

Západočeská univerzita v Plzni  
Fakulta právnická

Diplomová práce  
Kasační stížnost

Západočeská univerzita v Plzni  
Fakulta právnická  
Katedra správního práva

Studijní program Právo a právní věda  
Studijní obor Právo

Diplomová práce  
Kasační stížnost

Vedoucí práce: JUDr. et PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D.  
Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň 2014

Sandra Studničková

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně, a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala způsobem ve vědecké práci obvyklým.

Plzeň, březen 2014

.....

Děkuji vedoucímu mé diplomové práce JUDr. et PhDr. Petru Kuchynkovi, Ph.D.,  
za cenné připomínky a rady, které mi v souvislosti s touto prací poskytl.

<b>Úvod</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Historie správního soudnictví a pojem kasační stížnosti</b> .....	<b>6</b>
<b>2. Důvody kasační stížnosti</b> .....	<b>11</b>
2. 1. Nesprávné posouzení právní otázky .....	13
2. 2. Vady řízení před správním orgánem .....	14
2. 3. Zmatečnost řízení před soudem.....	16
2. 4. Nepřezkoumatelnost .....	19
2. 5. Nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení .....	22
2. 6. Důvody kasační stížnosti a pořádková pokuta .....	22
<b>3. Nepřípustnost kasační stížnosti</b> .....	<b>223</b>
3. 1. Výluka ve věcech volebních.....	23
3. 2. Náklady řízení a důvody rozhodnutí .....	24
3. 3. Zákaz opakovaných kasačních stížností.....	24
3. 4. Vedení řízení .....	25
3. 5. Nepřípustnost proti časově omezeným rozhodnutím .....	27
3. 6. Zákaz novot a nepřípustnost pro jiné než kasační důvody .....	28
<b>4. Nepřijatelnosti kasační stížnosti</b> .....	<b>30</b>
<b>5. Účastníci kasační stížnosti a lhůta pro její podání</b> .....	<b>35</b>
<b>6. Náležitosti kasační stížnosti a lhůta pro její podání</b> .....	<b>39</b>
6. 1. Náležitosti kasační stížnosti .....	39
6. 2. Lhůta pro podání kasační stížnosti .....	40
<b>7. Odkladný účinek kasační stížnosti</b> .....	<b>43</b>
7. 1. Odkladný účinek kasační stížnosti při přezkumu rozhodnutí krajského soudu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí správního orgánu .....	45
<b>8. Řízení o kasační stížnosti</b> .....	<b>48</b>
<b>9. Rozhodnutí o kasační stížnosti</b> .....	<b>51</b>
<b>Závěr [úvahy <i>de lege ferenda</i>]</b> .....	<b>54</b>

# 1 Úvod

Kasační stížnost je jeden ze dvou opravných prostředků, který se uplatňuje ve správním soudnictví v České republice. Tento mimořádný opravný prostředek byl do právního řádu ukotven při rozsáhlé reformě správního soudnictví v roce 2002. Kasační stížnost je konstruována tak, že je v zásadě přípustná proti jakémukoliv rozhodnutí soudů krajských, kterým agenda správního soudnictví náleží.

Cílem této práce je snaha podat ucelený pohled na tento mimořádný opravný prostředek správního soudnictví, jehož úpravu lze nalézt v zákoně č. 150/2002 Sb., soudním řádě správním.<sup>1</sup>

Práce je rozdělena do devíti kapitol. Úvodní kapitola pojednává o historii správního soudnictví na území České republiky, dále rozebírá samotný pojem kasační stížnosti a stručně nastiňuje opravné systémy v soudnictví. Tento mimořádný opravný prostředek lze podat pouze z důvodu zákonem vymezených. Tyto jsou rozebírány v kapitole druhé. Kasační stížnost je tedy možno podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti, vady řízení, zmatečnosti řízení, nepřezkoumatelnosti a nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. Režim kasační stížnosti limitují instituty nepřípustnosti a nepřijatelnosti, o kterých je pojednáno v následujících dvou kapitolách. Institut nepřípustnosti v některých věcech nedovoluje podání kasační stížnosti. Nepřijatelnost potom stanovuje, za jakých podmínek je možné před Nejvyšším správním soudem řešit specifickou problematiku, a to azylovou agendu.

Pátá kapitola je věnována účastníkům řízení o kasační stížnosti a požadavkům na jejich zastoupení. Kasační stížnost aby byla bezvadná, musí obsahovat určité zákonem stanovené náležitosti. O těchto náležitostech je pojednáno v kapitole šesté. Následuje krátké pojednání řízení o kasační stížnosti a možnostech využití odkladného účinku. Kompletní řízení před

---

<sup>1</sup> Dále v textu jen s. ř. s.

Nejvyšším správním soudem je nastíněno v kapitole osmé. Toto řízení v nedávné době prošlo poměrně výraznou reformou, kdy cílem bylo, dosáhnout větší efektivity řízení ve správním soudnictví. Hlavní aspekty této reformy budou rovněž zmíněny.

Kasační stížnost je vystavěna na kasačním principu. Poslední kapitola pojednání o některých aspektech rozhodování Nejvyššího správního soudu.

Úvod zakončíme poznámkou k dostupným zdrojům. Literatura k tématu kasační stížnosti není příliš bohatá. Základním zdrojem poznání byla komentářová literatura k soudnímu řádu správnímu a soudní judikatura zejména Nejvyššího správního soudu. Obzvláště přínosný byl nový komentář z pera kolektivu autorů v čele s Lubošem Jemelkou (2013). Částečně bylo možné se v práci opřít také o komentář Vladimíra Vopálky a kol. z roku 2004. Pro některé parciální aspekty kasační stížnosti byly využity rovněž odborné články z právnických periodik. Kupříkladu institut nepřijatelnosti kasační stížnosti v době svého ukotvení byl předmětem zájmu vícero právních vědců, což se odrazilo v několika odborných časopiseckých výstupech na toto téma. Využity byly taktéž důvodové zprávy k některým zákonům.

# 1. Historie správního soudnictví a pojem kasační stížnosti

Kasační stížnost patří mezi opravné prostředky ve správním soudnictví. V tomto smyslu se řadí mezi prvky ochrany zákonnosti ve veřejné správě, a tím i obecně mezi náležitosti demokratického právního státu.

Myšlenka ochrany před nezákonnými rozhodnutími orgánů veřejné správy má na našem území poměrně dlouhou tradici. Historie správního soudnictví sahá v českých zemích do poslední třetiny 19. století, tj. do doby přechodu od policejního státu ke státu právnímu, jenž měl zajišťovat nedotknutelnost jednotlivce před zásahy státní moci.<sup>2</sup> Jedná se o nedílnou součást procesu formulace občanských práv, během něhož byla zásada respektování práva rozšířena rovněž do oblasti vztahů mezi občanem a veřejnou mocí.<sup>3</sup>

Nejstarší právní úpravy správního soudnictví na našem území spadají do období rakousko-uherského zákonodárství. Prosincová ústava z roku 1867 konstitovala Správní soudní dvůr se sídlem ve Vídni jakožto ústřední orgán správního soudnictví pro celé teritorium Předlitavska (jeho činnost však byla započata teprve tzv. říjnovým zákonem z roku 1875).<sup>4</sup> Došlo tak k ústavnímu zakotvení soudního přezkumu rozhodnutí správních úřadů ve veřejnoprávních záležitostech.<sup>5</sup>

Princip specializovaného a koncentrovaného správního soudnictví převzalo bezprostředně po svém vzniku prvorepublikové Československo. Jedním ze svých prvních právních aktů (zákon č. 3/1918 Sb. či též „listopadový zákon“) recipovala nově ustavená republika instituci Nejvyššího správního soudu se sídlem v Praze, pro jehož činnost převzala

---

<sup>2</sup> MACOUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1992, s. 111.

<sup>3</sup> MIKULE, Vladimír. Ideové základy správního soudnictví. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 1993, č. 2-3, s. 5.

<sup>4</sup> MAZANEC, Michal. Historie správního soudnictví. Dostupné na: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>

<sup>5</sup> SLÁDEČEK, Vladimír, TOMASZKOVÁ, Veronika. *a kol. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 34.

(s některými změnami) také říjnový zákon,<sup>6</sup> který tak (s výjimkou mezidobí druhé světové války) definoval charakter správního soudnictví na našem území od doby Habsburské monarchie po období komunistické diktatury (definitivně zrušen byl teprve roku 1952). Podobně jako za Rakousko - Uherska se i v rámci prvorepublikového správního soudnictví využíval princip generální klauzule (tj. přezkum všech rozhodnutí se zákonem stanovenými výjimkami), který nahradil princip enumerace (přezkum pouze zákonem výslovně stanovených rozhodnutí).<sup>7</sup> Prvorepublikový Nejvyšší správní soud byl jednoinstanční, ačkoliv zákon o správním soudnictví z roku 1920 předpokládal vznik nižších instancí na úrovni okresní a župní. Tento zákon však nikdy nebyl realizován.<sup>8</sup>

Po roce 1948 došlo v Československu k postupné likvidaci správního soudnictví. Soudní kontrola správních aktů (až na některé výjimky) do roku 1989 prakticky neexistovala.<sup>9</sup> Až politické změny po roce 1989 s sebou přinesly obnovu správního soudnictví. Rozhodující v tomto smyslu byla novela občanského soudního řádu (o. s. ř) z roku 1991, do něhož byla vtělena část pátá upravující správní soudnictví. Téhož roku byla v rovině ústavní ukotvena soudní kontrola veřejné správy ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod.<sup>10</sup> Pro správní soudnictví tedy nevznikl speciální procesní ani organizační předpis a jeho výkon byl svěřen všem stupňům obecných soudů.<sup>11</sup> Ve shodě s prvorepublikovou úpravou byla aplikována generální klauzule, tj. přezkoumatelnost jakéhokoliv aktu veřejné správy, kterým bylo dotčeno veřejné subjektivní právo či povinnost.<sup>12</sup> Prostřednictvím negativní enumerace byl ovšem taxativně vymezen okruh správních aktů

---

<sup>6</sup> MAZANEC, Michal. Historie správního soudnictví. Dostupné na: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>

<sup>7</sup> SLÁDEČEK, Vladimír, TOMASZKOVÁ, Veronika a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 34.

<sup>8</sup> SHELLEOVÁ, Ilona. *Správní soudnictví*. Praha: Eurolex Bohemia. 2004, s. 16-17.

<sup>9</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., s. ř. s., obecná část.

<sup>10</sup> SLÁDEČEK, Vladimír, TOMASZKOVÁ, Veronika a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 34.

<sup>11</sup> SHELLEOVÁ, Ilona. *Správní soudnictví*. Praha: Eurolex Bohemia. 2004, s. 19.

<sup>12</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., s. ř. s., obecná část.

nepodléhajících soudní kontrole.<sup>13</sup> Správní soudnictví upravené v o. s. ř. bylo koncipováno na principu jednoinstančnosti řízení, absentovala tedy obrana účastníka řízení proti rozhodnutí soudu (byť jisté opravné prostředky proti pravomocným i nepravomocným rozhodnutím soudů tehdejší právní úprava v omezených případech nabízela).<sup>14</sup>

Zejména neexistence opravných prostředků a z ní plynoucí nejednotnost judikatury správního soudnictví byla z našeho pohledu (spolu s faktickou neexistencí Ústavou anticipovaného Nejvyššího správního soudu) ústředním terčem kritiky odborné veřejnosti a nakonec i Ústavního soudu, který se v roce 2001 odhodlal k razantnímu kroku v podobě zrušení celé páté části o. s. ř. (nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 16/99), čímž *de facto* donutil vládu a parlament urychleně přijmout novou právní úpravu správního soudnictví v podobě soudního řádu správního. Stalo se tak zákonem č. 150/2002 Sb. Ten kromě jiných změn (mj. ustavení Nejvyššího správního soudu jako ústředního orgánu správního soudnictví v České republice) zavádí obranu proti soudním rozhodnutím vydaným ve správním soudnictví, přičemž jedním z těchto opravných prostředků je kasační stížnost.

Ustanovení nově přijatého s. ř. s. definuje v § 102 kasační stížnost následovně: *„Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto tvrzení vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení soudního rozhodnutí.“*<sup>15</sup>

Takto koncipovaná kasační stížnost má povahu opravného prostředku mimořádného. Mimořádný opravný prostředek je takový prostředek, který směřuje proti pravomocnému rozhodnutí. Podle § 54 odst. 5 s. ř. s. je rozsudek v právní moci jeho doručením účastníkům (poslednímu

---

<sup>13</sup> SHELLEOVÁ, Ilona. Správní soudnictví. Praha: Eurolex Bohemia. 2004, s. 19.

<sup>14</sup> VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád správní*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 256.

<sup>15</sup> § 102 Zákon č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

z nich).<sup>16</sup> Podání kasační stížnosti nemá vliv na vykonatelnost rozhodnutí, které bylo tímto způsobem napadeno. Kasační stížnost tedy ze zákona nemá odkladný účinek.

