem Evropské unie.¹⁶³

Závěrem chce autorka nejprve shrnout, v čem spočívá smysl tohoto ustanovení. Opravdu zkráceně řečeno není možné, resp. NSS takové podání odmítne, aby jeden stěžovatel podal dvakrát (či vícekrát) kasační stížnost proti témuž rozhodnutí krajského soudu, kdy se tento krajský soud „držel pokynů“ NSS poté, co NSS zrušil jeho napadené rozhodnutí, aniž by došlo ke změně skutkového nebo právního stavu či k podstatné změně judikatury. Dále chce autorka objasnit, stejně jako v případě rozboru výše uvedených důvodů nepřijatelnosti, proč zákonodárce zvolil nemožnost opakovaně uplatňovat kasační stížnost v téže věci. Projevuje se tu snaha zákonodárce zamezit zatěžování NSS již projednanou věcí, stejně jako nekončící výměnu rozhodnutí mezi příslušným krajským soudem a NSS, kdy by strana neúspěšná v řízení před NSS (a v důsledku kasace rozhodnutí krajského soudu následně také neúspěšná v řízení před krajským soudem) mohla stále zas a znovu podávat kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu, který se řídil závazným právním názorem, který NSS vyslovil ve vztahu ke zrušenému napadenému rozhodnutí krajského soudu.

Dle názoru autorky této práce představuje popisovaný důvod nepřijatelnosti jeden z nejlogičtějších, zejména ve vztahu k mimořádnosti kasační stížnosti a její subsidiární povaze jakožto dvěma velice výrazným vlastnostem tohoto opravného prostředku.

2.3.5. Kasační stížnost proti rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení

Odst. 3 ust. §104 SŘS dále pokračuje tím, že kasační stížnost není přípustná proti rozhodnutí

*„b) jímž se pouze upravuje vedení řízení,“*¹⁶⁴

tedy další z „obvyklých“ důvodů nepřijatelnosti opravného prostředku.¹⁶⁵
Co ovšem znamená „rozhodnutí, jímž se pouze upravuje řízení“?

¹⁶³ Tamtéž.

¹⁶⁴ §104 odst. 3 písm. b) SŘS.

¹⁶⁵ Kühn, Zdeněk. In: Kühn, Kocourek, Mikeš, Kadlec, Černín, Dienstbier a Beran, op. cit., 2019, s. 950.

Obecně se dá říci, že se jedná výhradně o usnesení, neboť rozsudek nikdy nepředstavuje prostředek k úpravě řízení. Taktéž lze poznamenat, že ho vydává předseda senátu, resp. samosoudce (přiznává-li mu zákon oprávnění projednat danou věc) či vyšší soudní úředníci a asistenti soudců, a že SŘS v rámci svých ustanovení neobsahuje ani náznak toho, co všechno má výše popsany text zahrnovat, natož pak explicitní výčet konkrétních usnesení, tudíž je zapotřebí využít možnosti dotváření (a konkretizování) právních norem prostřednictvím judikatury a analogického užití úpravy v OSŘ.¹⁶⁶

V rámci obecné roviny může být shora jmenované rozhodnutí taktéž definováno jako rozhodnutí upravující „*záležitosti procesního rázu, které by neměly zasahovat vážným způsobem do právní sféry účastníků řízení a neměly by mít zásadní vliv na finální rozhodnutí ve věci.*“¹⁶⁷ Nebo také dle Mgr. Jitky Zavřelové jako „*rozhodnutí, která soud vydává v průběhu řízení a kterými zajišťuje podmínky pro řádný průběh procesu a pro rozhodnutí ve věci samé.*“ Citovaná autorka dále dodává, že „*sama o sobě nemohou mít na rozhodnutí ve věci samé bezprostřední vliv...Soud jimi není vázán a může je měnit.*“¹⁶⁸

Výše uvedenými informacemi došlo k dostatečnému objasnění a zodpovězení položené otázky. Ve vztahu ke kasační stížnosti lze ještě uvést pár příkladů, jak je dovedl NSS svou rozhodovací praxí. Dle prof. JUDr. Zdeňka Kühna, Ph.D., LL.M., (a také NSS) může jít třeba o rozhodnutí krajského soudu (i) o prominutí zmeškání lhůty, (ii) o spojení věcí do společného řízení, (iii) o vyloučení věci (neboť je vhodné ji projednat samostatně), (iv) jímž došlo k zamítnutí návrhu na přerušování řízení či (v) kterým je žalobce vyzván k zaplacení soudního poplatku.¹⁶⁹

Jak se stalo dobrým zvykem, závěr věnuje autorka této práce podání vysvětlení, proč zákonodárce zvolil daný důvod jakožto součást institutu nepřípustnosti kasační stížnosti. Příčinou je zásada rychlosti a hospodárnosti,¹⁷⁰ která prostupuje a ovládá (resp. by rozhodně měla) prakticky všechny soudní i správní procesní postupy.

¹⁶⁶ Hlouch, Lukáš. In: In: Potěšil, Brus, Hlouch, Rigel a Šimíček, op. cit., 2014, s. 1004.

¹⁶⁷ Tamtéž.

¹⁶⁸ Zavřelová, Jitka. In: Jemelka, Podhrázký, Vetešník, Zavřelová, Bohadlo a Šuránek, op. cit., 2013, s. 931.

¹⁶⁹ Kühn, Zdeněk. In: Kühn, Kocourek, Mikeš, Kadlec, Černín, Dienstbier a Beran, op. cit., 2019, s. 950.

¹⁷⁰ Zavřelová, Jitka. In: Jemelka, Podhrázký, Vetešník, Zavřelová, Bohadlo a Šuránek, op. cit., 2013, s. 931.

Princip rychlosti slouží k minimalizaci času potřebného k vyřešení sporu a rychlému poskytnutí spravedlnosti, přičemž v důsledku jeho existence by nemělo docházet ke zbytečným průtahům v řízení. Princip hospodárnosti pak vyžaduje efektivní využívání zdrojů v rámci soudnictví – tedy snaha dosáhnout kvalitního rozhodnutí za současného užití co nejnižších nákladů.

Na základě výše uvedeného lze v souvislosti s tímto pátým důvodem nepřipustnosti závěrem říci už jen to, že kdyby SŘS umožnil napadat rozhodnutí, kterým se toliko upravuje řízení, porušil by tím shora popsané zásady. Taktéž se dá hovořit o nedůvodném zatěžování justice jako takové (což autorka naznačovala již dříve), zejména pak NSS jakožto jediného vrcholného soudu v rámci správního soudnictví, stejně jako o tom, že NSS neslouží k projednávání bagatelních věcí (taktéž uváděno dříve).

Úplným závěrem je ještě zapotřebí zdůraznit to, že nic nebrání tomu, aby stěžovatel napadl pravomocné rozhodnutí krajského soudu kasační stížností proto, že nesprávný či nepřiměřený procesní postup daného orgánu veřejné moci způsobil chybné posouzení věci a tím i vadný meritorní výrok, tudíž se v žádném případě nejedná o krácení procesních práv a zamezení přístupu k soudní ochraně.¹⁷¹

2.3.6. Kasační stížnost proti dočasnému rozhodnutí

V závěru popisovaného odst. 3 ust. §104 SŘS zákonodárce stanoví nepřipustnost kasační stížnosti proti rozhodnutí

„c) které je podle své povahy dočasné.“¹⁷²

Co se ve správním soudnictví rozumí pojmem rozhodnutí již autorka této práce objasnila a jak uvedla dříve, odpověď poskytuje samotný SŘS a může se tedy jednat o rozsudky či usnesení. Takříkajíc „tvrdší oříšek“ představuje definování „dočasné povahy“, neboť zákon v sobě tentokrát odpověď neobsahuje.

O definici se zasloužili autoři zcela prvního komentáře k SŘS, kteří dovodili, že dočasná povaha je „*děj či spíše stav, který, nebýt určitých skutečností, které nastaly, by nepřetržitě pokračoval nebo by existoval, avšak v jejich důsledku se po určitou dobu, a to časově ohraničenou, zastaví. Po jejich odpadnutí dál*

¹⁷¹ Tamtéž.

¹⁷² §104 odst. 3 písm. c) SŘS.

*existuje.*¹⁷³ Obecně se dá vydedukovat, že se jedná o rozhodnutí prozatímního charakteru, tedy že je platné jen po určitou dobu, není trvalé. Ve vztahu k rozhodnutí, jehož typickým znakem je právě ona dočasnost, taková definice čtenáři příliš mnoho neprozradí, a tak se vzhledem k absenci specifitějších informací v rámci normativního textu SŘS pomyslně otevřel prostor pro judikaturu, která postupem času zpřesnila, jaká rozhodnutí se dají (a mají) subsumovat pod právě popisovaný důvod nepřipustnosti kasační stížnost a dovedla jejich konkrétní druhy.

Typický (a velice často uváděný) příklad je rozhodnutí o (ne)přiznání odkladného účinku žaloby. Podstatou odkladného účinku je pozastavení účinků žalobou napadeného rozhodnutí správního orgánu, a to až do doby, než skončí řízení před daným soudem projednávajícím žalobu. Dočasnost rozhodnutí spočívá v tom, že dané usnesení bude zrušeno nejpozději rozhodnutím soudu o meritů věci, resp. soud může, a to i bez návrhu účastníků řízení, zrušit usnesení o přiznání odkladného účinku žaloby v případě, kdy pro vydání daného rozhodnutí nebyly důvody dány vůbec anebo časem odpadly.¹⁷⁴ Dalšími judikaturou dovozenými příklady jsou (mimo shora popsané) usnesení o (ne)uložení předběžného opatření ve smyslu ust. §38 SŘS¹⁷⁵ nebo také o přerušení řízení ve smyslu ust. §48 SŘS.¹⁷⁶

Důvodem pro zavedení shora popisované nepřipustnosti kasační stížnosti proti rozhodnutí, které je dle své povahy dočasné, představuje právě ona dočasnost. Byť tato rozhodnutí mohou dle prof. JUDr. Zdeňka Kühna, Ph.D., LL.M,¹⁷⁷ svou existencí zasáhnout do práv a povinností účastníků řízení (i třetích stran) výrazně více než rozhodnutí, kterými se jen upravuje vedení řízení, je to časově ohraničená existence, co brání v přezkumu před NSS prostřednictvím uplatněné kasační stížnosti, neboť může dojít ke změně daného rozhodnutí dříve, než vůbec NSS stihne zahájit řízení.