Podobně jako v předchozích obdobích zůstává řízení ve správním soudnictví jednoinstanční, což znamená, že využití řádných opravných prostředků není účastníkům řízení umožněno. K dispozici jsou pouze opravné prostředky mimořádné. Vedle podání kasační stížnosti se účastníkům řízení nabízí ještě druhý mimořádný opravný prostředek v podobě obnovy řízení. Jedná se o nástroj podstatně řidčeji využívaný. Lze jej použít pouze v případech řízení o ochraně před zásahem správního orgánu a řízení ve věcech politických stran a politických hnutí.<sup>17</sup> Na rozdíl od kasační stížnosti, která má za úkol napravit právní pochybení, slouží obnova řízení (v těch případech, kdy je přípustná), k nápravě vad skutkových, vyjdou-li najevo nové skutečnosti a důkazy, které nebyly nebo nemohly být v původním řízení použity.<sup>18</sup> Návrh na obnovu řízení lze podat ve lhůtě tří měsíců ode dne, kdy se navrhovatel dozvěděl o důvodech obnovy (subjektivní lhůta). Platí, že návrh je možné podat do tří let od okamžiku, kdy příslušné rozhodnutí soudu nabylo právní moci (objektivní lhůta).<sup>19</sup>

Kasační stížnost, jak už ostatně její označení napovídá, je vystavěna na tzv. kasačním principu. Znamená to, že přezkum napadeného rozhodnutí je umožněn pouze po stránce právní, nikoliv po stránce skutkové. Účastník řízení není oprávněn navrhopvat nové skutečnosti a důkazy.<sup>20</sup> Přezkum napadeného rozhodnutí náleží Nejvyššímu správnímu soudu (kasačnímu soudu), který v případě, že shledá kasační stížnost důvodnou, zruší napadené rozhodnutí a věc vrátí k dalšímu řízení příslušnému krajskému

---

<sup>16</sup> BROTHÁNKOVÁ, Jana, ŽIŽKOVÁ, Marie. *Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou*. 2., aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde, s. 191.

<sup>17</sup> § 114 zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

<sup>18</sup> § 111 zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

<sup>19</sup> SLÁDEČEK, Vladimír, TOMASZKOVÁ, Veronika. a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 73.

<sup>20</sup> WINTEROVÁ, Alena a kol. *Civilní právo procesní*. 6. Aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde, 2011, s. 422.

soudu. Nejvyšší správní soud tedy „nevystupuje jako opravná instance, nerozhoduje ve věci samé a není oprávněn výrok rozhodnutí krajského soudu změnit.“<sup>21</sup>

Kasační princip není jediným systémem uplatňovaným v rámci opravných prostředků ve správním soudnictví. Vedle kasačního opravného systému můžeme rozlišit ještě apelační opravný systém a revizní opravný systém. Apelační (odvolací) opravný systém je nejširším opravným systémem. Na rozdíl od kasačního systému umožňuje přezkoumání napadeného rozhodnutí po stránce právní i skutkové. Kromě potvrzení či zrušení může soud druhého stupně (odvolací soud) napadené rozhodnutí změnit.<sup>22</sup> Revizní opravný systém umožňuje přezkoumání napadeného rozhodnutí pouze po stránce právní (podobně jako kasační systém), revizní soud ovšem v tomto případě může napadené rozhodnutí (kromě zrušení či potvrzení) též změnit. Tohoto oprávnění může využít v okamžiku, kdy soud nižšího stupně správně zjistil skutkový stav, který ovšem nesprávně právně posoudil.<sup>23</sup> Z našeho pohledu je rozhodující znalost kasačního opravného systému, který se uplatňuje při námi zkoumané kasační stížnosti.

---

<sup>21</sup> JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 892.

<sup>22</sup> WINTEROVÁ, Alena a kol. *Civilní právo procesní*. 6. Aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde, 2011, 421.

<sup>23</sup> (Tamtéž, s. 422-423)

## 2. Důvody kasační stížnosti

Kasační stížnost lze podat toliko z důvodů, které jsou taxativně vymezeny v ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. Důvodová zpráva k těmto důvodům v zákoně uvedených dodává, že jsou formulovány velice velkoryse, protože je nezbytné, aby Nejvyšší správní soud co nejrychleji a v co nejširším rozsahu vytvořil judikaturní základ pro rozhodovací činnost správních soudů a orgánů, a odstranil tak dosavadní slabinu správního soudnictví, která spočívá v nemožnosti sjednocovat odchylné se judikaturu krajských soudů. Zpráva rovněž uvádí, že nelze do budoucna vyloučit postupné omezování důvodů vymezených v § 103 s. ř. s.<sup>24</sup>

Je třeba říci, že vyslovená domněnka o omezení kasační důvodů v budoucnu se prozatím nenaplnila. Důvody kasační stížnosti, tak jak byly formulované při vzniku soudního řádu správního, jsou stále platné, a tedy ustanovení § 103 odst. 1 dosud nebylo podrobena revizi.

Kasační stížnost lze podat pouze z těchto stěžovatelem tvrzených důvodů:

- 1) Nezákonosti, jež spočívá v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení,
- 2) vad řízení, které spočívají v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, buď nemá oporu ve spisech, nebo je se spisy 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 vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; dále platí, že za takovou vadu řízení se považuje rovněž nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost,
- 3) zmatečnosti řízení před soudem, jež spočívá v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně

---

<sup>24</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu spáchaným soudcem,

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

5) nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.<sup>25</sup>

Filip Melzer rozděluje důvody opravňující k podání kasační stížnosti do následujících kategorií:

- a) nezákonnost soudního rozhodnutí (písm. a, e)
- b) vady řízení nebo vady náležitostí, které vznikly před správním orgánem (b),
- c) vady řízení před soudem (c,d)
- d) vady náležitostí soudního rozhodnutí (d)

Předně je třeba vycházet z toho, že pouhé tvrzení, resp. pouhý odkaz na jedno nebo více ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. je samo sobě v řízení o kasační stížnosti nedostačující. Na důvody v tomto paragrafu je nutno nahlížet, jak judikoval NSS, jako na kategorie, které je nezbytné naplnit zcela konkrétním obsahem, konkrétními důvody (viz dále). Vžitou prvorepublikovou terminologií hovoříme o tzv. stížních bodech.<sup>26</sup>

*„Jednou ze zvláštních náležitostí kasační stížnosti (§ 106 odst. 1 s. ř. s.) je i označení důvodů (stížních bodů – pozn. aut.), pro něž stěžovatel napadá rozhodnutí krajského soudu. Stížní bod musí zpravidla zahrnovat jak skutkové, tak právní důvody, pro něž stěžovatel považuje rozhodnutí soudu za nezákonné. Důvody uvedené v § 103 odst. 1 s. ř. s. jsou však jen obecnými kategoriemi, které musí stěžovatel v kasační stížnosti naplnit konkrétním a jedinečným obsahem, tedy vylíčit, k jakým konkrétním vadám došlo podle jeho názoru v řízení před správním orgánem či soudem, jakými*

---

<sup>25</sup> § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

<sup>26</sup> JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 902.

*blíže vadami trpí podle něj rozhodnutí soudu, v čem přesně spatřuje stěžovatel nesprávné posouzení právní otázky apod. Pouhá paragrafová či slovní citace některého zákonného ustanovení (...) jako stížní bod neobstojí.*<sup>27</sup>

Problematické naopak není, pokud je stěžovatelem stížní bod podřazen nesprávně anebo vůbec pod zákonné ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. *„Požadavek na uplatnění některého z důvodů taxativně vypočtených v § 103 odst. 1 s. ř. s. je třeba vykládat v souladu se zásadou, že procesní právní úkon účastníka řízení (...) se posuzuje podle jeho obsahu. (...) Postačí, že ze znění kasační stížnosti jsou seznatelné důvody, které zákonným kasačním důvodům odpovídají, a není rozhodující, že sám stěžovatel tyto důvody jednotlivým ustanovením nepodřadil.“*

Důvody, které stěžovatel ve své kasační stížnosti uvede, je Nejvyšší správní soud až na výjimky vázán. Vázanost neplatí v případě, že řízení před krajským soudem bylo zmatečné nebo bylo zatíženo vadou, jež mohla zapříčinit nezákonné rozhodnutí ve věci samé, dále je-li krajské rozhodnutí nepřezkoumatelné, a rovněž i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.<sup>28</sup>

## ***2. 1. Nesprávné posouzení právní otázky***

Nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem může nastat v několika typových situacích. Zaprvé, na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní předpis. Zadruhé, na skutkový stav je sice aplikován správný právní předpis, ale je nesprávně vyložen.<sup>29</sup> O nesprávné posouzení právní otázky může jít také tehdy, pokud byl vyvozen nesprávný právní závěr z jinak správně zjištěného skutkového stavu (zatřetí) nebo je

---

<sup>27</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2006, č. j. 1 Azs 9/2006 – 41.

<sup>28</sup> § 109 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

<sup>29</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2007, č. j. 8 AS 52/ 2006 - 74

sice učiněn správný právní závěr, ale v odůvodnění rozhodnutí je nesprávně prezentován (začtvrté).<sup>30</sup>

Podstatné je, k jakému časovému okamžiku se nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky posuzuje. Nejvyšší správní soud při posuzování zákonnosti rozhodnutí krajského soudu vychází vždy z právního stavu, který byl rozhodný pro krajský soud. Tento rozhodný právní stav ovšem není zcela jednotný, je odvislý od typu řízení, ve kterém napadené rozhodnutí bylo vydáno. Tak např. v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) vychází krajský soud ze stavu, ze kterého vycházel správní orgán, který rozhodoval. V řízení na ochranu proti nečinnosti rozhoduje krajský soud na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.<sup>31</sup>

Posuzovat právní stav je nezbytné nejen podle právních předpisů platných, ale zároveň i účinných. Nejvyšší správní soud například řešil případ, kdy krajský soud vyslovil nicotnost rozhodnutí správního orgánu na základě příslušných ustanovení právního předpisu, jehož účinnost byla odložena. Za této situace Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že byl dán důvod pro zrušení rozhodnutí krajského soudu dle § 103 odst. 1 písm. a).<sup>32</sup>

Na závěr je třeba dodat, že tento důvod kasační stížnosti dopadá pouze na rozhodnutí meritorní, tj. ve věci samé. Rozhodnutí procesního charakteru je třeba namítat podle jiných důvodů dle § 103 s. ř. s.<sup>33</sup>

## **2. 2. Vady řízení před správním orgánem**

Druhý kasační důvod, stručně řečeno, dopadá na nedostatky skutkových zjištění, které vznikly před správním orgánem. Kasační

---

<sup>30</sup> VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád správní*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 264.

<sup>31</sup> JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 905.

<sup>32</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, č. j. 6 As 40/2003 - 71.

<sup>33</sup> MELZER, Filip. Důvody kasační stížnosti podle § 103 s. ř. s. *Jurisprudence*, 2004, č. 4, s. 14-15.

stížností se v tomto případě může domáhat stěžovatel zrušení napadeného rozhodnutí v případě, že skutkový stav (skutková podstata), ze které správní orgán vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu. Typickým příkladem takové vady řízení může být vadné hodnocení důkazů, které jsou součástí spisu. Pokud zákon hovoří o spisech, je tím nutno chápat jak správní, tak soudní spisy, jelikož z obou krajský soud při svém rozhodovací činnosti vycházel.<sup>34</sup>

Druhá uplatnitelná vada řízení se týká případů, kdy při zjišťování skutkového podstaty věci správní orgán porušil zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem, takovým významným způsobem, že mohla být ovlivněna zákonnost rozhodnutí. Pod tuto vadu řízení lze nejčastěji subsumovat nedostatečná skutková zjištění (neprovedení nezbytných důkazů). Stěžovatel pak zpochybňuje právní názor správního orgánu poukazem na nedostatečně zjištěný skutkový stav věci způsobením neprovedením důkazů, jež byly relevantní pro správné posouzení věci.<sup>35</sup>

K tomuto bodu je třeba dodat, že každý proces má dvě fáze, nejprve je nezbytné posouzení skutkového stavu a následně správná aplikace právního předpisu na tato skutková zjištění. Tato vada dopadá pouze na první fázi procesu. Pouze pochybení v první fázi lze namítat kasační stížností a dožadovat se zrušení napadeného rozhodnutí dle tohoto písmena b) § 103 odst. 1 s. ř. s.<sup>36</sup>

Vadou řízení dle kasačního důvodu je rovněž nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. Pojem nesrozumitelnosti lze vyložit tak, že „z rozhodnutí nevyplývá, jak či o čem bylo rozhodnuto.“<sup>37</sup> O nesrozumitelnosti lze hovořit kupříkladu v případě, kdy výrok rozhodnutí obsahuje chybu, je vnitřně rozporný, popř. nelze

---

<sup>34</sup> MELZER, Filip. Důvody kasační stížnosti podle § 103 s. ř. s. *Jurisprudence*, 2004, č. 4, s. 16.

<sup>35</sup> VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád správní*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 265.

<sup>36</sup> MELZER, Filip. Důvody kasační stížnosti podle § 103 s. ř. s. *Jurisprudence*, 2004, č. 4, s. 16.