Prof. JUDr. Zdeněk Kühn, Ph.D., LL.M, k výše popisovanému příkladu rozhodnutí o (ne)přiznání odkladného účinku žaloby komentuje, že dochází ke kritice judikatury, která tento typ rozhodnutí dovedla a podřadila pod tento

¹⁷³ Vopálka, Míkule, Šimůnková, Šolín, op. cit., 2004, s. 274.

¹⁷⁴ §73 odst. 3 a 5 SŘS ve spojení se Sochorová, Vendula. In: Blažek, Jirásek, Molek, Pospíšil, Sochorová, Šebek, op. cit., 2016, k ust. §104 SŘS.

¹⁷⁵ Usnesení NSS ze dne 28. 1. 2004, č. j. 1 Ans 2/2003-35 ve spojení se Sochorová, Vendula. In: Blažek, Jirásek, Molek, Pospíšil, Sochorová, Šebek, op. cit., 2016, k ust. §104 SŘS.

¹⁷⁶ Usnesení NSS ze dne 25. 11. 2004, č. j. 3 Ads 37/2004-36 ve spojení s Kühn, Zdeněk. In: Kühn, Kocourek, Mikeš, Kadlec, Černín, Dienstbier a Beran, op. cit., 2019, s. 951.

¹⁷⁷ Kühn, Zdeněk. In: Kühn, Kocourek, Mikeš, Kadlec, Černín, Dienstbier a Beran, op. cit., 2019, s. 951.

konkrétní typ nepřipustnosti kasační stížnosti, nicméně vyjmutím by prakticky došlo k vyprázdnění daného ustanovení. V souvislosti se shora uvedeným pak ještě dodává, že žádný právní systém nezná univerzální opravný prostředek, kterým by se dalo bránit vůči jakémukoliv rozhodnutí, čímž úmysl zákonodárce „obhajuje“, ač si je vědom jeho nedostatků.¹⁷⁸

Autorka této práce tento názor kvituje a současně přidává svůj (tak často opakovaný) pohled na věc – tedy že NSS sice slouží jako prostředek ke sjednocení judikatury a kontroly zákonnosti rozhodování správních soudů, současně se však nemá zabývat malichernými věcmi. Nelze opomenout, že se jedná o jeden jediný soud, který není těžké přetížit přehnaným uplatňováním kasačních stížností (ve spojení se zbytkovou agendou NSS jako je například projednávání volebních věcí v prvním stupni).

2.3.7. Kasační stížnost proti jiným důvodům, než jsou v ust. §103 SŘS

Odst. 4 ust. §104 SŘS představuje třetí, resp. dle JUDr. Ing. Sochorové pátý, krok testu připustnosti a je opět tvořen vícero důvody nepřipustnosti (konkrétně dvěma) a stejně jako u dříve analyzovaného textu tohoto ustanovení, se autorka nejprve zaměří na první z nich, který zní: „*Kasační stížnost není přípustná, opírali se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103...*“¹⁷⁹

Autorka této práce si v rámci analýzy tohoto ustanovení dovolí odkázat na svůj přechodí text, konkrétně na podkapitulu 2.1 Přípustnost a důvody kasační stížnosti, v níž popisovala širší možnosti uplatnění tohoto mimořádného opravného prostředku, stejně jako se snažila objasnit důvody a příčiny, které zákonodárce dovedly k tak štědrému a velkorysému vymezení důvodů kasační stížnosti.

Obdobně jako v případě odkazované podkapitoly se tento text vyhne rozsáhlému popisu a analýze jednotlivých stížných důvodů, neboť jde o téma, které by s největší pravděpodobností vystačilo na samostatnou diplomovou práci (ač se jedná o velmi zajímavou problematiku, jež je víc než úzce svázaná jak s kasační stížností v obecném slova smyslu, tak i ve vztahu k důvodům nepřipustnosti tohoto mimořádného opravného prostředku). Autorka této práce však považuje za vhodné alespoň vymežit, co jednotlivé stížné body zahrnují – dle ust. §103 odst. 1 SŘS se může stěžovatel domáhat zrušení pravomocného rozhodnutí krajského soudu jen a „*pouze z důvodu tvrzené*

¹⁷⁸ Tamtéž.

¹⁷⁹ §104 odst. 4 SŘS.

a) nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení,

b) vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytykanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost,

c) zmatečnosti řízení před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce,

d) nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé,

e) nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.¹⁸⁰

Jak autorka uváděla již několikrát, zákonodárce byl při vymezení jednotlivých stížních důvodů víc než štedrý, tudíž „jiných důvodů“ už tolik nezbývá. Jak uvádí prof. JUDr. Zdeněk Kühn, Ph.D., LL.M., odmítnutí ze současně analyzovaného důvodu je naprosto výjimečné a ojedinělé a „stěžovatel musí projevit vskutku velkou dávku nešikovnosti“ proto, aby NSS jeho podání odmítnul pro nepřípustnost ve smyslu analyzovaného textu.¹⁸¹

Nelze opomenout zmínit to, že nesprávné označení důvodu kasační stížnosti nezakládá důvod pro odmítnutí s odkazem na popisované ustanovení SŘS, neboť podání není posuzováno na základě formální označení, ale podle vlastního obsahu,

¹⁸⁰ §103 odst. 1 SŘS.

¹⁸¹ Kühn, Zdeněk. In: Kühn, Kocourek, Mikeš, Kadlec, Čermín, Dienstbier a Beran, op. cit., 2019, s. 951-952.

jak uvedl NSS ve svém usnesení, č. j. 1 As 7/2004-47. V rámci tohoto usnesení lze najít jeden z těch několika málo případů, kdy NSS odmítl kasační stížnost právě proto, že stěžovatel napadnul rozhodnutí krajského soudu z důvodu, jež nebylo možné podřadit pod žádný z důvodů uvedených v ust. §103 odst. 1 SŘS. V popisovaném usnesení NSS stěžovatel „*zdůvodňuje* (podání kasační stížnosti pozn. autorka) *stavem své hmotné nouze a nevyřízením jeho žalob týkajících se jeho důchodového zabezpečení a sociální potřeby*.“ NSS v odůvodnění uvedl, že daný důvod není možné subsumovat pod některý z taxativně stanovených stížních důvodů a jak bylo uvedeno výše, kasační stížnost odmítl.¹⁸²

Závěrem se autorka této práce opět dostává k objasnění toho, proč zákonodárce začlenil popisovaný důvod nepřipustnosti kasační stížnosti do ust. §104 SŘS. V tomto konkrétním případě se dá poměrně snadnou logickou dedukcí dovodit, že smyslem tohoto normativního textu je zamezit rozšiřování už tak štědře vymezených stížních bodů a současně dochází k vyřešení otázky, jak má NSS naložit s kasační stížností, v níž se stěžovatel domáhá zrušení pravomocného rozhodnutí krajského soudu a uvede v ní jiný důvod, než jaký je stanoven v ust. §103 odst. 1 SŘS.

2.3.8. Kasační stížnost při uplatnění nových důvodů

Závěrem k tématu nepřipustnosti kasační stížnosti se autorka konečně dostává k poslednímu z osmi důvodů nepřipustnosti kasační stížnosti, který zákonodárce vyjádřil následovně: „*Kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen (...) o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.*“¹⁸³

V první řadě je víc než vhodné specifikovat, co zákonodárce myslel užitím „*důvodů neuplatněných v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno*“ – začne-li autorka této práce (poněkud nelogicky) odzadu, rozhodnutím může být jak rozsudek, tak usnesení, jak bylo několikrát uvedeno dříve, podstatné je, že musí být v právní moci. Soud, před nímž řízení probíhá, je bezpodmínečně krajský soud (konkrétně tedy jeho správněprávní úsek) a důvody, které stěžovatel neuplatnil (ač mohl), představují již nastíněné (byť neanalyzované) stížní důvody.

¹⁸² Usnesení NSS ze dne 18. 3. 2004, č. j. 1 As 7/2004-47 ve spojení s Hlouch, Lukáš. In: Potěšil, Brus, Hlouch, Rigel a Šimíček, op. cit., 2014, s. 1007.

¹⁸³ §104 odst. 4 SŘS.

Popisovaný normativní text tedy nedovoluje podat kasační stížnost v případě, kdy by se aktivně legitimovaná osoba pokoušela aplikovat právní novoty, tedy jiné právní důvody, než jaké předložila ve svém podání před krajským soudem. Oproti tomu stojí ust. §109 odst. 5 SŘS, které stanoví, že stěžovatel nemůže uplatnit skutkové novoty. Rozdílem mezi těmito dvěma zákazy směřujícími do právních i skutkových novot je ten, že k novým skutkovým důvodům se dle ust. §109 odst. 5 SŘS nepřihlíží, tedy nebrání projednání kasační stížnosti, NSS je „pouze“ nebere v potaz, kdežto důsledkem užití nových právních důvodů dochází k odmítnutí tohoto mimořádného opravného prostředku pro nepřipustnost.¹⁸⁴

Tímto tématem se zabíral taktéž ÚS ve svém nálezu ze dne 17. 5. 2007, sp. zn. III. ÚS 93/06, kde stanovil, že „je nutné upozornit na potřebu lišit „důvody“ (§ 104 odst. 4 s.ř. s.) na straně jedné a nové „skutečnosti“ ve smyslu § 109 odst. 4 s.ř.s. (resp. odst. 5 tohoto ustanovení, pozn. autorka)¹⁸⁵ na straně druhé. Uvedené pojmy nestojí v téže logické rovině... zjevně platí, že konkrétní „důvod“ může být naplněn různými „skutečnostmi“ (okolnostmi zásadně „skutkové“ povahy).“ A dále „Poukazoval-li Nejvyšší správní soud na okolnost nepřipustné novoty (ve smyslu nových skutečností, pozn. autorka) ...pominul též, že i v případě, že by takový úsudek byl správný, nemohl mít jiný průmět než ve smyslu zúžení hledisek věcného posouzení (tím, že kasační soud k nové skutečnosti nepřihlédne), nikoli...procesní posouzení kasační stížnosti jako nepřipustné, jak se však stalo.“¹⁸⁶

ÚS tímto nálezem vyvrátil právní stanovisko NSS v situaci, kdy krajský soud odmítl stěžovatelu žalobu pro opožděnost, přičemž esenciální informací je to, že se jednalo o řízení dle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů,¹⁸⁷ a stěžovatele v řízení zastupoval daňový poradce. Ono usnesení o odmítnutí pak stěžovatel napadl kasační stížností se stížným důvodem dle ust. §103 písm. e) SŘS (tedy pro nezákonnost rozhodnutí pro odmítnutí), neboť uváděl, že nebyl zachován postup dle ust. §17 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb., tedy že se má doručovat pouze zmocněnému zástupci a daný správní orgán (Finanční ředitelství v Brně) doručil rozhodnutí pravděpodobně jen

¹⁸⁴ Kühn, Zdeněk. In: Kühn, Kocourek, Mikeš, Kadlec, Černín, Dienstbier a Beran, op. cit., 2019, s. 952 a 1010.

¹⁸⁵ V době vydání citovaného nálezu ÚS se text ust. §109 odst. 5 SŘS (ve znění ke dni 8. 3. 2024) „Ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud nepřihlíží.“ nacházel v odst. 4 téhož ustanovení.

¹⁸⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2007, sp. zn. III. ÚS 93/06.

¹⁸⁷ Byl nahrazen v současnosti platným a účinným zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

stěžovateli, a ještě o dva dny později, než bylo uvedeno v dokladu založeném ve spise, resp. jestliže daňovému poradci bylo doručeno, pak ve stejný termín jako stěžovateli (taktéž o dva dny později, než jak uváděl spis) a lhůta k podání správní žaloby musela být zachována.

NSS danou kasační stížnost odmítl proto, že v tvrzení o zastoupení daňovým poradcem spatřoval důvod, který nebyl uplatněn před krajským soudem, ač mohl být. Jak autorka naznačila výše, stěžovatel podal ústavní stížnost, kdy ÚS podání označil za důvodné a formuloval myšlenku, že NSS skutečně vytvořil exces výkladu a aplikace práva, čímž byla narušena právní jistota a taktéž došlo k porušení práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 LZPS. ÚS logicky jmenované usnesení o odmítnutí kasační stížnosti zrušil.

V souvislosti s výše popisovaným je ještě vhodné zmínit, že omezení v podobně nemožnosti uplatňovat důvody, které stěžovatel nepřednesl před krajským soudem, ač tak učinit mohl, se vztahují výhradně k osobě žalobce, resp. navrhovatele. Žalovaný (tedy příslušný správní orgán) ani osoby zúčastněné nemají oprávnění disponovat s předmětem řízení před krajským soudem, takové právo svědčí právě jen osobě žalobce, resp. navrhovatele.¹⁸⁸

Neméně důležité je to, že shora popisovaný důvod nepřipustnosti lze vztáhnout jen na ust. § 103 odst. 1 písm. a) a b), jelikož u zbylých stížních důvodů tomu brání jejich povaha, neboť je lze uplatnit prvně až právě v rámci řízení před NSS v řízení o kasační stížnosti.¹⁸⁹

Zas a znovu autorka této práce chce zopakovat a zdůraznit, že NSS nemá sloužit jakožto odvolací orgán proti rozhodnutí krajských soudů, ale představuje prostředek ke sjednocování judikatury. Stejně tak bylo v rámci tohoto textu popsána a několikrát vyzdvihována mimořádnost kasační stížnosti, která funguje jako mechanismus oné unifikace rozhodovací praxe správních soudů. A právě to je příčinou pro zavedení shora popisovaného posledního důvodu nepřipustnosti kasační stížnosti.

Úplným závěrem k jednotlivým důvodům nepřipustnosti kasační stížnosti pak chce autorka této práce poznamenat, že je zřejmá snaha zákonodárce obsáhnout všechny možnosti, které by zbytečně zatěžovaly NSS bagatelními věcmi, aniž by tím omezil případné stěžovatele na přístupu k soudní ochraně. Jak bylo uvedeno

¹⁸⁸ Zavřelová, Jitka. In: Jemelka, Podhrázký, Vetešník, Zavřelová, Bohadlo a Šuránek, op. cit., 2013, s. 934.

¹⁸⁹ Tamtéž.

výše, jako předloha častokrát sloužil OSŘ a případné neurčité pojmy pak dovodila a konkretizovala judikatura během několika málo let.

Autorka se marně snažila dohledat či vymyslet důvod, na který by SŘS (či případně NSS) pozapomněl a pro nějž by měla být kasační stížnost odmítnuta pro nepřípustnost, nicméně zkušenosti zákonodárci a soudy, zejména pak NSS a ÚS, ve světle zásady *iura novit curia* způsobili, že autorka projevila poněkud sisyfovské úsilí, neboť došlo k vytvoření tak komplexního systému důvodů, které zužují ono pomyslné síto, jehož první (a značně propustnější) vrstvu představují stížní důvody. V důsledku toho byl svým způsobem NSS osvobozen od projednávání nepodstatných věcí, takže se může naplňovat účel, pro který byl primárně vytvořen a který je hlavní podstatou jeho existence – sjednocování judikатурní praxe a posuzování zákonnosti rozhodnutí krajských (správních) soudů.

3. Nepřijatelnost kasační stížnosti

Institut nepřijatelnosti kasační stížnosti upravuje ust. §104a SŘS, z čehož je patrné, že se nejedná o originární ustanovení a že muselo být přidáno prostřednictvím novely. Obsah třetí kapitoly bude tvořit popis příčiny, proč ke jmenovanému doplnění došlo, jaký je rozdíl mezi nepřípustností a nepřijatelností tohoto mimořádného opravného prostředku, ve zkratce se autorka znovu krátce vrátí do minulosti, a to k původnímu znění tohoto ustanovení (a jeho změnám), závěrem pak konečně dojde k analyzování současného znění ust. §104a SŘS.

3.1. Nepřijatelnost kasační stížnosti obecně

Jak bylo naznačeno výše, ust. §104a SŘS netvořilo součást normativního textu tohoto zákona od doby, kdy nabyl účinnosti (tedy od 1. 1. 2003), k jeho vložení došlo prostřednictvím zákona č. 350/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, s účinností od 13. 10. 2005, tedy o více jak dva roky poté, co SŘS začal vyvolávat zamýšlené právní účinky vůči jeho adresátům.

Důvodem pro zavedení tohoto ustanovení bylo to, že s účinností tehdy nového zákona, SŘS, zákonodárce rozšířil řady opravných prostředků o kasační stížnost a vzhledem k širokému spektru rozhodnutí napadnutelných tímto mimořádným opravným prostředkem ve spojení s velkým zájmem aktivně legitimovaných osob, které svých procesních práv hojně užívaly, tak nebylo v silách NSS, aby v rozumných lhůtách rozhodoval o veškerých podání.¹⁹⁰

Jak již bylo uvedeno v oddílu 1.3.4 Posteriorita a Subsidiarita, NSS je tzv. hybridní model vysokého soudu, přičemž kasační stížnost dle prof. JUDr. Zdeňka Kühna, Ph.D., LL.M., představuje nejčistší projev retrospektivnosti (pro šíři svých stížních důvodů a možnost napadení prakticky všech rozhodnutí krajského soudu), nicméně právě institut nepřijatelnosti poněkud „nabourává“ tento charakteristický rys.

V souvislosti s výše uvedeným považuje autorka této práce za vhodné podložit shora popsané usnesením ÚS ze dne 8. 8. 2023, sp. zn. IV.ÚS 1875/23, kde ÚS zdůraznil povahu institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti, který „je založen

¹⁹⁰ Potěšil, Lukáš. In: Frumarová, Grygar a kol., op. cit., 2022, s. 619-620.