<sup>37</sup> VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád správní*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 265.

odlišit výrok od odůvodnění. V poslední eventualitě by vůbec vlastně nevyplývalo, zda ve věci bylo nějakým způsobem rozhodnuto.<sup>38</sup>

V tomto kasačním důvodu jsou tedy vytýkány vady, které vznikly před správním orgánem. Tyto vady však dle dikce zákona musejí být vytýkány již v řízení před soudem krajským. Pokud tomu tak není, nelze se potom bránit kasační stížností u Nejvyššího správního soudu.

### **2. 3. Zmatečnost řízení před soudem**

Dle s. ř. s. se lze dovolávat zmatečnosti, pokud absentovaly podmínky řízení, rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce.

Podmínky řízení jsou obecný pojem, na jehož výkladu nepanuje obecná shoda.<sup>39</sup> Můžeme však konstatovat, že hlavní podmínky na straně soudu jsou pravomoc a příslušnost. U účastníků řízení se jako podmínky řízení zkoumají způsobilost subjektů být účastníkem a procesní způsobilost. Při nedostatku procesní způsobilosti se zkoumá pak řádné zastoupení. Mezi podmínky řízení se řadí taktéž překážka litispendence a res iudicata.<sup>40</sup>

Pokud na straně soudu chybí pravomoc rozhodovat, je řízení bez dalšího zmatečné.<sup>41</sup> V případě příslušnosti již nelze usuzovat, že její nedostatek povede vždy k vyslovení zmatečnosti řízení. Tak např. v případě místní příslušnosti platí, že pokud není namítána včas, její nedostatek je zhojen zásadou *perpetuatio fori* (trvání místní příslušnosti), která sice není explicitně ukotvena v s. ř. s., ale ve správním soudnictví se uplatní.<sup>42, 43</sup> V konkrétní kauze se stěžovatel u Nejvyššího správního soudu domáhal kasační stížností zrušení rozsudku krajského soudu a namítal jeho místní

---

<sup>38</sup> VOPÁLKA, Vladimír. *Soudní řád správní*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 265.

<sup>39</sup> JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 908.

<sup>40</sup> WINTEROVÁ, Alena a kol. *Civilní právo procesní*. 6. Aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde, 2011, s. 218-221.

<sup>41</sup> JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 908.

<sup>42</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2003, č. j. Nad 52/2003 – 28.

<sup>43</sup> Srov. § 64 zákona č. 150/2002 Sb., s.ř. s., §105 odst. 1. zákona č. 99/1963 Sb., o. s. ř.

nepříslušnost. Nejvyšší správní soud prohlásil, že „nedostatek místní příslušnost krajského soudu, který ve věci rozhodoval, namítaný až v kasační stížnosti, zásadně nezpůsobuje zmatečnost řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a není tak důvodem pro zrušení jeho rozhodnutí.“<sup>44</sup> Zásada perpetuatio fori vyjadřuje to, že se místní příslušnost jako podmínka řízení posuzuje podle okolností, které existují v den zahájení řízení, tj. v den podání žaloby u soudu, a trvá až do skončení řízení. V dané kauze stěžovatel nedostatek místní příslušnosti nevytknul na začátku ani v průběhu řízení, ale pochybnost vyjádřil až poté, co řízení bylo ukončeno, a jím domnělá místní nepříslušnost byla již zhojena.<sup>45</sup>

Na straně účastníků je základní podmínkou řízení způsobilost být účastníkem řízení. Fyzická osoba přestává být způsobilá v případě jejího úmrtí nebo prohlášení za mrtvou. Pokud po její smrti soud pokračuje v řízení (neví o úmrtí účastníka), a následně vydá rozsudek, je naplněn kasační důvod obsažený v § 103 odst. 1 písm. c).

*„Řízení před krajským soudem je zmatečné pro nedostatek podmínek řízení [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], jestliže krajský soud pokračoval v řízení o žalobě, aniž by přihlédl k tomu, že žalobce ztratil způsobilost být účastníkem řízení, a aniž pravomocně rozhodl, s kým bude v řízení pokračováno. Řízení bude rovněž zmatečné v dalších obdobných případech, které měly za následek stav, že krajský soud nepokračoval v řízení jen s tím, kdo byl pravomocně určen jako procesní nástupce žalobce, který ztratil způsobilost být účastníkem řízení. Jedná se o takovou vadu, která je sama o sobě důvodem ke zrušení rozsudku krajského soudu. Rozhodující je přitom objektivní stav. Není tedy významné, že krajský soud při svém rozhodování nevěděl o tom, že žalobce v průběhu řízení ztratil způsobilost být účastníkem řízení.“<sup>46</sup>*

---

<sup>44</sup> Rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2007, č. j. 2 AZs 156/2006 – 38.

<sup>45</sup> Tamtéž.

<sup>46</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2010, č. j. 5 As 21/2009 – 81.

Z principu *ne bis in idem* (ne dvakrát o téže věci) vyplývá, že projednání a rozhodnutí určité věci nesmí bránit překážka již probíhajícího řízení (tzv. litispendence) a překážka věci již pravomocně rozhodnuté (*res iudicata*). Překážka *res iudicata* nastává např. za situace, kdy krajský soud rozhoduje o žalobě rozsudkem poté, co jeho první rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem, aniž by byl zrušující rozsudek Nejvyššímu správnímu soudu doručen všem účastníkům řízení. Za této konstelace je tento rozsudek krajského soudu zmatečný pro překážku *res iudicata*, která plyne z trvání právní moci původního rozhodnutí.<sup>47</sup>

V širším smyslu lze o podmínkách řízení hovořit rovněž i za situace, že rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen.<sup>48</sup> Soudce je vyloučený z projednávání a rozhodování ve věci, pokud se dá pochybovat o jeho nepodjatosti, tj. posuzuje se, zda nebyl dán jeho poměr k věci, účastníkům řízení resp. jejich zástupců. Vyloučení připadá v úvahu rovněž v situaci, kdy se soudci podíleli na projednávání nebo rozhodování u správního orgánu či předchozího řízení soudního.<sup>49</sup> Pokud tedy účastník či osoba zúčastněná na řízení neuspěje se svoji námitkou před soudem krajským, je možné tuto okolnost uplatnit v kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem.

Nesprávně je obsazený soud, pakliže rozhodoval samosoudce ve věci, kdy byl příslušný rozhodovat senát, rovněž kdy soud rozhodoval v neúplném složení, dále v případech, kdy rozhodoval senát či samosoudce neurčený rozvrhem práce nebo rozhodovaly jiné soudní osoby nad rámec svých oprávnění.<sup>50</sup> Tyto eventuality způsobují zmatečnost řízení. Pokud však namísto samosoudce rozhoduje senát, je situace jiná. K této eventualitě Nejvyšší správní soud judikoval: „*Jestliže však místo samosoudce rozhodoval senát, jde sice také o nesprávné obsazení soudu,*

---

<sup>47</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 9. 2010, č. j. 3 Ads 57/2010 -115.

<sup>48</sup> Srov. WINTEROVÁ, Alena a kol. *Civilní právo procesní*. 6. Aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde, 2011, s. 220.

<sup>49</sup> § 8 zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

<sup>50</sup> JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 911.

*ale není to vadou takové intenzity, která by sama o sobě byla důvodem pro zrušení rozhodnutí soudu prvního stupně. V takovém případě není žalobce nikterak krácen na svých subjektivních právech veřejnoprávního charakteru.*<sup>51</sup>

Poslední případ zmatečnosti řízení vyvstává, pakliže soudce rozhodne v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu, který spáchal. Nezbytným předpokladem je kauzální nexus mezi trestným činem soudce a pro účastníka nepříznivým rozhodnutím soudu. Podmínkou není pravomocné odsouzení soudce, o zmatečnost jde i v situaci, kdy soudce pouze naplnil svým jednáním skutkovou podstatu některého trestného činu.<sup>52</sup>

#### **2. 4. Nepřezkoumatelnost**

Kasačním důvodem, který vede k zrušení rozhodnutí krajského soudu je rovněž jeho nepřezkoumatelnost. Ustanovení vychází z toho, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné, pakliže je nesrozumitelné nebo nedostatečně odůvodněno. Nepřezkoumatelnost rovněž způsobuje jiná vada řízení před soudem, pokud mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

K pojmu nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost existuje poměrně bohatá judikatura Nejvyššího správního soudu. Tak např. Nejvyšší správní soud judikoval, že rozsudek je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, pokud (...) „z něj nelze jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení svého rozhodnutí vázán a jak má v dalším řízení postupovat“,<sup>53</sup> dále (...) „pokud by z něj nevyplývalo, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního

---

<sup>51</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Azs 5/2003 – 32.

<sup>52</sup> JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář. 1. Vydání.* Praha: C. H. Beck, 2013, s. 913.

<sup>53</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009 - 132.

rozhodnutí<sup>54</sup>, pokud by jeho (...) „odůvodnění bylo vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu“<sup>55</sup> či pokud (...) „z výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán.“<sup>56</sup>

Nejvyšší správní soud rovněž zdůrazňuje, že s tímto kasačním důvodem je nutné zacházet obezřetně, protože zrušením rozhodnutí krajského soudu se oddaluje konečné řešení sporu, což není v souladu s veřejným zájmem, ani zájmem účastníků a může mít dopad na jejich Listinou garantované základní právo ukotvené v čl. 38 odst. 2, tj. právo na rozhodnutí věci bez zbytečných průtahů.<sup>57</sup> Proto by ke kasaci rozhodnutí krajského soudu mělo být přistoupeno, nelze-li nesrozumitelnost odstranit jiným způsobem než kasací napadeného rozhodnutí.<sup>58</sup> Jinak řečeno, „rozhodnutí nemůže být nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost tehdy, je-li rozpor v něm odstranitelný výkladem, tj. nebudou-li po interpretaci napadeného rozhodnutí jako celku – s přihlédnutím k obsahu spisu a k úkonům správních orgánů a účastníků – pochyby o jeho významu.“<sup>59</sup>

Za nepřezkoumatelné rozhodnutí krajského soudu pro nedostatek důvodů je považováno zejména takové rozhodnutí, z něhož není patrné, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu.<sup>60</sup> Stejně tak bude kasační stížnost důvodná, není-li z rozhodnutí zřejmé, proč soud nepovažoval argumentaci účastníka za důvodnou a žalobní námitky za liché, milné či vyvrácené. V této souvislosti Nejvyšší správní soud dále argumentoval tím, že krajské soudy se musí

<sup>54</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 76.

<sup>55</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007 - 107.

<sup>56</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.12.2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75

<sup>57</sup> Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Srov. čl. 38 odst. 2 usnesení č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

<sup>58</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6Ads 17/2013 - 25.

<sup>59</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2006, č. j. 1 Afs 38/2006 - 72.

<sup>60</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52

s konkrétní argumentací účastníka řízení vypořádat, a také uvést, v čem konkrétně nesprávnost spočívá. Nestačí pouze konstatování, že je nesprávná.<sup>61</sup>

Nevypořádání se žalobní námitkou obecně zakládá důvod pro nepřezkoumatelnost rozhodnutí, a to i v takovém případě, kdy námitka byla podána opožděně po uplynutí zákonné lhůty. I v takovéto situaci je povinnost soudu vysvětlit, proč se námitkou nezabýval. Pokud by se tak nestalo, dojde podle názoru Ústavního soudu k porušení práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny.<sup>62</sup>

Recentní komentářová literatura se však k takovému postupu staví kriticky. Hovoří o přístupu deformovaném nesprávným vnímáním spravedlnosti v převážně procesním smyslu.<sup>63</sup> „Vždy je (...) zapotřebí zkoumat vliv vady na zákonnost samotného rozhodnutí ve věci samé, neboť hlavním účelem soudního řízení je nalézt zákonné rozhodnutí ve smyslu hmotně právní spravedlnosti. Nelze automaticky za nespravedlivé považovat rozhodnutí ve své podstatě věcně správné, porušující však některá procesní práva účastníků.“<sup>64</sup>

Jak již bylo výše nastíněno, kromě nesrozumitelnosti a nedostatečného odůvodnění zakládá nepřezkoumatelnost i jiná vada řízení, ale jen za předpokladu, že mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Nejčastěji namítanými vadami jsou:

- vady ve stanovení okruhu účastníků řízení a osob na řízení zúčastněných
- vady ve stanovení rozsahu přezkumu správního rozhodnutí
- pochybení ve vedení jednání
- vady ve způsobu vedení dokazování

---

<sup>61</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44.

<sup>62</sup> Nález I. ÚS ze dne 17. 12. 2008 č. j. 1534/2008 (225/2008 Sb. ÚS)

<sup>63</sup> JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář. 1. Vydání.* Praha: C. H. Beck, 2013, s. 915.

<sup>64</sup> JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář. 1. Vydání.* Praha: C. H. Beck, 2013, s. 915.

- vady ve zjišťování skutkové podstaty
- vady související s vydáním rozhodnutí.<sup>65</sup>

## ***2. 5. Nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení***

Poslední kasační důvod umožňuje stěžovateli se bránit proti takovým usnesením krajského soudu, která spočívají v odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení.<sup>66</sup> Z logiky věci tedy vyplývá, že nemůže tento důvod kasační stížnosti být použit, pokud bylo před krajským soudem ve věci jednáno a rozhodnuto rozsudkem. Za takového stavu by mohla být nezákonnost namítána dle kasačního důvodu obsaženého v § 103 odst. 1 písm. a).

## ***2. 6. Důvody kasační stížnosti a pořádková pokuta***

Kasační stížností se lze taktéž bránit proti udělení pořádkové pokuty. Ta je soudem uložena usnesením tomu, kdo neuposlechne výzvy soudu nebo učiní urážlivé podání či přednes.<sup>67</sup> § 103 odst. 2 s. ř. s. hovoří o přiměřenosti využití kasačních důvodů proti rozhodnutí krajského soudu, kterým byla uložena pořádková pokuta. Z kasačních důvodů nebude možné využít ty pod písmenem b) a e), neboť první se týká vad řízení, které vznikly při činnosti správních orgánů (pokutu ukládá soud), a druhý nepřipadá v úvahu pojmově, neboť uložením pokuty nedošlo k odmítnutí návrhu ani zastavení řízení.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář. 1. Vydání.* Praha: C. H. Beck, 2013, s. 919.

<sup>66</sup> Srov. § 46 a 47 zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

<sup>67</sup> § 44 zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

<sup>68</sup> VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád správní. 1. Vydání.* Praha: C. H. Beck, 2004, s. 270.

### 3. Nepřípustnost kasační stížnosti

Jak již bylo zmíněné v první kapitole práce, vyplývá z generální klauzule<sup>69</sup>, že kasační stížnost je přípustná v zásadě proti každému rozhodnutí krajského soudu. Tento režim je však omezen několika zákonnými výjimkami, kdy kasační stížnost nelze podat. Tyto výjimky soudní řád správní taxativně vypočítává v § 104 s. ř. s

#### 3. 1. Výluka ve věcech volebních

První výluka dopadá na věci volební. Kasační stížnost ve věcech volebních je nepřipustná. To však neplatí, jde-li o řízení ve věcech porušení pravidel financování volební kampaně.<sup>70</sup> Tato oblast byla vyňata z možnosti podat kasační stížnost především proto, že je nezbytné, aby v krátkém časovém úseku dnů či týdnů, bylo jasné a právně nenapadnutelné složení orgánů ustanovených volbami, které vykonávají správu věcí veřejných. V tomto případě byl nadřazen zájem na rychlosti řízení před mechanismem sjednocování judikatury Nejvyššího správního soudu.<sup>71</sup>

Obdobný režim jako ve věcech volebních do nedávna platil rovněž na soudní přezkum Nejvyššího správního soudu ve věcech místního a krajského referenda. Vypuštění této zákonné výluky důvodová zpráva zdůvodnila právě potřebou sjednocovat judikaturu ve věch místního a krajského referenda. „*Nově se připouští kasační stížnost ve věcech místního a krajského referenda, a to proto, že 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.*“<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> § 102 zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

<sup>70</sup> § 104 odst. 1. Zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

<sup>71</sup> JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 927-928.

<sup>72</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., s. ř. s. a některé další zákony.

### **3. 2. Náklady řízení a důvody rozhodnutí**

Kasační stížnost nelze podat, pokud směřuje toliko do výroku o nákladech řízení. Tyto náklady demonstrativně vyjmenovává ustanovení § 57 odst. 1 s. ř. s. Jedná se zejména o hotové výdaje účastníků a jejich zástupců, soudní poplatky, ušlý výdělek účastníků a jejich zákonných zástupců, náklady spojené s dokazováním, odměna zástupce, jeho hotové výdaje a tlumočné.<sup>73</sup>

Dle ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. je dále nepřipustná kasační stížnost, pokud směřuje jen proti odůvodnění rozhodnutí. Touto výlukou je nadřazen zájem na samostatném výsledku řízení žalobce, nad správností vyslovených právních důvodů.<sup>74</sup> Pro odmítnutí takovéto kasační stížnosti je nezbytné zjistit, zda skutečně brojí jen proti důvodům. Pokud ale stěžovatel vysloví nesouhlas s důvody, které soud ve svém judikátu vyjevil, a na jejich základě konstatuje, že soud měl rozhodnout jinak, optikou principu „posuzovat kasační stížnost dle obsahu“, je nutné ji shledat přípustnou.<sup>75</sup>

### **3. 3. Zákaz opakovaných kasačních stížností**

Kasační stížnost je nepřipustná, pokud směřuje proti novému rozhodnutí krajského soudu, které bylo vydáno poté, co první rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem. Tato výluka se nevztahuje na ty případy, kdy stěžovatel kasační stížností namítá, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem<sup>76</sup> Nejvyššího správního soudu.<sup>77</sup>

Smysl tohoto zákazu opakovaných stížností, jak judikoval Ústavní soud, je nutno hledat v tom, aby se Nejvyšší správní soud nemusel opět zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor na výklad hmotného práva vyslovil, a to v případě, že se soud krajský tímto právním názorem

---

<sup>73</sup> §57 odst. 1 a dále srov. § 57 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

<sup>74</sup> FILIPOVÁ, Jana. Některé vybrané problémy právní úpravy přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2011, č. 2, s. 152-153.

<sup>75</sup> VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád správní*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 274.

<sup>76</sup> Srov. §. 110 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

<sup>77</sup> § 104 odst. 3a zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

řídil. Umožnit podat opakovanou kasační stížnost v tomto případě by pak mohlo vést ke dvěma eventualitám, buď by Nejvyšší správní soud setrval na svém původním stanovisku (projednání věci potom ale postrádá smysl), nebo by Nejvyšší správní vyslovil názor jiný, což by mělo negativní dopad na principy právní jistoty a předvídatelnosti soudního rozhodnutí.<sup>78</sup>

Je však nutné říci, že judikatura vyvodila výluky nad rámec dikce § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., a je možné podat kasační stížnost i za situace, kdy krajský soud se řídil názorem Nejvyšším správním soudem.

Tak například je možné uspět s druhou kasační stížností v téže věci v takovém případě, že závazný názor Nejvyššího správního soudu byl prohlášen Ústavním soudem za protiústavní. Došlo zde vlastně ke změně v nazírání na konkrétní právní problém. Nejvyšší správní soud svým vyjádřením konstatoval, že nepřipuštění druhé kasační stížnosti za této situace by bylo přepjatým formalismem.<sup>79</sup>

Rovněž tak v rozporu s ustanovením § 104 odst. 3 a) s. ř. s. není kasační stížnost, pokud Nejvyšší správní soud vytýkal pouze procesní pochybení, nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost rozhodnutí. *„Odmítnutí (opakované – pozn. aut) kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva.“*<sup>80</sup>

### **3. 4. Vedení řízení**

Kasační stížnost nelze podat proti těm rozhodnutím, která upravují vedení řízení. Tato rozhodnutí jsou v zásadě jen usneseními vydávána v průběhu řízení před krajským soudem, a nemají vliv na rozhodnutí ve věci

---

<sup>78</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. ÚS 136/05, (č. 119/2005 Sb., ÚS)

<sup>79</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2005, č. j. 2 Afs 216/2004-123.

<sup>80</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165.

samé. Absence možnosti podat v těchto věcech kasační stížnost, nemá dopad na stěžovatelova práva.<sup>81</sup>

Námítky proti vedení soudního řízení před krajským soudem navíc může účastník uplatnit v rámci kasační stížnosti, kterou se bude bránit až proti konečnému rozhodnutí soudu v jeho věci. Jak bylo předestřeno v předešlé kapitole, lze se domáhat zrušení rozhodnutí krajského mimo jiné z důvodu takové vady řízení před soudem, pokud mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.<sup>82</sup> Nepřípustností kasační stížnosti proti rozhodnutím upravující vedení řízení je sledován záměr na rychlosti a hospodárnosti celého řízení.<sup>83</sup>

Mezi rozhodnutí, které upravují vedení řízení, a nelze proti nim podat kasační stížnost, se řadí např. výzva k zaplacení soudního poplatku,<sup>84</sup> rozhodnutí, jímž se přiznává osvobození od soudních poplatků, rozhodnutí o spojení věci ke společnému řízení nebo o vyloučení věci k samostatnému projednání, rozhodnutí o prominutí pořádkové pokuty, rozhodnutí a prodloužení lhůty, příp. rozhodnutí o zamítnutí návrhu na provedení důkazů.<sup>85</sup>

Takovým rozhodnutým ale není např. usnesení o uložení pokuty (§ 44 s. ř. s.),<sup>86</sup> usnesení o ustanovení advokáta stěžovateli pro řízení o kasační stížnosti<sup>87</sup> nebo usnesení o tom, že určitý subjekt není osobou zúčastněnou na řízení dle § 34 s. ř. s. Např. k poslednímu případu Nejvyšší správní soud dodal, že subjekt, kterému soud svým rozhodnutím nepřiznal postavení osoby zúčastněné na řízení „*musí mít reálnou možnost, aby toto rozhodnutí bylo přezkoumáno, neboť se jedná o velmi podstatný zásah do jejich práv. Nelze proto v žádném případě dospět k závěru, že by usnesení o tom, že určitá osoba není osobou zúčastněnou na řízení, bylo rozhodnutím, které*

---

<sup>81</sup> VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád správní*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 273.

<sup>82</sup> § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

<sup>83</sup> JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář. 1. Vydání*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 931.

<sup>84</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2006, č. j. 5 As 15/2005 - 47.

<sup>85</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2005, č. j. 3 Azs 187/2005 - 52.

<sup>86</sup> K tomu srov. § 103 odst. 2 zákona 150/2002 Sb., s. ř. s.

<sup>87</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2005, č. j. 3 Azs 187/2005 - 52.

*upravuje pouze vedení řízení, neboť jeho právní účinky mají pro takové osoby závažný význam, který spočívá v možnosti předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměn o nařízeném jednání, žádat o udělení slova při jednání a v nároku na doručení rozhodnutí, tedy v ochraně jejich práv v řízení. Kasační stížnost proti takovému rozhodnutí je nutno připustit i z důvodu, že osoba, která uplatnila práva osoby zúčastněné, se vůbec nemusí dozvědět o tom, že soud již ve věci vydal konečné rozhodnutí, či toto zjištění pro ni může být spojeno se značnými obtížemi.*<sup>88</sup>

### **3. 5. Nepřípustnost proti časově omezeným rozhodnutím**

Směřovat kasační stížností nelze ani proti těm rozhodnutím, jež jsou dočasného charakteru. Stejně jako v případech rozhodnutí o vedení řízení, je i zde podle některých autorů nezbytné, aby judikatura upřesnila oba pojmy nepřípustnosti.<sup>89</sup>

Podle ustálené judikatury pod tuto zákonnou výlukou lze subsumovat rozhodnutí o odkladném účinku žaloby<sup>90</sup>. „*Rozhodnutí o odkladném účinku žaloby jako procesní institut je zcela nepochybně svou povahou rozhodnutím dočasným, neboť má pouze omezené trvání; není-li zrušeno soudem, zaniká z moci zákona. (...) Dočasnou povahu má i rozhodnutí, jímž byl (...) návrh na přiznání odkladného účinku žalobě zamítnut.*“<sup>91</sup> Dočasnost, a tedy i skutečnost, že nelze se proti takovému rozhodnutí bránit kasační stížností potvrdil i Ústavní soud.<sup>92</sup>

---

<sup>88</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 7 As 43/2005 - 53.

<sup>89</sup> FILIPOVÁ, Jana. Některé vybrané problémy právní úpravy přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2011, č. 2, s. 152-153.

<sup>90</sup> § 73 zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

<sup>91</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ans 23/2003 dle Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 5. 2012, č. j. 7 As 61/2012 - 37.

<sup>92</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 6. 2005, sp. zn. III. ÚS 156/05

Stejného charakteru, tj. povahy dočasné, je i rozhodnutí o opatření obecné povahy, které slouží k přechodné úpravě poměrů účastníků do doby, než se změní poměry nebo než bude pravomocně rozhodnuto o věci samé.<sup>93</sup>

### **3. 6. Zákaz novot a nepřipustnost pro jiné než kasační důvody**

Nepřipustnost je dána také za situace, kdy se kasační stížnost opírá jen o jiné důvody než ty, které jsou taxativně vypočteny v § 103 odst. 1 s. ř. s., nebo se opírá o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem krajským, ač tak učinit mohl.<sup>94</sup> V rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu je právě z důvodů tohoto ustanovení nejčastěji konstatována nepřipustnost kasační stížnosti.<sup>95</sup>

Uvedené ustanovení obsahuje tedy dva typy případů, kdy Nejvyšší správní soud vysloví nepřipustnost kasační stížnosti. To, že kasační stížnost lze podat pouze z důvodů tvrzených v §103 odst. 1 s. ř. s. bylo zmíněno v předešlé kapitole. *A contrario* tedy platí, že jí nelze podat z důvodů jiných.