*na primárně prospektivním (namísto převážně retrospektivního) významu rozhodnutí nejvyššího soudu, kdy jeho hlavním úkolem je sjednocování judikatury krajských soudů a rozhodování správních orgánů.*¹⁹¹

Podstatou tohoto přidaného ustanovení tak mělo být (a v dnešních dnech stále je) další restrikce agendy, kterou NSS projednává, pomyslné síto tak ještě víc zúžilo možnosti přístupu k soudní ochraně, nicméně dle ÚS ani tímto omezením nedošlo ke zkrácení případných stěžovatelů v jejich základních právech garantovaných LZPS. Za příklad může posloužit usnesení ÚS ze dne 9. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 597/06, kde bylo stanoveno, že SŘS zakládá pravomoc NSS zvážit, zda se danou kasační stížnost bude zabývat či nikoli, přičemž pomyslným vodítkem má být význam a důležitost dané právní otázky. V tomtéž usnesení ÚS uvedl, že nepřezkoumával úvahy, které NSS vedou k odmítnutí nebo naopak meritornímu projednání kasační stížnosti, neboť k takovým úkonům nejenže nemá oprávnění, ale také proto, že soudním uvážením „z povahy věci žádné ústavně chráněné právo zasazeno být nemůže... V této souvislosti Ústavní soud dále připomíná, že při soudním přezkumu správních rozhodnutí je ústavně konformní i to, že v některých případech je definitivně rozhodováno bez připuštění opravného prostředku.“¹⁹² Nelze opomenout, že se institut nepřijatelnosti váže výhradě na tento mimořádný opravný prostředek, tudíž je možné domáhat se ochrany veřejných subjektivních práv u příslušného krajského (správního) soudu.¹⁹³

V rámci obecné analýzy nepřijatelnosti kasační stížnosti považuje autorka této práce za vhodné podrobit rozboru také ono shora popisované „vodítko“ ve smyslu důležitosti předkládané právní otázky, což zákonodárce v normativním textu ust. §104a SŘS označil tak, že podání musí svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Ačkoliv od přijetí zákona č. 350/2005 Sb., který přidal jmenované ustanovení do SŘS, došlo již ke dvěma novelám, jež změnily znění ust. §104a SŘS, text ohledně převyšování vlastních zájmů stěžovatele zůstal (zatím) bez modifikace.

Tento neurčitý právní pojem vyložil NSS ve svém usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, jako „*natolik zásadní a intenzivní situace, v níž je – kromě ochrany veřejného subjektivního práva jednotlivce – pro Nejvyšší správní soud též nezbytné vyslovit právní názor k určitému typu případů či právních*

¹⁹¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 8. 2023, sp. zn. IV.ÚS 1875/23.

¹⁹² Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 597/06 ve spojení s Hlouch, Lukáš. In: Potěšil, Brus, Hlouch, Rigel a Šimíček, op. cit., 2014, s. 1014-1015.

¹⁹³ Hlouch, Lukáš. In: Potěšil, Brus, Hlouch, Rigel a Šimíček, op. cit., 2014, s. 1015.

*otázek...je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu. Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v řízení o kasačních stížnostech ve věcech azylu je proto nejen ochrana individuálních veřejných subjektivních práv, nýbrž také výklad právního řádu a sjednocování rozhodovací činnosti krajských soudů.*¹⁹⁴ Tamtéž NSS také stanovil, že je zapotřebí rozlišovat mezi instituty nepřipustnosti, nepřijatelnosti a důvodností kasační stížnosti (tedy posuzováním daného stížního důvodu a vhodnosti jeho projednání).

Vzhledem k výše uvedenému je zřejmé, že se NSS musel v souvislosti s vložením nového ustanovení do normativního textu SŘS zabývat rozdílem mezi nepřipustností a nepřijatelností tohoto mimořádného opravného prostředku. Proto chce autorka této práce vymezit jednotlivé odlišnosti, neboť ačkoliv oba instituty působí shodné následky – v případě, že je tento mimořádný opravný prostředek shledán nepřipustným, resp. nepřijatelným, dochází k odmítnutí podání ve smyslu ust. §46 odst. 1 písm. d) SŘS ve spojení s ust. §120 SŘS a §104 (a příslušným odstavcem) SŘS, resp. ust. §104a odst. 1 SŘS, stále je možné objevit řadu diferencí.

První a lehce vyvoditelný rozdíl lze spatřit v množství jednotlivých důvodů nepřipustnosti kasační stížnosti, kterých autorka této práce v předcházející kapitole napočítala a analyzovala celkem osm, oproti jednomu jedinému důvodu nepřijatelnosti, který v současné době neumožňuje uplatnění tohoto mimořádného opravného prostředku ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval samosoudce (a svým významem podstatně nepřesahují vlastní zájmy stěžovatele).

Dále je vhodné zmínit to, že kontrola, zda není kasační stížnost nepřijatelná, následuje až po testu připustnosti, který autorka zmiňovala v rámci podkapitoly 2.2 Nepřipustnost, tudíž musí být nejprve zjištěno splnění všech zákonem vyžadovaných podmínek proto, aby NSS posuzoval samotnou přijatelnost daného podání.¹⁹⁵

Stejně tak může být vyzdvihnuta doba existence daného institutu, neboť jak vyplývá ze shora uvedeného zákona, jenž novelizoval SŘS a vložil do něj nové ustanovení, nepřijatelnost je tedy o zhruba 2 roky a 9 měsíců „mladší“ než nepřipustnost.

V neposlední řadě lze také zmínit změny normativního textu, kdy ustanovení upravující nepřipustnost kasační stížnosti neprošlo prakticky žádnými

¹⁹⁴ Usnesení NSS ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, I. právní věta.

¹⁹⁵ Hlouch, Lukáš. In: Potěšil, Brus, Hlouch, Rigel a Šimíček, op. cit., 2014, s. 1017.

změnami (s výjimkou odst. 1 ust. §103 SŘS, neumožňující podat tento mimořádný opravný prostředek ve věcech volebních), kdežto ust. §104a SŘS ke dnešnímu datu bylo upraveno dost podstatně už dvakrát, jak bylo uvedeno výše.

Závěrem chce autorka shrnout shora popisované – tedy že byt' oba jmenované instituty, nepřipustnost i nepřijatelnost, mohou z hlediska jazykové stránky vyznívat podobně a mají stejné procesní následky, liší se však minimálně v (i) počtu jednotlivých důvodů, kterými jsou tvořeny, (ii) době existence, (iii) pořadí při zkoumání, zda daná kasační stížnost může být meritorně projednána, a (iv) počtu změn znění normativního textu.

3.2. Kasační stížnost ve věcech azylu

Jak již bylo uvedeno na prvních stránkách, cílem této práce není popis historického vývoje kasační stížnosti, nicméně stejně jako při popisu zrušení V. části OSŘ nálezem ÚS ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, a rozboru jednotlivých změn prvního z důvodů nepřipustnosti tohoto mimořádného opravného prostředku (tedy ve věcech volebních), se autorce této práce jeví vhodné dát na alespoň několika málo řádcích prostor nepřijatelnosti kasační stížnosti ve znění, v jakém byla poprvé začleněna do normativního textu SŘS i jakých změn došla v poměrně krátké době.

Autorka této práce už naznačovala, že ust. §104a SŘS nebylo součástí textu SŘS v době jeho přijetí a nabytí účinnosti a že k jeho vložení do jmenovaného zákona došlo prostřednictvím zákona č. 350/2005 Sb., přičemž první znění tohoto ustanovení, konkrétně jeho prvního odstavce, bylo „*Jestliže kasační stížnost ve věcech azylu svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost.*“¹⁹⁶

Pojem „azylové věci“ představuje dle autorky této práce další takřkajíc tvrdší oříšek k nadefinování, neboť sama se neodvážá tento termín jakkoliv vymezit, a zákon o azylu ani SŘS v sobě neobsahují žádnou konkrétní specifikaci tohoto slovního spojení.

Azyl dle Slovníčku pojmů Ministerstva vnitra České republiky, odboru azylové a migrační politiky, představuje „*ochranný status, který stát poskytuje státnímu příslušníku třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti v souvislosti*

¹⁹⁶ §104a odst. 1 SŘS ve znění od 13. 10 2005 do 31. 8. 2006.

*s rizikem jejího pronásledování z důvodů přesně vyjmenovaných v mezinárodních i národních právních nástrojích.*¹⁹⁷

ÚS azylové věci označil za obecný pojem, který „*subsumuje v podstatě infinitivní rejstřík skutkových situací, které lze pokládat za azylově relevantní, je třeba pokládat zvýšený zájem a důraz na co možná nejbedlivější podřazení a zkoumání skutkového stavu pod dotčený právní pojem, který je vlastně jakožto právní kvalifikace jakousi skutkovou podstatou... je souborem objektivních a subjektivních znaků, které je třeba vždy vyplnit konkrétními skutkovými okolnostmi tak, aby bylo možno uzavřít, zda k azylově relevantní situaci u žadatele došlo či nikoliv.*“¹⁹⁸

Jak bylo shora popisováno, tento dodatečně zavedený institut zabraňující projednání tohoto mimořádného opravného prostředku uplatněného v azylových věcech reagoval na přetíženost NSS, jelikož NSS v důsledku velkého množství kasačních stížností nebyl s to rozhodovat věci v přiměřeném časovém úseku. Důvodem pro implementaci nepřijatelnosti v konkrétně azylových věcech pak představovala situace mezi lety 2003 a 2004, kdy právě v tomto období podali až 2/3 kasačních stížností převážně ekonomičtí migranti, jejichž cílem bylo protažení řízení na maximum prostřednictvím užití všech procesních prostředků, aby si tak zachovali oprávnění k pobytu na území České republiky po co nejdelší dobu.¹⁹⁹

Z výše uvedeného vyplývá, že tito stěžovatelé ve skutečnosti poskytnutí azylu (většinou) nepotřebovali, tudíž NSS zatěžovali zjevně zbytečnými podáními, která byla převážně neúspěšná. Pro představu – prof. JUDr. Zdeněk Kühn, Ph.D., LL.M., uvádí, že NSS bylo v roce 2004 doručeno víc jak 3000 kasačních stížností jen ve věcech azylu (oproti 4722,²⁰⁰ což byl celkový počet všech kasačních stížností uplatněných v roce 2004), od té doby má však trend klesavou tendenci a v současnosti je uplatňováno cca 250 jednotlivých podání tohoto typu.²⁰¹

¹⁹⁷ Ministerstvo vnitra České republiky. Slovníček pojmů. Dostupné z <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/slovnicek-pojmu.aspx>. [citováno 2024-03-13].