Druhý případ vychází z toho, že nelze v rámci řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem předkládat nové důvody, tj. je zde uplatňován zákaz právních novot. Tento zákaz však dle Nejvyššího správního soudu neznamená omezení práva fyzických a právnických osob na soudní ochranu. Smyslem tohoto ustanovení je požadovat, aby účastníci řízení již před krajským soudem uplatnili veškeré své důvody. Tento požadavek vychází ze samotného kasačního principu řízení o kasační stížnosti.<sup>96</sup>

Zákaz právních novot však neplatí absolutně. Jiná situace nastává, když stěžovatel právní důvod nemohl uplatnit v řízení před soudem krajským. Tato okolnost nezavdává možnost odmítnout projednání kasační

---

<sup>93</sup> Usnesení 1 Ans ze dne 28. 1. 2004, č. j. 2/2003 - 35.

<sup>94</sup> §104 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

<sup>95</sup> FILIPOVÁ, Jana. Některé vybrané problémy právní úpravy přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2011, č. 2, s. 153.

<sup>96</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155.

stížnost pro nepřipustnost. Odmítnutí projednání věci v řízení o kasační stížnosti by v tomto případě způsobilo těžký zásah do stěžovatelova práva, resp. k zásahu do práva na soudní ochranu.<sup>97</sup>

Navíc je nutné posuzovat nejen objektivní hledisko (zda mohl či nemohl námitku uplatnit), ale i zda by dřívější uplatnění námitky bylo racionální s ohledem na kontext konkrétní věci.<sup>98</sup>

Na závěr tohoto pojednání je vhodné dodat, že od zákazu právních novot je nezbytné odlišit novoty skutkové.<sup>99</sup> Novoty skutkové nezpůsobují nepřipustnost kasační stížnosti, ale Nejvyšší správní soud k nim při svém vlastním rozhodnutím nepřihlíží. Nejvyšší správní soud shrnul rozdíly následovně: *Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. in fine brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, až tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřipustné. Ustanovení § 109 odst. 4<sup>100</sup> s. ř. s. naproti tomu brání tomu, aby se poté, co bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, uplatňovaly skutkové novoty. K takto uplatněným novým skutečnostem kasační soud při svém rozhodování nepřihlíží.<sup>101</sup>*

---

<sup>97</sup> Tamtéž.

<sup>98</sup> Tamtéž.

<sup>99</sup> V současnosti § 109 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

<sup>100</sup> Po novele č. 303/2011 § 109 odst. 5 zákon č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

<sup>101</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49.

## 4. Nepřijatelnosti kasační stížnosti

Právní institut nepřijatelnosti kasačních stížností ve věci mezinárodní ochrany, byl do soudního řádu správního přijat zákonem č. 350/2005 Sb., s účinností od 13. 10. 2005. Ustanovení § 104a s. ř. s., kde je tento institut ukotven, říká: ... „*Jestliže kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost.*“

Důvodem zavedení tohoto institutu byla snaha o odlehčení NSS, zahlceného azylovou agendou.<sup>102</sup> Důvodová zpráva uvádí, že účelem zavedení nepřijatelnosti kasační stížnosti ve věcech azylových byl vysoký nápad případů v letech 2003 a 2004. Ukázalo se totiž, že soudní řízení v azylových věcech se stalo pouhou záminkou proto, aby žadatelé, kteří nemohou jiným způsobem legalizovat svůj pobyt na území České republiky, podávali žádosti o udělení azylu.<sup>103</sup>

Institut jako takový má své kořeny v angloamerickém prostředí. Ústřední myšlenka je taková, že sám vyšší článek soudní soustavy určí, zda opravný prostředek projedná či nikoliv.<sup>104</sup> V českém správním soudnictví se tato zásada promítá v již zmiňovaném čl. 104a s. ř. s., kde si soud určí, zda kasační stížnost přesahuje zájmy stěžovatele či nikoliv.

Vlastní zájmy stěžovatele jsou neurčitý právní pojem, pro jehož výklad je nutné se obeznámit s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Zásadním rozhodnutím Nejvyššího správního soudu v této věci byl judikát ze dne 26. 04. 2006 č. 1 Azs 13/2006 - 39, ve kterém soud vyložil, že přesahem vlastních zájmů stěžovatele, je... „*jen natolik zásadní a intenzivní situace, v níž je-kromě ochrany veřejného subjektivního práva jednotlivce-pro Nejvyšší správní soud též nezbytné vyslovit právní názor určitému typu*

---

<sup>102</sup> ŠÍMÍČEK, Vojtěch. Přijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu – jedna z cest efektivitě práva. *Soudní rozhledy*. 2006, č. 6, s. 201.

<sup>103</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

<sup>104</sup> LAVICKÝ, Petr, Šiškeová, Sylva. Nad novou úpravou řízení o kasační stížnosti v azylových věcech. *Právní rozhledy*. 2005, č. 19. s. 693.

*případů či právních otázek. To prakticky znamená, že přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě nerozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu. Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v tomto řízení je proto nejen ochrana individuálních veřejných subjektivních práv, nýbrž také výklad právního řádu a sjednocování rozhodovací činnosti krajských soudů“.*<sup>105</sup>

V tomto judikátu dále Nejvyšší správní soud demonstrativně předložil čtyři typové příklady, kdy se může jednat o nepřijatelnou kasační stížnost:

- 1) Kasační stížnost souvisí s právními otázkami, které dosud judikatura nerozhodovala vůbec či o nich nerozhodovala kompletně.
- 2) Kasační stížnost týká se právních otázek, které jsou posavadní judikaturou řešeny nejednotně. S rozdíly v rozhodování je možné se setkat jednak na úrovni krajských soudů či na úrovni Nejvyššího správního soudu.
- 3) Bude nutné vykonat tzv. judikaturní odklon, tj. přeměnit výklad právních otázek posud řešených jednotně.
- 4) V okolnostech, kdy bude v napadeném rozhodnutí shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

O takové pochybení se v konkrétním případě může jít především tehdy, pokud: a) Krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i napříště.

b) Krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při interpretaci hmotného či procesního práva. Zde je však třeba zdůraznit, že Nejvyšší správní soud není v rámci této kategorie přijatelnosti povolán přezkoumávat

---

<sup>105</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs13/2006 - 39.

jakékoliv pochybení krajského soudu, ale pouze pochybení tak markantní intenzity, o němž se lze důvodně usuzovat, že kdyby k němu nedošlo, věcné rozhodnutí krajského soudu by bylo odlišné.<sup>106</sup>

O přijatelnou kasační stížnost ve smyslu § 104a s. ř. s. jde rovněž i v tom případě, že je podána Ministerstvem vnitra z důvodu zásadního pochybení krajského soudu, které spočívá v tom, že krajský soud hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva, potažmo že nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu.<sup>107</sup> Tento judikát reaguje na to, že Ministerstvo vnitra jako stěžovatel nemůže prokázat hmotně-právní zásah do svého postavení.

Pro institut nepřijatelnosti je dále charakteristické, že není třeba konkrétní rozhodnutí v dané věci odůvodnit.<sup>108</sup> Někteří autoři na toto ustanovení nahlíží kriticky, např. Viktor kučera se domnívá, že odůvodnění stručného charakteru, by významným způsobem Nejvyšší správní soud nemělo zatížit. V této věci rovněž odkazuje na bohatou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku.<sup>109</sup>

Například rozsudek ESL ze dne 21. 1. 1999, ve věci *García Ruiz vs. Španělsko* konstatoval povinnost soudu odůvodňovat svá rozhodnutí: *„Podle ustálené judikatury soudu odrážející princip související s řádným chodem spravedlnosti, soudní rozhodnutí musí v dostatečné míře uvádět důvody, na nichž jsou založena.“*<sup>110</sup>

Ústavní soud se k této věci vyslovil, takto: *„Nezávislost rozhodování obecných soudů se uskutečňuje v ústavním a zákonném procesně právním a hmotně právním rámci. Procesně právní rámec představují především principy řádného a spravedlivého procesu, jak vyplývá z čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod, jakož i z čl. 1 Ústavy České republiky. Jedním z těchto principů, představujícím součást práva na řádný proces,*

---

<sup>106</sup> Tamtéž.

<sup>107</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 01. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006 - 59.

<sup>108</sup> Dle § 104a odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

<sup>109</sup> KUČERA, Viktor. K institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti. Právní zpravodaj. 2005, č. 11. s. 7.

<sup>110</sup> NEDVĚDICKÝ, Karel. Nepřijatelnost kasačních stížností. ASPI, 2007.

*jakož i pojmu právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy České republiky) a vylučujícím libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky odůvodnit (viz nálezn vedené pod sp. zn. III. ÚS 84/94).“<sup>111</sup>*

I přesto, že zde není zákonný požadavek na odůvodnění, Nejvyšší správní soud svá rozhodnutí o nepřijatelnosti kasační stížnosti odůvodňuje. Běžně odkazuje na svou soudní praxi, jež dopadá na konkrétní případ. Běžným způsobem bývá, že Nejvyšší správní soud na svá dřívější rozhodnutí odkáže. Podle mého přesvědčení je to správný postup, neboť dochází tak tím k naplnění větší právní jistoty a soudní ochrany, která by stěžovateli měla být poskytnuta.

Pro rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany je třeba souhlasu všech členů senátu. Při zavedení institutu nepřijatelnosti bylo zavedeno, že rozhoduje senát pětičlenný (složený z předsedy a čtyř soudců). Tato eventualita byla pojmána kriticky již při svém zavedení, neboť v ostatních věcech, jež jsou zpravidla složitějšího rázu (například daňové, důchodové, celní věci), rozhodoval Nejvyšší správní soud v tříčlenných senátech.<sup>112</sup> „*Nastoupila zde ničím nepodložená fikce toho, že vícečlenný senát může věc posoudit spravedlivěji. Početnost senátu ovšem nelze považovat za záruku kvalitnějšího rozhodování.*“<sup>113</sup> Tento nadbytečný požadavek změnila novela soudního řádu správního provedena zákonem č. 303/2011 Sb. změnila dosavadní hlasování o nepřijatelnosti kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany, a to že postačí rozhodování tříčlenného senátu dle § 16 odst. 2 písm. b) s. ř. s., stejně jako v ostatních věcech, namísto původního pětičlenného senátu.

Pojednání o nepřijatelnosti kasační stížnosti můžeme kapitulu o tomto institutu uzavřít tím, že jeho smyslem je působit jako jakýsi filtr,

---

<sup>111</sup> KUČERA, Viktor. K institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti. *Právní zpravodaj*. 2005, č. 11. s. 9.

<sup>112</sup> LAVICKÝ, Petr, Šiškeová, Sylva. Nad novou úpravou řízení o kasační stížnosti v azylových věcech. *Právní rozhledy*. 2005, č. 19. s. 693

<sup>113</sup> Tamtéž.

který vede po posouzení zákonných podmínek procesní přípustnosti kasační stížnosti k tomu, že zkoumáním přesahu vlastního zájmu stěžovatele, dochází k omezení azylové agendy, kterou je Nejvyšší správní soud povinen rozhodovat.

## 5. Účastníci kasační stížnosti a lhůta pro její podání

Účastníci řízení o kasační stížnosti jsou stěžovatel a všichni, kdo byli účastníky v předchozím řízení, tj. u krajského soudu. Dle obecných ustanovení o řízení ve věcech správního soudnictví jsou účastníky žalobce (ten, který se obrátil na soud se svou žalobou) a žalovaný (správní orgán, který vydal rozhodnutí v posledním stupni nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla) nebo ti, o nichž to stanoví zákon.<sup>114</sup>

Postavení stěžovatele má pouze ta osoba, která podala kasační stížnost. Toto postavení může náležet žalobci, žalovanému, tomu, jehož účastenství v původním řízení vyplývalo ze zákona, osobě zúčastněné na řízení, osobě, která tvrdí, že o ní soud nesprávně vyslovil, že není osobou zúčastněnou na řízení, či osobě, která splnila podmínky pro postavení osoby zúčastněné na řízení až po vydání napadeného rozhodnutí.

Účastníky o kasační stížnosti, jak již bylo zmíněno, jsou rovněž všichni ti, kdo byli účastníky u krajského soudu. Tento okruh účastníků nelze již dále rozšiřovat. Jejich účastenství vyplývá ze zákona a není pro to nutné svou účast oznamovat, či jinak dokládat. Soud s nimi jako s účastníky řízení jedná automaticky.<sup>115</sup>

Určitá změna v účastnících v řízení o kasační stížnosti nastává, pokud kasační stížnost je podána osobou, která měla v řízení před krajským soudem postavení osoby zúčastněné. Osobou zúčastněnou ve smyslu § 34 s. ř. s., rozumíme osobu, která byla přímo dotčena ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámili, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat. Tyto osoby se podáním kasační stížnosti stávají nově účastníky řízení (srov. § 102 a 105 s. ř. s.).

---

<sup>114</sup> VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád správní*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 276.

<sup>115</sup> VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád správní*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 276 – 277.

Obdobně Ústavní soud judikoval ve svém usnesení „*Okruh účastníků řízení o kasační stížnosti (§ 105 odst. 1 soudního řádu správního) je odlišný v případě, že kasační stížnost podá účastník původního řízení od případu, kdy podá kasační stížnost osoba zúčastněná na původním řízení. Postup soudu, který kasační stížnost osoby zúčastněné na původním řízení s odkazem na § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., odmítl proto, že v téže věci již podána kasační stížnost účastníkem původního řízení, je v rozporu s ústavně zaručeným právem na spravedlivý proces, neboť je jím zamezeno tomu, aby kasační stížnost stěžovatele byla soudem projednána*“.<sup>116</sup>

Na rozdíl od soudního řízení u krajského soudu, se vyžaduje v řízení o kasační stížnosti zastoupení advokátem. To neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná, nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.<sup>117</sup> Obligatorní zastoupení advokátem je povinné po celou dobu řízení o kasační stížnosti.<sup>118</sup> Smysl obligatorního zastoupení Nejvyšší správní soud spatřuje v tom, že tato povinnost by měla vést ke zvýšené ochraně účastníka v tomto řízení.<sup>119</sup>

V soudní praxi se lze setkat s nepochopením, kdy je nezbytné zastoupení advokátem, a kdy postačí „pouze“ vysokoškolské právnické vzdělání. Např. Nejvyšší správní soud ve svém usnesení ze dne 10. 11. 2003, č. j. 4 As 45/2003 - 48 stěžovatelce oznámil, že nesplnila náležitosti zastoupení. Stěžovatelka bez právnického vzdělání se nechala zastupovat právníčkou, která však sama nebyla zapsána v seznamu advokátů. Zmocněná právníčka rovněž nebyla zaměstnancem stěžovatelky, což by plně postačilo pro naplnění požadavků stanoveným zákonem. NSS v tomto případě tedy nezbylo nic jiného než kasační stížnost z důvodu nedostatku povinného zastoupení odmítnout dle § 46 s. ř. s.

---

<sup>116</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2007, č. j. III. ÚS 304/07

<sup>117</sup> §105 zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

<sup>118</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2003, č. j. 4 Azs 23/2003 - 65.

<sup>119</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2006, č. j. 8 As 4/2006 - 93.

Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, vymezuje lakonicky ve svém ustanovení § 5 odst. 1 písm. b), čím je chápáno vysokoškolské vzdělání v oboru právo:

1. studiem v magisterském studijním programu na vysoké škole v České republice, nebo
2. studiem na vysoké škole v zahraničí, pokud je takové vzdělání v České republice uznáváno za rovnocenné vzdělání uvedenému v bodě 1 a na základě mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána, anebo pokud takové vzdělání bylo uznáno podle zvláštního předpisu, a současně takové vzdělání odpovídá obsahem a rozsahem obecnému vzdělání, které lze získat v magisterském studijním programu v oboru právo na vysoké škole v České republice.

V této spojitosti například ve svém usnesení ze dne 18. 04. 2007, č. j. 3 Ads 30/2006 - 49 Nejvyšší správní soud neuznal za studium na právnické fakultě studium na fakultě Veřejné bezpečnosti Vysoké školy Sboru národní bezpečnosti, a to jak z hlediska formálního, tak i obsahového (tj. materiálně právního). Dle ustanovení § 61 zákona č. 85/1996 Sb. se za vysokoškolské vzdělání podle § 5 odst. 1. písm. b) považuje též za vysokoškolské vzdělání získané na právnické fakultě vysoké školy se sídlem na území České a Slovenské Federativní Republiky nebo jejich předchůdců.<sup>120</sup>

Česká republika v přítomné době není zavázána ani jednou takovou mezinárodní smlouvou, která by prikazovala České republice respektovat zahraniční vysokoškolské vzdělání pro účely výkonu profese.<sup>121</sup>

Jak již bylo řečeno výše, v řízení o kasační stížnosti se zásadně vyžaduje zastoupení advokátem. Samotnou kasační stížnost však nemusí sepsat přímo advokát, dostačuje sepsání a podání stěžovatelem.<sup>122</sup> Případný nedostatek zastoupení lze dodatečně řešit předložením řádné plné moci, udělené pro řízení o kasační stížnosti advokátovi. Povinností předsedy

---

<sup>120</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2006, č. j. 3 Ads 30/2006 – 49

<sup>121</sup> JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 948.

<sup>122</sup> Tamtéž, s. 945.

senátu soudu je, postarat se o odstranění takové vady. Předseda senátu vyzve stěžovatele, aby předložil řádnou plnou moc udělenou advokátovi.<sup>123</sup>

Jak vyplývá z výše uvedeného, je nedostatek zastoupení stěžovatele advokátem odstranitelným nedostatkem podmínek řízení. Ke zhojení tohoto nedostatku bylo zvažováno několik možností, a to (1) advokáta vyzvat, aby kasační stížnost dodatečně podepsal, nebo (2) vyžadovat dodatečný písemný souhlas s obsahem, (3) požadovat sepsání nové kasační stížnosti, a konečně (4) nic po advokátovi nepožadovat a spokojit se s tím, že je stěžovatel řádně zastoupen. Nakonec se prosadila varianta čtvrtá a advokát nemusí dodatečně činit žádná opatření, neboť podpis advokáta se nepovažuje za zvláštní náležitost kasační stížnosti.<sup>124</sup>

Tímto se právní úprava povinného zastoupení v řízení o kasační stížnosti také významně odchyluje od právní úpravy povinného zastoupení dovolatele advokátem (případně notářem) v řízení o dovolání v občanském soudním řízení. Podle dikce zákona totiž musí být dovolání zásadně sepsáno advokátem (případně notářem, případně osobou právnickým vzděláním).<sup>125</sup>

Můžeme shrnout, že právní úprava obsažená v § 105 odst. 2 s. ř. s. umožňuje, aby stěžovatel sepsal stížnost sám a pouze doložil (a to i dodatečně na výzvu soudu) plnou moc udělenou advokátovi. Advokát se tedy fakticky nemusí vůbec řízení o kasační stížnosti účastnit, jak totiž vyplývá z § 106 odst. 2 s. ř. s., správní soud zpravidla rozhoduje bez jednání.<sup>126</sup> Vystává tak otázka, zda může tato úprava dodatečně naplňovat úmysl zákonodárce, aby podávané kasační stížnosti měly určitou právní úroveň a aby byla zajištěna také skutečná rovnost účastníků.

---

<sup>123</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2003 č. j. 4 Azs 32/2003 – 46.

<sup>124</sup> VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád správní*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 277.

<sup>125</sup> § 241 odst. 4 zákona č. 99/1963 Sb., o. s. ř.

<sup>126</sup> § 106 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

## 6. Náležitosti kasační stížnosti a lhůta pro její podání

### 6. 1. Náležitosti kasační stížnosti

K tomu aby byla kasační stížnost brána, jako bezvadná musí mimo jiné splňovat obecné a zvláštní náležitosti. Obecné náležitosti, které musí splňovat každé podání je ukotveno v třetí části soudního řádu správního, konkrétně v ustanovení § 37 odst. 3 s. ř. s. Z každého podání musí být zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a musí být podepsáno a datováno. Dále ten, kdo činí podání, má povinnost vždy uvést jméno, příjmení a adresu, na kterou mu lze doručovat. Ostatní osobní údaje pokud to povaha věci vyžaduje.<sup>127</sup> Nezbytné je rovněž připojit listiny, kterých se podatel dovolává.

Jestliže nebylo o kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem ještě rozhodnuto, má navrhovatel možnost svůj návrh zcela nebo zčásti vzít zpět.<sup>128</sup>

Vedle obecných náležitostí podání je nutné, aby kasační stížnost obsahovala následující zvláštní náležitosti, obsažené v ustanovení § 106 odst. 1 s. ř. s. Jedná se o označení krajského soudu, proti němuž kasační stížnost směřuje, určení rozsahu, v jakém stěžovatel rozhodnutí napadá, uvedení kasačních důvodů § 103 odst. 1 a) až e) s. ř. s., které musí naplnit konkrétním obsahem a údaj o tom, kdy bylo rozhodnutí krajského soudu stěžovateli doručeno.<sup>129</sup> Avšak absence posledně zmíněného údaje nevede k odmítnutí kasační stížnosti, neboť daný údaj je obvykle soudům znám z jejich soudních spisů.<sup>130</sup> Navíc je třeba dodat, že podání kasační stížnosti podléhá soudnímu poplatku ve výši 5. 000,- Kč.<sup>131</sup>

<sup>127</sup> § 37 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

<sup>128</sup> § 37 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

<sup>129</sup> § 106 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

<sup>130</sup> JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 952.

<sup>131</sup> Zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, položka 19

## 6. 2. *Lhůta pro podání kasační stížnosti*

Lhůta pro podání kasační stížnosti je zákonem stanovena na dva týdny a začíná plynout dnem doručení rozhodnutí krajského soudu, proti němuž směřuje. Pokud bylo vydáno opravné usnesení, pak tato lhůta začne znovu běžet od doručení tohoto usnesení.<sup>132</sup> „Nový běh lhůty od doručení opravného usnesení představuje zvláštní případ zásahu do nepřetržitého běhu lhůty pro podání kasační stížnosti. Smyslem této výjimky je poskytnout možnost podání kasační stížnosti též účastníku, který se cítí dotčen teprve rozhodnutím v jeho opraveném znění.<sup>133</sup>

Jako problematická se může jevit skutečnost, že lhůta pro podání kasační stížnosti je vázána na právní moc rozhodnutí krajského soudu. Ve vztahu k podané kasační stížnosti není rozhodná právní moc, ale skutečnost, kdy došlo k doručení rozhodnutí. S tímto souvisí fakt, že každému účastníku nebo osobě zúčastněné na řízení běží lhůta samostatně. Protože jde o lhůtu stanovenou dle týdnů, je v nutnosti brát zřetel ustanovení § 40 s. ř. s. Je nezbytné vycházet ze skutečnosti, že podat kasační stížnost do dvou týdnů, není stejné, jako ji podat do čtrnácti dnů. Často tak dochází k omylům, kdy stěžovatelé špatně určí počátek lhůty, a tím dojde k jejímu promeškání.<sup>134</sup> Zmeškání této lhůty nelze prominout.<sup>135</sup>

Za předpokladu, že je účastník řízení nebo osoba zúčastněná na řízení zastoupena, pak je dnem rozhodným pro počátek běhu této lhůty den doručení rozhodnutí jeho zástupci.<sup>136</sup>

K této problematice se vyjádřil Ústavní soud, který ve svém nálezu uvedl, že: „*Jestliže je lhůta určena na týdny, je rozhodný pro počítání nikoli začátek, ale konec lhůty. Lhůta pro podání kasační stížnosti počne sice běžet dnem, který následuje po dni doručení rozsudku krajského soudu, avšak den, který určil počátek lhůty, je den doručení, takže konec lhůty se*

<sup>132</sup> § 106 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

<sup>133</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2007, č. j. 4 Ans 3/2006 - 123

<sup>134</sup> MATYÁŠOVÁ, Lenka. Kasační stížnost a její náležitosti. *Daňový expert*, 2009, č. 5, s. 11.

<sup>135</sup> § 106 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

<sup>136</sup> § 42 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

svým označením shoduje s označením dne doručení. (...)V projednávaném případě byl určujícím pro počátek lhůty den doručení (tj. středa dne 15. 11. 2006) a lhůta počala běžet den následující, avšak v souladu s ustanovením § 40 odst. 2 s. ř. s. skončila tohoto dne, kterým se svým označením shodoval se dnem určujícím počátek lhůty, tj. středou dne 29. 11. 2006. Z uvedeného je zřejmé, že počítání lhůty v projednávaném případě bylo v souladu se zněním procesního předpisu, takže k odmítnutí kasační stížnosti pro opožděnost bylo správné. (...) Fakt, že zákonodárce určil lhůtu k podání kasační stížnosti v týdnech (a nikoliv v dnech, jak je v právním řádu České republiky v souvislosti s lhůtami pro podávání opravných prostředků obvyklé), může být – a právem – kritizován. Z toho ovšem nevyplývá, že by bylo možno takto zákonodárcem projevenou vůli revidovat výkladem, jenž byl relevantní ustanovení zákona upínající se k lhůtě pro podání kasační stížnosti v rozporu se zněním zákona i tradiční stížnosti v rozporu se zněním zákona i tradiční jurisprudencí pozměnil. Nemožnost takové contra legem jdoucí interpretace nemůže být ospravedlněna ani odkazem na zákonodárcem nešťastně a matoucím způsobem použitou stylistiku § 106 odst. 2 s. ř. s., dle níž musí být kasační stížnost podána do dvou týdnů po doručení rozhodnutí, a nikoliv – jak je formulačně obvyklé – ode dne doručení.“<sup>137</sup>

K lhůtě je třeba dodat, že je procesně právní, a proto k jejímu dodržení postačí, byla-li zásilka poslední den lhůty dána k poštovní přepravě.<sup>138</sup>

Nemá-li kasační stížnost všechny zákonem požadované náležitosti již při jejím podání, je zapotřebí, aby tyto náležitosti byly 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 nenapadané a rozšířit její důvody. Tuto lhůtu může soud na žádost stěžovatele z vážných důvodů prodloužit, nejdéle však o další

---

<sup>137</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2007, č. j. IV. ÚS 2043/07.