¹⁹⁸ Usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 3. 2012, sp. zn. II. ÚS 2283/11.

¹⁹⁹ Cizinec při splnění podmínek (podání žádosti o udělení víza, doložení této žádosti potvrzením o uplatněné kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu, který rozhodoval o rozhodnutí Ministerstva vnitra o azylu, a podání žádosti o přiznání odkladného účinku) získal vízum, které ho opravňovalo k pobytu na území České republiky po dobu 365 dní (tedy po dobu platnosti tohoto víza).

²⁰⁰ Nejvyšší správní soud. Statistiky, rok 2004. Dostupné z <https://www.nssoud.cz/rozhodovaci-cinnost/statistiky/rok-2004>.

²⁰¹ Kühn, Zdeněk. In: Kühn, Kocourek, Mikeš, Kadlec, Černín, Dienstbier a Beran, op. cit., 2019, s. 957.

Právě kombinace velkého počtu kasačních stížností (obecně, ale zejména v azylových věcech), poměr neúspěšnosti „azylových kasačních stížností“ vůči tomuto mimořádnému opravnému prostředku podanému v jiných věcech a pak přetížení NSS zapříčinilo vložení ust. §104 odst. 1 SŘS a tím pádem i tohoto typu nepřijatelnosti.²⁰²

3.3. Kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany

O necelých 11 měsících po účinnosti zákona č. 350/2005 Sb. došlo k další změně tohoto ustanovení, a to rozšířením z nepřijatelnosti vztahující se „pouze“ na azylové věci na nepřijatelnost ve věcech mezinárodní ochrany, takže od 1. 9. 2006 ust. §104a SŘS znělo: „*Jestliže kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost.*“²⁰³

K tomuto rozšíření došlo prostřednictvím zákona č. 165/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, který reagoval na Směrnici Rady 2004/83/ES, která měla být transponována do právního řádu České republiky do 10. 10. 2006. Jak uvádí důvodová zpráva k zákonu č. 165/2006 Sb. „*Zásadní navrhovanou změnou zákona o azylu je zavedení institutu mezinárodní ochrany, která má dvě formy, a to azyl a doplňkovou ochranu. Doplňková ochrana jako nový institut přitom nahrazuje stávající překážky vycestování podle § 91 zákona o azylu.*“²⁰⁴

Důvodem pro ono rozšíření kasační stížnosti z „pouhých“ azylových věcí na věci mezinárodní ochrany bylo právě shora citované přidání doplňkové ochrany, kdy několikrát zmíněný termín „věci mezinárodní ochrany“ představuje obecnější pojem, který v sobě obsahuje jak azyl, tak i doplňkovou ochranu.²⁰⁵

Vzhledem k tomu, že autorka v předcházející podkapitole nabídla alespoň v krátkosti náznak toho, co představuje pojem azyl, domnívá se, že je taktéž vhodné pár slovy vymezit doplňkovou ochranu. Dle prof. JUDr. Davida Kosaře, Ph.D.,

²⁰² Zavřelová, Jitka. In: Jemelka, Podhrázký, Vetešník, Zavřelová, Bohadlo a Šuránek, op. cit., 2013, s. 938.

²⁰³ §104a odst. 1 SŘS ve znění od 1. 9. 2006 do 31. 3. 2021.

²⁰⁴ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 165/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, sněmovní tisk 1233/0, obecná část.

²⁰⁵ Tamtéž.

LL.M., J. S. D., doplňkovou ochranu upravuje „pouze“ komunitární úroveň (to znamená právo Evropské unie, tedy není zakotveno např. v LZPS či ratifikovaných mezinárodních smlouvách), což představuje jeden z rozdílů mezi azylem a tímto (tehdy) nově přidaným institutem. V odlišnostech pak poukazuje dále na to, že azyl představuje vyšší a dlouhodobější forma ochrany (doplňková ochrana se poskytuje na dobu určitou, nejméně na jeden rok; azylant má trvalý pobyt na území ČR, dokud je rozhodnutí o poskytnutí azylu v platnosti). Existují pouze dvě formy doplňkovou ochrana – (i) podle ust. §14a zákona o azylu (cizinec nesmí splňovat podmínky pro udělení azylu – neboť ten by byl poskytnut přednostně; musí být dána důvodná obava, že cizinci hrozí závažná újma a cizinec nemůže/není ochoten využít ochrany státu, jehož je občanem/v němž měl své poslední trvalé bydliště) nebo (ii) za účelem sloučení rodiny podle ust. §14b téhož zákona (jestliže je cizinci poskytnuta doplňková ochrana, pak se v případě hodném zvláštního zřetele taková ochrana udělí i osobě, jež je uvedena v odst. 2 tohoto ustanovení).²⁰⁶

Vzhledem k tomu, že tématem této práce je kasační stížnost, zejména pak její nepřipustnost a nepřijatelnost, nepovažuje autorka za vhodné pouštět se do analýzy těchto typů doplňkové ochrany, stejně tak do hlubšího rozboru rozdílů mezi jednotlivými složkami věci mezinárodní ochrany.

Shora popisované lze ve spojitosti s nepřijatelností kasační stížnosti shrnout tak, že z důvodu transpozice Směrnici Rady 2004/83/ES zákonodárce vložil nová ustanovení upravující institut doplňkové ochrany do zákona o azylu, přičemž v důsledku shora popisovaného došlo také k zavedení obecnějšího pojmu “věci mezinárodní ochrany“, jež v sobě obsahuje jak doplňkovou ochranu, tak i azyl. To bylo příčinou k novelizaci (nejen) zákona o azylu ale logicky také SŘS, v jehož případě šlo o pouhou legislativně-technickou úpravu, jejímž cílem bylo dosažení souladu právě s novou úpravou zákona o azylu.²⁰⁷

²⁰⁶ Kosař, David. In: Honusková, Věra; Jurman, Miroslav; Kosař, David; Lupačová, Hana; Molek, Pavel. Zákon o azylu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2009, k ust. §2, §14a a §14b.

²⁰⁷ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 165/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, sněmovní tisk 1233/0, obecná část.

3.4. Kasační stížnost ve věcech tzv. „samosoudcovské agendy“²⁰⁸

Od roku 2016 započala rostoucí tendence kasačních stížností a v roce 2018, kdy počet podání tohoto mimořádného opravného prostředku přesáhl 4.000,²⁰⁹ byl Parlamentu ČR předložen návrh novely SŘS, jehož podstatu představovalo rozšíření institutu nepřijatelnosti na veškeré kasační stížnosti, které svým významem podstatně nepřesáhnou vlastní zájmy stěžovatele.²¹⁰

Jednalo se o návrh skupiny poslanců (Marka Bendy, Heleny Válkové, Marka Výborného, Jana Chvojky, Dominika Feriho, Jana Farského, Kateřiny Valachové, Zbyňka Stanjury, Pavla Blažka a Tomáše Kohoutka), přičemž účelem tohoto rozšíření mělo být především zrychlení justičního procesu v řízení před NSS, neboť by došlo ke snížení počtů projednávaných kasačních stížností, jelikož by si tento vysoký soud mohl na základě vlastního uvážení vybrat takové případy, které by byly skutečně judikatorně významné. Současně se tato skupina poslanců dovolává důvodové zprávy k SŘS s tím, že došlo k naplnění její predikce, jelikož do budoucna nevylučovala zúžení stížních důvodů tohoto mimořádného opravného prostředku, jak autorka uváděla dříve.²¹¹

Shora popisovaný návrh se ovšem neobešel bez kritiky – ať už ze strany Ministerstva vnitra České republiky, ÚS (konkrétně jeho předsedy) nebo odborné veřejnosti. Ministerstvo vnitra navrhovalo spíše rozšíření důvodů nepřijatelnosti a současné zachování zvláštní podmínky odmítnutí pro nepřijatelnost (dle odst. 2 ust. §104a SŘS) s odkazem na neúspěšnost snížení nápadu kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany. Tehdejší předseda ÚS JUDr. Pavel Rychetský, dr. h. c., ke svému postoji argumentoval tím, že takto rozsáhlé změně by mělo předcházet řádné promyšlení a prodiskutování všech možných dopadů na účastníky řízení před krajským soudem, neb jde o trvalou a neměnnou modifikaci, jejímž důsledkem bude přílišné omezení a pomyslné přesunutí problému na samotný ÚS (což by situaci zkrátka nevyřešilo). Rychetský jako šetrnější řešení navrhoval např. „*dílčí rozšíření počtu soudců NSS, omezení*

²⁰⁸ Potěšil, op. cit., 2022, s. 131.

²⁰⁹ Nejvyšší správní soud. Statistiky, rok 2018. Dostupné z <https://www.nssoud.cz/rozhodovaci-cinnost/statistiky/rok-2018>. [citováno 2024-03-14].

²¹⁰ Potěšil, op. cit., 2022, s. 131 a Balounová, Jana. Nepřijatelnost kasační stížnosti. In: Adamec, Martin, Adamusová, Zuzana, Balounová, Jana, Kuchtová, Samanta, Moravec, Marek, Petrmičl, Václav, Švásta, Pavel. Soudní řád správní. Kritická analýza. Praha: Auditorium, 2019, s. 114-115.

²¹¹ Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, sněmovní tisk č. 237, obecná část.

*přípustnosti či důvodů pro podání kasační stížnosti nebo rozšíření nepřijatelnosti na jinou přesně vymezenou oblast vedle (namísto) věci mezinárodní ochrany.*²¹²

Z odborné veřejnosti může autorka této práce zmínit např. JUDr. Janu Balounovou (dnes Kotounovou), Ph.D., která se k návrhu taktéž stavěla negativně, byť uznala problém v podobě přetíženosti NSS. Ve shora popisované novele rozpoznávala celou řadu nedostatků, tím krajním byla prakticky negace celého smyslu správního soudnictví – ochrany veřejných subjektivních práv fyzických i právnických osob. Možné řešení spatřovala citovaná autorka např. v zúžení obšírně nastavených stížních důvodů či naopak rozšíření důvodů nepřijatelnosti anebo oblasti nepřijatelnosti kasační stížnosti stejně jako JUDr. Rychetský, dr. h. c. Dále pak JUDr. Balounová (resp. Kotounová), Ph.D., navrhovala uzákonění vyššího soudního poplatku tohoto mimořádného opravného prostředku, sepsání podání výhradně advokátem či zvýšení počtu soudců a jejich asistentů pracujících na NSS.²¹³

Po dlouhých debatách nabyl ke dni 1. 4. 2021 účinnosti zákon č. 77/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, přičemž důsledkem přijetí této novely SŘS byla změna znění ust. §104a odst. 1 tak, že kasační stížnost nově nebyla nepřijatelná v případě, že by ji stěžovatel uplatnil ve věcech mezinárodní ochrany (ani v obecné rovině, jak bylo navrhováno skupinou poslanců původně), ale pouze v případě, že v řízení před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce. Nově tedy ust. §104a odst. 1 SŘS od 1. 4. 2021 znělo (a v současnosti stále zní) „*Jestliže kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost.*“²¹⁴

Shora jmenovaná novel taktéž odstranila odst. 3 tohoto ustanovení, které opravňovalo příslušný senát NSS projednávající danou kasační stížnost využít uvážení, zda (ne)odůvodní své rozhodnutí o odmítnutí tohoto mimořádného opravného prostředku pro nepřijatelnost. Tomuto v současnosti zrušenému odstavci se autorka této práce bude věnovat poté, co vymezí pojem „samosoudcovská agenda“.

²¹² Redakce. NSS získal podporu pro poslanecký návrh novely soudního řádu správního. Právní rozhledy. 2020. č. 3, str. I.

²¹³ Adamec, Adamusová a kol., op. cit., 2019, s. 116.

²¹⁴ §104a odst. 1 SŘS ve znění od 1. 4. 2021.

Na rozdíl od dříve popisovaných a uplatňovaných důvodů nepřijatelnosti kasační stížnosti, tedy v azylových věcech a věcech mezinárodní ochrany, lze odpověď na otázku „jakou agendu ve správním soudnictví projednávají specializovaní samosoudci?“ nalézt v samotném SŘS, konkrétně v ust. §31 odst. 2. Zjednodušeně se shrnout, že se jedná o věci spadající do systému sociálního zabezpečení, přestupky s horní hranicí pokuty do 100.000 Kč a případy zahrnující faktor mezinárodní ochrany.

Jedná se o taxativní výčet,²¹⁵ ačkoliv i jiné zvláštní zákony mohou stanovit věcnou příslušnost specializovaného samosoudce k projednání jiných věcí, než jaké jsou uvedeny právě v ust. §31 odst. 2 SŘS (jak zákonodárce uvádí v závěru tohoto ustanovení).

Důvodem pro rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti byla vzrůstající tendence tohoto mimořádného opravného prostředku (ač nedošlo ke krizi a přetížení NSS jako v roce 2004), kdy NSS se znovu musel „brodit“ velkým množstvím často zbytečných a „beznadějných“ podání. Kdyby zákon č. 77/2021 Sb. tuto tendenci nezpomalil, došlo by k potlačení prospektivní povahy NSS (byť jak autorka zmiňovala již dříve, tento vrcholný soud má v současné době hybridní povahu), neboť by opakoval svoje názory, které už někdy v průběhu projednávání jednotlivých podání vyjádřil.

Příčinou nezavedení shora popisované „obecné nepřijatelnosti“ byla skutečnost, že původní návrh novely neprošel skrz nesouhlasné stanovisko Vlády České republiky.²¹⁶ Následoval seminář organizovaný předsedou Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, jehož se účastnily „*všechny zainteresované skupiny, a byl představen společný návrh*“, jehož obsah představovalo zúžení původního znění nepřijatelnosti kasační stížnosti na věci, o nichž v řízení před krajským soudem rozhodoval samosoudce, jelikož právě tato agenda zpravidla zahrnuje jednodušší věci. Taktéž tato varianta obsahovala dle navrhovatelů určitou

²¹⁵ Uvedl to NSS ve svém rozsudku ze dne 28. 12. 2011, č. j. 7 Ans 9/2011-106, kde stanovil, že v řízení před krajským soudem „*rozhoduje senát složený z předsedy a dvou soudců a výjimky z tohoto pravidla, kdy rozhoduje samosoudce, jsou taxativně vymezeny v ust. § 31 odst. 2 s. ř. s.*“

²¹⁶ V případě, kdy předkladatelem návrhu není Vláda ČR, předseda Poslanecké sněmovny ČR Vládě ČR návrh zašle k vyjádření. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Legislativní proces projednávání návrhů zákonů. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=331>. [citováno 2024-03-15].

výhodu v tom, že je dána možnost regulace věcí, které projednává samosoudce, a tím i případnou expanzi či redukci institutu nepřijatelnosti.²¹⁷

Jak autorka naznačovala dříve, zákon č. 77/2021 Sb. nezpůsobil jen rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti na věci, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, ale také zrušil odst. 3 tohoto ustanovení, které od zavedení institutu nepřijatelnosti (prostřednictvím zákona č. 350/2005 Sb. s účinností od 13. 10. 2005) až právě do přijetí zákona č. 77/2021 Sb. (který nabyl účinnosti 1. 4. 2021) umožňoval vydat rozhodnutí o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost bez odůvodnění – to znamená, že zákonodárce umožnil příslušnému senátu NSS (který projednával dané podání), zda svůj závěr podloží svými úvahami či nikoli.

Jak bylo uvedeno výše, původní obsah poslaneckého návrhu novely SŘS představovalo rozšíření institutu nepřijatelnosti na veškeré kasační stížnosti, které svým významem podstatně nepřesahují vlastní zájmy stěžovatele. Zrušení odst. 3 ust. §104a SŘS mělo sloužit k zabránění bezdůvodnému odmítání těchto mimořádných opravných prostředků prostřednictvím odkazu na ust. §104a SŘS (a tedy i jeho nepřiměřenému nadužívání). Jako jakousi podporu či argument příklánějící se ke zrušení jmenovanému odstavce uvádí shora popsaná skupina poslanců tu skutečnost, že NSS svého oprávnění k neodůvodnění odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost ve většině případů nevyužíval, tudíž je prakticky bezvýznamný.²¹⁸

Autorka si dovolí pustit se na poněkud „tenčí led“ – jak již několikrát naznačovala, obšírnost stížních důvodů se jí stejně jako možnost uplatnit kasační stížnosti proti prakticky jakémukoliv pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, zdá až skoro nepřiměřeně benevolentní. Vzhledem k tomu, že NSS je jedna jediná instituce, zdá se skoro až přílišně idealistické, domnívat se, že by nedošlo k jejímu přetížení, neboť jaká je pravděpodobnost, že obě strany daného řízení budou s konečným rozhodnutím spokojeny a daný rozsudek/usnesení nenapadnou kasační stížností jakožto jediným možným opravným prostředkem?

V zavedení obecné nepřijatelnosti tohoto mimořádného opravného prostředku, kdy by bylo na uvážení NSS, zda kasační stížnost podstatně přesahuje

²¹⁷ Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Čtvrtek 13. února 2020, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze. Dostupné z <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/040schuz/bqbs/b43708701.htm>. [citováno 2024-03-15].

²¹⁸ Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, sněmovní tisk č. 237, k čl. I bodu 2.

vlastní zájmy stěžovatele, však autorka taktéž nespatřuje tu správnou cestu, neboť se domnívá, že by mohlo docházet ke snadnému zneužívání tohoto institutu a tím i odepření práva na spravedlivý proces ve smyslu nemožnosti domoci se ochrany svých práv prostřednictvím soudu. Ve zkratce se dá říci, že autorka této práce kvituje negativní postoje některých institucí i odborné veřejnosti, které citovala výše.

Co se pak týká zavedeného řešení, nepřijatelnosti kasační stížnosti v samosoudcovské agendě, dost možná se zákonodárce takříkajíc „trefil do černého“, jelikož od účinnosti zákona č. 77/2021 Sb. dochází ke klesajícímu trendu těchto mimořádných opravných prostředků – v roce 2020 jich stěžovatelé podali 4037,²¹⁹ v roce 2021 už 4012,²²⁰ v roce 2022 toto číslo kleslo na 3135²²¹ a v loňském roce pak zas mírně stoupl na 3341.²²² Jak se však situace bude vyvíjet dál (a jestli skutečně došlo k volbě toho nejlepšího východiska), se pravděpodobně ukáže až v průběhu následujících let.

²¹⁹ Nejvyšší správní soud. Statistiky, rok 2020. Dostupné z <https://www.nssoud.cz/rozhodovaci-cinnost/statistiky/rok-2020>. [citováno 2024-03-15].

²²⁰ Nejvyšší správní soud. Statistiky, rok 2021. Dostupné z <https://www.nssoud.cz/rozhodovaci-cinnost/statistiky/rok-2021>. [citováno 2024-03-15].

²²¹ Nejvyšší správní soud. Statistiky, rok 2022. Dostupné z <https://www.nssoud.cz/rozhodovaci-cinnost/statistiky/rok-2022>. [citováno 2024-03-15].