<sup>138</sup> § 40 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

jeden měsíc.<sup>139</sup> Pro případ, kdy je stěžovatel vyzván k doplnění kasační stížnosti postupem podle ustanovení § 106 odst. 3 s. ř. s., soudní řád správní v řízení o kasační stížnosti zakotvuje koncentraci řízení; soud již proto nemůže přihlížet ke stížnostním námitkám uplatněným po uplynutí lhůty podle § 106 odst. 3 s. ř. s.<sup>140</sup>

Vyloučeno není ani podání blanketní kasační stížnosti a následné doplnění náležitostí na základě postupu soudu dle § 106 odst. 3 s. ř. s. Nejčastěji se jedná o absenci řádně formulovaných důvodů kasační stížnosti, tj. aby byl jednoznačně znám rozsah a důvody přezkoumání rozhodnutí krajského soudu.<sup>141</sup>

Pokud stěžovatel neodstraní nedostatky ve stanovené lhůtě, Nejvyšší správní soud stížnost odmítne, viz ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s. obdobně podle § 106 odst. 1 s. ř. s.

Jak již bylo výše míněno, kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. Pokud byla podána u soudu krajského, který napadené rozhodnutí vydal, je krajský soud povinen, kasační stížnost bez zbytečného odkladu předat Nejvyššímu správnímu soudu, a to včetně nezbytných podkladů, pokud je má krajský soud k dispozici. V případě podání u krajského soudu dále platí, že lhůta pro podání zůstává zachována.<sup>142</sup>

---

<sup>139</sup> § 106 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

<sup>140</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2013, č. j. 9 As 35/2013 - 46.

<sup>141</sup> Nález ÚS ze dne 30. 6. 2006, sp. zn. I. ÚS 138/06.

<sup>142</sup> JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 957.

## 7. Odkladný účinek kasační stížnosti

Na úvod této kapitoly je třeba poznamenat, že kasační stížnost zásadně nemá ex lege odkladný účinek<sup>143</sup>. V praxi to znamená, že samotné podání kasační stížnosti nemá automaticky za následek *oddálení právních následků způsobených pravomocným rozhodnutím krajského „správního“ soudu*.<sup>144</sup> Z § 107 s. ř. s. vyplývá, že odkladný účinek lze kasační stížnosti přiznat toliko na základě návrhu stěžovatele přijatého Nejvyšší správní soud. Ze zákona lze dovodit pouze účinek devolutivní, který je zřejmý ze skutečnosti, že o kasační stížnosti vždy rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Co se týká účinku suspenzivního neboli odkladného, aplikuje se zde přiměřeně ustanovení § 73 odst. 1 – 5 s. ř. s. upravující odkladný účinek žalob SŘS ve svém ustanovení § 107 *expressis verbis* odkazuje. Podmínky pro uznání odkladného účinku jsou jednak skutečnost, že by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro stěžovatele nenahraditelnou újmu. Nutno dodat, že nepostačuje pouhá hrozba újmy.<sup>145</sup> Dále nesmějí být přiznáním odkladného účinku dotčena práva třetích osob a takovéto rozhodnutí rovněž nesmí být v rozporu s veřejným zájmem. A *contto* zmíněného pojmu veřejného zájmu je třeba poznamenat, že český právní řád, podobně jako mnohé jiné právní řády, tento přímo nedefinuje. Na základě volné interpretace lze nicméně dovodit, že přiznaný suspenzivní účinek nesmí být v rozporu s obecnými zájmy. V této souvislosti lze odkázat na definici užívanou Pavlem Matesem, který veřejný zájem chápe jako zájem na zajištění výhody a prospěchu, a to nejen hmotného a finančního, pro větší část společnosti a je opakem zájmu soukromého.<sup>146</sup>

---

<sup>143</sup> Jedinou výjimkou dle s. ř. s. je kasační stížnost proti rozsudku vydanému v řízení ve věcech porušení pravidel financování volební kampaně (srov. § 107 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., s ř. s.).

<sup>144</sup> KOLMAN, Petr. Správní soudnictví: Odkladný efekt kasační stížnosti. *Časopis pro právní teorii a praxi*. 2009, č. 4, s. 62.

<sup>145</sup> VOPÁLKA, Vladimír, a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2004, s. 282.

<sup>146</sup> KOLMAN, Petr. Správní soudnictví: Odkladný efekt kasační stížnosti. *Časopis pro právní teorii a praxi*. 2009, č. 4, s. 62.

Podle dikce ustanovení § 107 s. ř. s. může být v řízení o kasační stížnosti odkladný účinek 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 dotyčné řízení před krajským soudem vedlo.<sup>147</sup>

V případě, že Nejvyšší správní soud odkladný účinek přizná, dochází k pozastavení účinků krajského soudního rozhodnutí, a sice až do rozhodnutí o kasační stížnosti. Podle takového rozhodnutí tedy nelze postupovat.<sup>148</sup>

V určitých případech může být odkladný účinek odvozen přímo ze zvláštního zákona. „O návrhu, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek podle ustanovení § 107 s. ř. s., Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval. Není o něm třeba rozhodovat tam, kde je kasační stížnosti přiznán odkladný účinek přímo ze zákona (§ 32 odst. 5 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu).“<sup>149</sup>

Kasační stěžovatelé někdy odůvodňují své žádosti o přiznání odkladného účinku tím, že *za situace, kdy se zmínění stěžovatelé neztotožňují s právním názorem krajského „administrativního“ soudu, žádají o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti za účelem jednotného postupu v obdobných případech do rozhodnutí o kasační stížnosti.*<sup>150</sup>

Je možné souhlasit s Petrem Kolmanem v tom, že se v tomto případě nejedná o relevantní důvod pro přiznání odkladného účinku ve smyslu interpretace s. ř. s.. Obdobně také Nejvyšší správní soud judikoval: *„Zájem na jednotném postupu v obdobných případech do rozhodnutí o kasační stížnosti není s ohledem na přiměřené použití § 73 odst. 2 až 4 s. ř. s. sám o*

---

<sup>147</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, č. j. 2 Afs 77/2005 - 96.

<sup>148</sup> VOPÁLKA, Vladimír, a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 282.

<sup>149</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2009, č. j. 6 Azs 70/2008 - 54.

<sup>150</sup> KOLMAN, Petr. *Správní soudnictví: Odkladný efekt kasační stížnosti*. *Časopis pro právní teorii a praxi*. 2009, č. 4, s. 63.

*sobě důvodem, pro který by bylo možno ve smyslu § 107 s. ř. s. přiznat na návrh stěžovatele odkladný účinek kasační stížnosti.*“<sup>151</sup>

Petr Kolman se z uvedeného důvodu domnívá, že Nejvyšší správní soud by měl pokračovat v nepřiznávání odkladného účinku kasačních stížností, neboť takovéto přiznávání musí být vyhrazeno toliko pro ojedinělé případy striktně vymezené v s. ř. s.<sup>152</sup>

### ***7. 1. Odkladný účinek kasační stížnosti při přezkumu rozhodnutí krajského soudu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí správního orgánu***

Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře opakovaně zabýval problematikou odkladného účinku kasační stížnosti. „*Nejkomplexněji tak učinil v usnesení tzv. rozšířeného senátu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 - 49, na něž lze v podrobnostech odkázat. Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí vnímá možnost přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (coby mimořádného opravného prostředku) jako určitou výjimku, a to vzhledem k tomu, že přezkoumávané rozhodnutí je pravomocné a jako takové jen výjimečně změnitelné.*“<sup>153</sup>

V tomto usnesení se Nejvyšší správní soud věnoval případům, kdy by jím rozhodnutí krajského soudu, jež zrušilo rozhodnutí správního orgánu, bylo zrušeno. Nejvyšší správní soud konstatoval, že v situaci, kdy by následně „*Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu, jímž bylo správní rozhodnutí zrušeno (...) se věc dostane do nového stádia posuzování žaloby krajským soudem, který je vázán právním názorem kasačního soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), může rozhodnout o zákonnosti správního rozhodnutí opačně, načež původní (zrušené) správní rozhodnutí „obživne“, aniž by důsledkem nového rozhodnutí krajského soudu bylo*

---

<sup>151</sup> Viz blíže usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2004, č. j. 4 As 52/2004 - 70.

<sup>152</sup> KOLMAN, Petr. Správní soudnictví: Odkladný efekt kasační stížnosti. *Časopis pro právní teorii a praxi*. 2009, č. 4, s. 64.

<sup>153</sup> BAXA, Josef., PRŮCHA, Petr., ŠIMKA, Karel. K problematice odkladného účinku kasační stížnosti podané žalovaným. *Správní právo*, 2010, č. 8, s. 499.

*současné zrušení v mezidobí případně vydaného dalšího správního rozhodnutí. Vedle sebe tu tak mohou být dvě odlišná či dokonce opačná správní rozhodnutí o téže věci.*<sup>154</sup> Nejvyšší správní soud předesťtel, že u těchto situací by bylo možné zvážit přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Dále rovněž zmínil, že toto právo navrhnout odkladný účinek lze dovést i žalovanému, tj. správnímu orgánu.

V tomto duchu se řešila situace v následujícím případě. V soudním řízení vedeném pod č. j. 4 Ads 145/2008 - 43 se Nejvyšší správní soud zabýval problémem, když stěžovatelka „*požádala, aby Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek, přičemž svůj požadavek odůvodnila skutečností, že zruší-li Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu, jímž bylo rozhodnutí stěžovatelky zrušeno, dostane se věc do stadia nového posouzení žaloby. Krajský soud, jsa vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, může pak rozhodnout opačně, což by mělo za následek, že původní zrušené rozhodnutí stěžovatelky „obživne“.* Důsledkem nového rozhodnutí krajského soudu by již ovšem nebylo zrušení rozhodnutí vydaného v mezidobí k realizaci původního rozsudku; nastala by tak situace, kdy by vedle sebe existovala dvě protichůdná rozhodnutí o téže věci“.<sup>155</sup>

Nejvyšší správní soud dal stěžovatelce v tomto případě za pravdu a kasační stížnosti přiznal odkladný účinek, což odůvodnil tím, že „*namítaný nežádoucí stav, kdy zde vedle sebe mohou být dvě odlišná či dokonce opačná správní rozhodnutí o téže věci, který v daném případě reálně hrozí, je v rozporu s principem právní jistoty, a lze v něm tudíž spatřovat nenahraditelnou újmu ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s. Současně usoudil, že přiznání odkladného účinku není v rozporu s veřejným zájmem, ani se nepřiměřeným způsobem nedotkne nabytých práv třetích osob, neboť se týká pouze případu žalobce.*“<sup>156</sup>

---

<sup>154</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 - 49

<sup>155</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2009, č.j. 4 Ads 145/2008 – 43.

<sup>156</sup> Tamtéž.

Návrhy *de lege feranda* jak řešit nastíněný problém, tj. eventualitu zrušení rozhodnutí krajského soudu a následné obživení rozhodnutí správního orgánu tímto rozsudkem zrušené, se pokusili nastítnit ve svém příspěvku Josef Baxa, Petr Průcha a Karel Šimka. Dle jejich názoru by bylo možné tyto situace řešit takto:

- 1) Podání kasační stížnosti proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu zakotvit jako důvod pro ex offio přerušlení řízení před žalovaným správním orgánem.
- 2) Dojde-li v řízení o kasační stížnosti ke zrušení pravomocného rozhodnutí krajského soudu, na jehož základě bylo vydáno žalovaným správním orgánem nové správní rozhodnutí, mělo by toto rozhodnutí pozbyt účinnosti nabytím účinků rozhodnutí o kasační stížnosti.
- 3) Přiznat kasační stížnosti i žalobě ze zákona odkladný účinek, který by byl vázán na podání kasační stížnosti či žaloby, a možnost odkladný účinek za zákonem stanovených podmínek vyloučit (zejména rozpor s veřejným zájmem).<sup>157</sup> K této třetí variantě se autoři přiklání.

---

<sup>157</sup> BAXA, Josef., PRŮCHA, Petr., ŠIMKA, Karel. K problematice odkladného účinku kasační stížnosti podané žalovaným. *Správní právo*, 2010, č. 8, s. 504-507.

## 8. Řízení o kasační stížnosti

Řízení o kasační stížnosti je vedeno, jak již bylo výše zmíněno, zcela před NSS. Do roku 2012 však některé procesní úkony řízení vykonával soud krajský, jež vydal rozhodnutí napadené kasační stížností. Novela zákona s. ř. s. č. 303/2011 toto změnila. Proklamovaným cílem bylo, jak vyplývá z důvodové zprávy, „*obřemenění administrativní zátěže krajských soudů, které vykonávaly pro Nejvyšší správní soud administrativní přípravu před samotným rozhodnutím o kasační stížnosti, a jednak zefektivnění a přehlednost v řízení o kasační stížnosti sjednocením veškerých úkonů pouze v rámci jednoho soudu.*”<sup>158</sup>

Nejvyšší správní soud, jak plyne z ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s., nejdříve posuzuje, zda není kasační stížnost podána po uplynutí zákonem stanové lhůty, nebo zda není podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Pokud tyto okolnosti nastanou, jedná se o neodstranitelné vady kasační stížnosti a Nejvyšší správní soud takovou stížnost odmítne podle § 46 odst. 1 písm. b) a c) ve spojení s § 120 s. ř. s.<sup>159</sup>

Pokud však je kasační stížnost bezvadná a je podána včas, soud doručí kasační stížnost ostatním účastníkům řízení a osobám zúčastněným a umožní jim vyjádřit se k jejímu obsahu. Uvedené osoby nemají povinnost se k podané kasační stížnosti vyjadřovat. Zákon dále výslovně uvádí, že Nejvyšší správní soud si vyžádá spisy správního orgánu a krajského soudu.<sup>160</sup>

Dle ustanovení § 109 odst. 2 s. ř. s. Nejvyšší správní soud rozhoduje o podané kasační stížnosti zpravidla bez jednání. Nejvyšší správní soud nařídí k projednání kasační stížnosti jednání ve dvou procesních případech, a to když provádí dokazování nebo považuje-li takový postup za vhodný.