²²² Nejvyšší správní soud. Statistiky, rok 2023. Dostupné z <https://www.nssoud.cz/rozhodovaci-cinnost/statistiky/rok-2023>. [citováno 2024-03-15].

Závěr

Cílem této diplomové práce byl popis a analýza mimořádného opravného prostředku ve správním soudnictví, kasační stížnosti, k jejímuž zavedení došlo prostřednictvím nabytí účinnosti tehdy nově přijatého zákona, SŘS, upravujícího správní soudnictví. Práce se zaměřila především na rozbor její nepřipustnosti a nepřijatelnosti, vymezení důvodů jejich existence i případných změn.

První kapitola se nejdřív zaměřila na pojem kasační stížnosti z historického hlediska, kdy byly popsány příčiny, jež vedly ke nejprve k modifikaci OSŘ (tedy k vložení V. části OSŘ, v níž bylo správní soudnictví upraveno), dále ke zrušení popisované změny a přijetí SŘS (a tím pádem i zavedení kasační stížnosti). V návaznosti na popis historických událostí, který zakončilo vyčíslení novelizací, kterými SŘS prošel od doby, kdy nabyl účinnosti, se autorka této práce zaměřila na analýzu kasační stížnosti právě v rámci SŘS následně na vymezení podstatných vlastností tohoto mimořádného opravného prostředku. Z toho vyvodila, že (i) kasační stížnosti mají sloužit především jako jakýsi mechanismus jehož prostřednictvím má docházet ke sjednocování rozhodovací praxe správních soudů, (ii) právní úprava je dosti úzká a z velké části se opírá o obecná ustanovení (§32-64 SŘS) a snad právě proto, že zákonodárce nevytvořil kazuistický právní předpis, který by v sobě pojal všechny možné situace, co v praxi mohou vyvstat, nastal v průběhu existence SŘS (a zejména kasační stížnosti) problém s tzv. „obživlými rozhodnutími“. Při vytváření „nového“ přestupkového zákona (účinný k 1. 7. 2017) se však zákonodárce pravděpodobně poučil a vyvaroval se tohoto nedostatku tím, že se podle tohoto zákona musí obligatorně přerušit přestupkové řízení ve věci, v níž byla uplatněna kasační stížnost. Dále autorka tohoto textu došla k tomu, že (iii) se kasační princip neuplatňuje v „čisté“ formě, neboť by se „ping pongem“ mezi NSS a krajskými soudy zbytečně protahovalo soudní řízení v téže věci, (iv) že NSS má hybridní povahu (ve smyslu toho, že jeho funkcí je náprava vadných rozhodnutí krajských soudů, stejně jako sjednocování jejich praxe) a (v) že kasační stížnosti má být užíváno subsidiárně, tedy že případný stěžovatel musí nejprve vyčerpat veškeré procesní prostředky, jaké mu zákon nabízí a umožňuje. Tento mimořádný opravný prostředek tak představuje jakousi „dvojnásobnou následnost“, neboť v případě, že by správní orgán skutečně vydal vadné rozhodnutí, korekce proběhne v první řadě před příslušným krajským soudem.

Druhá kapitola se věnovala jednomu ze stěžejních témat této práce – nepřipustnosti kasační stížnosti, přičemž nejprve byly rozboru podrobeny

jednotlivé aspekty přípustnosti, tedy že napadeno může být jen rozhodnutí krajského soudu (jak ve formě usnesení, tak rozsudku), které je v právní moci (příčemž vyznačení doložky právní moci nemá vliv na okamžik nabytí této vlastnosti), že tento mimořádný opravný prostředek uplatňuje osoba oprávněná (kterou může být i správní orgán, ač z praxe vyplývá, že k tomu dochází výjimečně) a konečně snaha stěžovatele dosáhnout kasace napadeného rozhodnutí. Taktéž v krátkosti došlo k naznačení důvodů kasační stížnosti, vysvětlení příčiny jejich obšírnosti (tou byla snaha co nejrychleji vytvořit judikatorní základ, kterým by se sjednotila roztržité rozhodovací praxe krajských soudů) a v obecné rovině taktéž deskripce institutu nepřipustnosti kasační stížnosti v obecné rovině. Výrazně zajímavější a obsáhlejší byly pak jednotlivé oddíly druhé kapitoly a v nich analyzované jednotlivé důvody nepřipustnosti, kterých v současné době existuje celkem osm. Jak již bylo uvedeno, soubor složený z jednotlivých „nepřipustností“ tvoří důmyslně promyšlený systém, jehož aplikace osvobozuje NSS od projednávání nepodstatných a bagatelních věcí.

Třetí kapitola se zaměřila na popis a analýzu druhého stěžejního tématu – nepřijatelnosti kasační stížnosti, kde ve čtyřech podkapitolách došlo k rozboru tohoto institutu v obecné rovině, naznačení, že jde o později přidané ustanovení a také k vymezení rozdílů mezi nepřipustností a nepřijatelností. Autorka zde uváděla a rozváděla, co vedlo zákonodárce k vložení dalšího pomyslného síta, jež dodnes filtruje věci, kterými se NSS (ne)musí zabývat a jaké vodítko je užíváno k tomu, aby tento vysoký soud mohl posoudit přijatelnost daného podání – zda svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. V rámci druhé podkapitoly třetí kapitoly bylo rozboru podrobena první znění tohoto (tehdy) nově zavedeného institutu, tedy nepřijatelnosti kasační stížnosti ve věcech azylu. Třetí podkapitola zaznamenala rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti z azylových věcí na věci mezinárodní ochrany a věnovala se převážně důvodům a příčinám této modifikace, taktéž vysvětlovala rozdíly mezi zněním prvním a následným. Stejně jako předcházející podkapitoly představovala tato část textu analýzu spíše popisnou než hlubší a podrobnější zkoumání normativního textu podloženého judikatorními podklady, neboť se jedná o již neplatná ustanovení a tato práce se věnuje primárně aktuálnímu stavu SŘS. Úplný závěr se zabýval současným zněním ust. §104a odst. 1 SŘS (upravujícím nepřijatelnost kasační stížnosti), tedy nepřijatelností tohoto mimořádného opravného prostředku ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval samosoudce (a svým významem podstatně nepřesahují vlastní

zájmy stěžovatele). Analýze textu zákona předcházely popis přetížení NSS i po zavedení shora popisovaného dodatečného síta, diskuze ohledně návrhu novely SŘS, jež by zavedla univerzální podobu tohoto institutu, kritiku tohoto návrhu, a nakonec i samotný rozbor nepřijatelnosti tohoto mimořádného opravného prostředku v samosoudcovské agendě.

Jak autorka při vypracovávání této práce postupně zjišťovala, kasační stížnost tvoří nejpodstatnější a také nejčetnější agendu NSS a v průběhu let existence obou těchto institutů se vedly nekončící diskuze ohledně toho, co dělat proto, aby NSS zvládal nátlak ze strany stěžovatelů. Ke konci této práce došlo k nastínění několika názorů a návrhů, jak předcházet zahlcení NSS (např. rozšíření nepřijatelnosti na veškerá podání, zúžení stížních důvodů atd.), které autorka této práce nekvituje. Ač si je z načtených informací vědoma závažnosti přetížení tohoto vysokého soudu, nedomnívá se, že zamezením přístupu k NSS by došlo k vyřešení takto velkého počtu napadených rozhodnutí.

Také dříve citovaný JUDr. Pavel Rychetský, dr. h. c., k návrhu novely SŘS (jejímž obsahem mělo být právě rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti na veškerá rozhodnutí učiněná v samosoudcovské agendě, která svým významem podstatně nepřesáhla vlastní zájmy stěžovatele) vyjádřil obavu, že za situace, kdy by byl přijat shora popisovaný návrh, by se případní stěžovatelé v důsledku rozšíření institutu nepřijatelnosti domáhali ochrany svých práv u ÚS, což byl historický problém, který vyřešilo právě přijetí SŘS.

Současně si autorka této práce pokládá otázku, zda by se shora popisované rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti do „univerzální“ podoby nedostalo do rozporu s právem na spravedlivý proces, jak jej zaručuje LZPS? Nedošlo by k omezení práva na soudní ochranu? A jak by se zabránilo svévoli soudců NSS při posuzování přijatelnosti tohoto mimořádného opravného prostředku? Jak již bylo poznamenáno v rámci textu, autorka si je vědoma svých takřka nulových praktických znalostí a zkušeností, tudíž z ní dost možná promlouvají ideály, které se mohou po pár letech aplikování práva ukázat jako až příliš optimistické, nicméně v současné době v univerzální podobě nepřijatelnosti pocítuje až příliš přísné síto kasačních stížností.

Jádro celého problému spatřuje autorka tohoto textu především v nedostatku soudců na správněprávních úsecích, což sice není možné vyřešit v rámci měsíců či snad týdnů, ale rozhodně to není nikterak neřešitelná situace. Prvním tématem k diskuzi mohou být platy asistentů soudců, stejně jako dlouhá cesta, kterou

absolvent právnické fakulty musí překonat, aby mohl být jmenován soudcem. Právě v nedostatečném platovém ohodnocení asistentů (kdy se jejich finanční situace o mnoho nezlepšuje, dokud nevykonají justiční zkoušky a nestanou se alespoň justičními kandidáty) vnímá autorka této práce jako poměrně velkou překážku, která případné zájemce dost rychle odradí od budování kariéry v justici. Dále by bylo možné „nalákat“ více osob do prostředí soudů – např. prostřednictvím zprostředkovávání různých praxích na správních soudech pro studenty právnických fakult, zkrátka ukázat jim fungování soudu, zdůraznit benefity (spočívající třeba v nižší konkurenci při výběrovém řízení oproti jiným úsekům) či jinak zvýšit jejich zájem.

Jak bylo poznamenáno výše, problém pravděpodobně není řešitelný v rámci kratšího časového úseku, na druhé straně správní soudy (a především tedy NSS) dokázaly překonat více než 20 let neustálého nátlaku ze strany stěžovatelů, tudíž se autorka této práce domnívá, že ještě pár let, než dospěje a vystuduje generace příštích právníků, zcela jistě ustojí.

Seznam použitých zdrojů

Odborná literatura

- ADAMEC, Martin, ADAMUSOVÁ, Zuzana, BALOUNOVÁ, Jana, KUCHTOVÁ, Samanta, MORAVEC, Marek, PETRMICHL, Václav, ŠVÁSTA, Pavel. Soudní řád správní. Kritická analýza. Praha: Auditorium, 2019. IBSN 978-80-87284-79-7.
- BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní – online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016.
- FRUMAROVÁ, Kateřina, GRYGAR, Tomáš, KOUDELKA, Zdeněk, POTĚŠIL, Lukáš, POUPEROVÁ, Olga, SUCHÁNEK, Radovan a Martin ŠKUREK, Martin. Správní soudnictví. Praha: Leges, 2022. Teoretik. IBSN 978-80-7502-611-8.
- HONUSKOVÁ, Věra, JURMAN, Miroslav, KOSAŘ, David, LUPAČOVÁ, Hana a MOLEK, Pavel. Zákon o azylu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2009. IBSN 978-80-7357-476-5.
- JELÍNEK, Jiří, kolektiv. Trestní právo procesní: 4., aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1.10.2016 včetně změn vyplývajících ze zákona č. 264/2016 Sb. Praha: Leges, 2016. IBSN 978-80-7502-160-1.
- JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David: Správní řád. Komentář. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023. IBSN: 978-80-7400-751-4.
- JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHADLO, David a ŠURÁNEK, Petr. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013. IBSN 978-80-7400-498-8.
- KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023. IBSN 978-80-7400-919-8.
- KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš, MIKEŠ, Petr, KADLEC, Ondřej, ČERNÍN, Karel, DIENSTBIER, Filip a BERAN, Karel. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. IBSN 978-80-7598-479-1.
- POTĚŠIL, Lukáš. Kasační stížnost. V Praze: C.H. Beck, 2022. Beckova edice právní instituty. IBSN 978-80-7400-899-3.

- POTĚŠIL, Lukáš, BRUS, Martin, HLOUCH, Lukáš, RIGEL, Filip a ŠÍMÍČEK, Vojtěch. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-024-6.
- VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra a ŠOLÍN, Miloslav. Soudní řád správní. 1. vydání. Praha: C. H. Beck 2004. IBSN 80-7179-864-9.

Odborné články

- HABERLE, Ondřej. Ústavní problémy v rozhodovací praxi soudů ve správním soudnictví. In: Správní právo, roč. 2015, č. 7-8.
- REDAKCE. NSS získal podporu pro poslanecký návrh novely soudního řádu správního. Právní rozhledy. 2020, č. 3.

Právní předpisy

- Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších zákonů
- Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

- Zákon č. 350/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony
- Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony
- Zákon č. 275/2012 Sb. zákon o volbě prezidenta republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony
- Zákon č. 38/2019 Sb., kterým se mění volební zákony, zákon o místním referendu, zákon o krajském referendu a soudní řád správní
- Zákon č. 176/2019 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 77/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Judikatura

Rozsudky NSS

- Rozsudek NSS ze dne 17. 10. 2006, č. j. 2 As 54/2006-96
- Rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2007, č. j. 2 As 62/2006-34
- Rozsudek NSS ze dne 12. 6. 2007, č. j. 2 Afs 190/2006-228
- Rozsudek NSS ze dne 17. 4. 2008, č. j. 5 Afs 1/2007-172
- Rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2008, č. j. 2 As 10/2008-41
- Rozsudek NSS ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011-347
- Rozsudek NSS ze dne 28. 12. 2011, č. j. 7 Ans 9/2011-106
- Rozsudek NSS ze dne 18. 8. 2017, č. j. 5 As 204/2016-27

Usnesení Nejvyššího správního soudu

- Usnesení NSS ze dne 30. 6. 2003, č. j. 4 Ads 23/2003-124
- Usnesení NSS ze dne 28. 1. 2004, č. j. 1 Ans 2/2003-35
- Usnesení NSS ze dne 18. 3. 2004, č. j. 1 As 7/2004-47
- Usnesení NSS ze dne 22. 4. 2004, č. j. 2 Azs 76/2003-41
- Usnesení NSS ze dne 25. 11. 2004, č. j. 3 Ads 37/2004-36
- Usnesení NSS ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39
- Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006-49
- Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 28. 8. 2007, č. j. 1 As 60/2006-106
- Usnesení NSS ze dne 27. 3. 2008, sp. zn. 6 As 11/2008
- Usnesení NSS ze dne 6. 8. 2008, č. j. 5 As 17/2008-131
- Usnesení NSS ze dne 1. 10. 2008, č. j. 1 As 79/2008-105
- Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 4. 5. 2010, č. j. 4 Ads 77/2007-91
- Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007-64
- Usnesení NSS ze dne 30. 5. 2013, č. j. 4 As 77/2013-25
- Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 9. 6. 2015, č. j. 1 As 196/2014-19
- Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 7. 2015, 10 Ads 99/2014-58
- Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 2. 2018, č. j. 2 As 141/2015-37
- Usnesení NSS ze dne 26. 8. 2021, č. j. 3 As 164/2021-40
- Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 6. 2022, č. j. 8 Azs 339/2019-38

Nálezy Ústavního soudu

- Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 1998, sp. zn. III. ÚS 456/97
- Nález ÚS ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99
- Nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05
- Nález Ústavního soudu ze dne 14. 3. 2007, sp. zn. II. ÚS 136/06
- Nález Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2007, sp. zn. III. ÚS 93/06

Usnesení Ústavního soudu

- Usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 8. 2005, sp. zn. ÚS 57/05
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 597/06

- Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2008, sp. zn. I. ÚS 1306/08
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 3. 2012, sp. zn. II. ÚS 2283/11
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 8. 2023, sp. zn. IV.ÚS 1875/23

Jiné

- Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů
- Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, sněmovní tisk č. 1080/0
- Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 165/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, sněmovní tisk 1233/0.
- Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, sněmovní tisk č. 319/0
- Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, sněmovní tisk č. 555/0
- Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, sněmovní tisk č. 237.

Elektronické zdroje

- Ministerstvo vnitra České republiky. Slovníček pojmů. Dostupné z <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/slovnicek-pojmu.aspx>.
- Nejvyšší správní soud. Statistiky, rok 2004. Dostupné z <https://www.nssoud.cz/rozhodovaci-cinnost/statistiky/rok-2004>.
- Nejvyšší správní soud. Statistiky, rok 2018. Dostupné z <https://www.nssoud.cz/rozhodovaci-cinnost/statistiky/rok-2018>.
- Nejvyšší správní soud. Statistiky, rok 2020. Dostupné z <https://www.nssoud.cz/rozhodovaci-cinnost/statistiky/rok-2020>.
- Nejvyšší správní soud. Statistiky, rok 2021. Dostupné z <https://www.nssoud.cz/rozhodovaci-cinnost/statistiky/rok-2021>

- Nejvyšší správní soud. Statistiky, rok 2022 Dostupné z <https://www.nssoud.cz/rozhodovaci-cinnost/statistiky/rok-2022>.
- Nejvyšší správní soud. Statistiky, rok 2023. Dostupné z <https://www.nssoud.cz/rozhodovaci-cinnost/statistiky/rok-2023>.
- Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Čtvrtek 13. února 2020, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze. Dostupné z <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/040schuz/bqbs/b43708701.htm>
- Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Legislativní proces projednávání návrhů zákonů. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=331>.

Cizojazyčné resumé

The thesis entitled "Inadmissibility and unacceptability of the cassation complaint" focuses on the analysis of this extraordinary remedy, in particular its inadmissibility and unacceptability.

The thesis is divided into three chapters. The first chapter deals first with the historical events that led to the introduction of the appeal in cassation. Next, the first chapter deals with the location of the cassation complaint in the Administrative Procedure Code and the meaning of the statutory provisions which regulate it or otherwise concern it. The first chapter concludes with a description of the nature of the cassation complaint.

The second chapter focuses on one of the main themes of this thesis – the inadmissibility of a cassation complaint. The second chapter is divided into three subchapters, the first of which describes the situations in which a cassation complaint is admissible and what grounds of complaint the complainant may raise. The second subchapter, on the other hand, defines what constitutes the inadmissibility of a cassation complaint in general terms; the specific grounds of inadmissibility under the Administrative Procedure Code and their analysis are contained in the third subchapter.

The third chapter focuses on the second part of the main theme of this thesis, unacceptability of cassation complaint. This chapter is divided into four subchapters, the first one is describing the unacceptability in general, the second one is focusing on the original wording of the normative text, i.e. the unacceptability of the appeal in asylum cases. The third one deals with the extension of this institute from asylum cases to international protection cases and includes a description of the reasons that led to this change. The last subchapter focuses on the current wording, i.e. the unacceptability of an appeal in cases decided by a single judge before a regional court and which do not substantially exceed the complainant's own interests. It again includes a description of the reason which led to the amendment of the Administrative Procedure Code.

The aim of the thesis entitled 'Inadmissibility and unacceptability of the cassation complaint' is mainly to describe and analyse this extraordinary remedy. In particular, the historical method has been used to fulfil the aim of this thesis.