---

<sup>158</sup> Zákon č. 303/2011 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů a některé další zákony, (včetně důvodové zprávy

<sup>159</sup> JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 967

<sup>160</sup> Podle ustanovení § 109 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

Pro Nejvyšší správní soud platí, že je vázán rozsahem kasační stížnosti. Toto pravidlo je odrazem dispoziční zásady, která ovládá toto řízení před Nejvyšším správním soudem. Výjimky z tohoto pravidla jsou dvě. Zaprvé, je soud povinen postupovat z úřední povinnosti, když výrok, proti kterému stěžovatel brojí svojí kasační stížností, je závislý na výroku jiném, který stěžovatel nenapadl. Zadruhé, je-li rozhodnutí orgánu nicotné.<sup>161</sup>

Jak jsme již výše rozebrali v kapitole druhé, je možné podat kasační stížnost pouze ze zákonných tzv. kasačních důvodů dle § 103 odst. 1 s. ř. s. Podle § 109 odst. 4 je Nejvyšší správní soud stěžovatelem uvedenými kasačními důvody vázán. Existuje však několik zásadních výjimek. Nejvyšší správní soud není vázán stěžovatelem uplatněnými kasačními důvody, bylo-li:

- řízení před soudem zmatečné,
- řízení před soudem zatíženo vadou, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé,
- napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné,
- rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Další výjimky nad výše zmíněné dovodila judikatura. Např. podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008-77, ve kterém zmínil zásadu vyplývající z Listiny, a to konkrétně z čl. 40 odst. 6, kdy trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.<sup>162</sup> : „Z čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod lze dovodit rozšíření výjimek z vázanosti soudu důvody kasační stížnosti nad její rámec zakotvený v § 109 odst. 3. Protože § 109 odst. 3 s. ř. s. představuje normu procesně právní a čl. 40 odst. 3 Listiny má povahu hmotně právní, je třeba připomenout, že smysl

---

<sup>161</sup> VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád správní*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 284.

<sup>162</sup> Listina základních práv a svobod, usnesení předsednictva České národní rady

*procesních norem spočívá ve vytváření mechanismů k ochraně hmotného práva. Procesní normy nelze vnímat jako samoučelné a tím spíše nemohou představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručené hmotně právní normy. Proto může NSS přímo aplikovat čl. 40 odst. 6 Listiny i za situace, kdy stěžovatelka tuto námitku kasační stížnosti vůbec neuplatnila.“<sup>163</sup>*

Na závěr je vhodné připomenout, že řízení je ovládáno koncentrační zásadou, která spočívá v tom, že účastník nemůže uplatnit všechny skutečnosti významné pro rozhodnutí poté, co skončilo rozhodnutí v prvním stupni.<sup>164</sup>

---

<sup>163</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu zde dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 - 77.

<sup>164</sup> Srov. § 109 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

## 9. Rozhodnutí o kasační stížnosti

Nejvyšší správní soud rozhoduje o kasační stížnosti rozsudkem. Jak již z názvu kasační stížnosti vyplývá, je tento mimořádný opravný prostředek vybudován na kasačním principu, který dovoluje přezkum napadeného rozhodnutí pouze po stránce právní a nikoliv po stránce skutkové. Nejvyšší správní soud rozhoduje zásadně tak, že napadené rozhodnutí zruší a vrátí soudu krajskému nebo rozhodnutí tohoto soudu potvrdí, pokud kasační stížnost není důvodná.<sup>165</sup> Nejvyšší správní soud tedy zásadně nefunguje jako opravná instance, nerozhoduje místo soudů krajských. Jeho úkolem je posuzovat pouze souladnost rozhodnutí se zákonem.

V některých případech zákon však počítá s tím, že Nejvyšším správním soudem zrušená rozhodnutí se již k zpět ke krajskému soudu nevrací a Nejvyšší správní soud rozhodne sám. Jedná se o případy, kdy již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci.<sup>166</sup> Druhá skupina rozhodnutí, kde je tentokrát Nejvyšší správní soud oprávněn, ale nikoliv povinen sám rozhodnout, byla do s. ř. s. implementována novelou z roku 2011. Motivem zavedení této možnost byla snaha o zvýšení efektivity před správními soudy. Nezbytným předpokladem zde je, aby podmínky pro tato rozhodnutí byly již splněny v předcházejícím řízení před krajským soudem.<sup>167</sup>

Nejvyšší správní soud tak dále může sám rozhodnout:

- o zrušení rozhodnutí správního orgánu nebo vyslovení nicotnosti
- o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části,
- o ochraně ve věcech místního a krajského referenda.<sup>168</sup>

Zajímavou problematikou, které je vhodné rovněž zmínit, je možnost provést opravu závěrů krajského soudu, aniž by došlo ke zrušení rozsudku

---

<sup>165</sup> § 110 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

<sup>166</sup> Tamtéž.

<sup>167</sup> POTĚŠIL, Lukáš. Novela soudního řádu správního. *Právní rádce*, 2012, č. 3.

<sup>168</sup> § 110 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

Nejvyššího správního soudu. Judikatura v některých případech takovouto eventualitu nevyklučuje.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se v této souvislosti zabýval, možným postupem ve věci, kdy by krajský soud svůj správní výrok o zrušení rozhodnutí správního orgánu opřel o zcela či zčásti nesprávné důvody.<sup>169</sup>

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu konstatoval, že výrok, který nemá vůbec oporu v důvodech rozhodnutí, činí rozhodnutí krajského soudu nezákonným a zavdává příčinu pro jeho zrušení. Na druhé straně *„jsou však i případy, kdy je zrušující rozsudek, opřen o více důvodů a Nejvyšší správní soud shledá, že některý z nich obstojí a jiný nikoliv. Zde je třeba vážit míru opory výroku a v odůvodnění a lze akceptovat, pokud důvody obstojí v podstatné (převažující) míře. V takové situaci Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Limitem pro uvedenou úvahu vždy musí být legitimní očekávání účastníků řízení a s ním spojený zákaz překvapivých rozhodnutí.“*<sup>170</sup> Za takovéto konstelace je tedy možné, korigovat závěry krajského soudu, aniž by rozsudek byl zrušen a vrácen k novému řízení.

Pokud však Nejvyšší správní soud shledá kasační stížnost důvodnou, a následně zruší rozhodnutí krajského soudu a vrátí mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud právním názorem Nejvyššího správního soudu vázán.<sup>171</sup>

Závazným právním názorem se rozumí ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu *„vyjádřený závěr o aplikaci a interpretaci práva, jež bylo nebo mělo být užito v rozhodované věci a jímž se Nejvyšší*

---

<sup>169</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75.

<sup>170</sup> Tamtéž.

<sup>171</sup> § 110 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

*správní soud zabýval ke kasačním námitkám nebo jímž se zabýval nad rámec v mezích § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.*<sup>172</sup>

Vázanost právního názoru platí nejen v konkrétní kauze, která se krajskému soudu vrací, ale krajský soud je povinen postupovat stejně i při rozhodování v obdobných soudních případech. Nejvyšší správní soud judikoval (č. j. 1 Aps 2/2006 - 68), že úkol zajištění jednoty judikatury je úkolem nejen jeho samotného, ale i soudů krajských, byť se na tomto cíli podílí odlišně. *„Zatímco NSS případně rozpory v rozhodovací činnosti krajských soudů svou judikaturou odstraňuje, krajské soudy jsou povinny tuto judikaturu znát a řídit se jí; v žádném případě nemohou zaujímáním protichůdných názorů zakládat nové rozpory v judikatuře, a zvyšovat tím právní nejistotu. Ze samotného § 12 s. ř. s. tedy lze dovodit, že je v něm implicitně vyjádřena povinnost krajského soudu řídit se právním názorem Nejvyšší správní soud též v obdobných věcech.*<sup>173</sup>

S vysloveným právním názorem nejsou vázány pouze krajské soudy, ale i Nejvyšší správní soud sám. Od tohoto principu vázanosti svým rozhodnutím se lze odchýlit, a to pouze za předpokladu, že se změní skutková zjištění, právní poměry anebo dojde k změně právního názoru u vrcholných soudních institucí jako Ústavního soudu, Evropského soudu pro lidská práva či Evropského soudního dvora.<sup>174</sup>

Nejvyšší správní soud zrušuje celé rozhodnutí krajského soudu. Nelze však vyloučit ani eventuality, kdy budou důvody pro částečné zrušení rozhodnutí krajského a pro částečné zamítnutí kasační stížnosti. Zpravidla rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a opětovné navrácení věci soudu krajskému nevede k novému řízení v plné šíři. Většinou postačí, když krajský soud vydá nové rozhodnutí, ve kterém odstraní vady vytknuté Nejvyšším správním soudem v řízení o kasační stížnosti.<sup>175</sup>

---

<sup>172</sup> JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář. 1. Vydání.* Praha: C. H. Beck, 2013, s. 980.

<sup>173</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.8.2006, č. j. 1 Aps 2/2006 - 68.

<sup>174</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56.

<sup>175</sup> JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář. 1. Vydání.* Praha: C. H. Beck, 2013, s. 977.

## **Závěr [úvahy *de lege ferenda*]**

V této diplomové práci jsme se zabývali institutem kasační stížnosti. Kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem, který je využíván ve správním soudnictví. Toto řízení probíhá před Nejvyšším správním soudem. Dle zákonné dikce v soudním řádě správním, kde je tento institut upraven, lze kasační stížností brojit proti v zásadě každému rozhodnutí krajských soudů, jež jsou povolány v první a jediné instanci rozhodovat ve správním soudnictví, a které tak poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob.

Tento mimořádný opravný prostředek může být podán z několika tvrzených důvodů. Těmito důvody jsou: nezákonnost, spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem, z důvodu vad řízení, které vznikly před správním orgánem, z důvodu zmatečnosti řízení pře soudem, z důvodu nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí a konečně z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

Jedná se o široce pojaté zákonné důvody kasační stížnosti. Tuto potřebnost širokého rozsahu zdůvodnila důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu tím, že je nezbytné, aby Nejvyšší správní soud co nejrychleji a v co nejširším rozsahu vytvořil judikaturní základ pro rozhodovací činnost správních soudů a orgánů, a odstranil tak dosavadní slabinu správního soudnictví, která spočívá v nemožnosti sjednocovat odchylující se judikaturu krajských soudů.

Jak již bylo zmíněno v textu práce, tento mimořádný opravný prostředek je vystavěn na principu generální klauzule, tj. na přípustnosti kasační stížnosti téměř proti jakémukoliv rozhodnutí krajského soudu. Režim této generální klauzule, je limitován a tedy dotvářen, instituty nepřípustnosti (§ 104 s. ř. s.) a nepřijatelnosti (§ 104a s. ř. s.).

---

Institut nepřipustnosti si prošel určitou genezí. V současnosti se nelze účinně bránit kasační stížností ve věcech volebních, pouze proti výroku o nákladech řízení, jen proti důvodům rozhodnutí soudu, rozhodnutím upravující vedení řízení a těm rozhodnutím, které mají dočasnou povahu. Dále kasační stížnost nepřipouští tzv. nóva až na výjimky nelze podat kasační stížnost v téže věci opakovaně. Institut nepřipustnosti se do nedávna vztahoval rovněž na věci místního a krajského referenda. Novelou z roku 2011 však tento zákaz byl dekonstruován, převážil totiž zájem na sjednocování judikatury v těchto věcech nad principem rychlosti.

Do budoucna by bylo vhodné zvážit zrušení nepřipustnosti kasační stížnosti ve věcech volebních. Následoval by se tak příklad místních a krajských referend. Požadavku na rychlosti řízení by se mohlo dostat tak, že tyto věci bude Nejvyšší správní soud řešit přednostně a dále by soud byl povinen rozhodnout v krátkém časovém horizontu. Inspirovat se lze lhůtou, která je zákonem stanovena pro rozhodnutí před první instancí, tj. před krajským soudem. Takto nastavený režim by mohl být rozumným kompromisem mezi zájmem na rychlosti řízení a mechanismem sjednocování judikatury před Nejvyšším správním soudem v řízení o kasační stížnosti.

Institut nepřijatelnosti byl vtělen do soudního řádu správního v roce 2005.

Nepřijatelnost kasační stížnosti se týká věcí mezinárodněprávní ochrany. Etablování tohoto institutu si vyžádala praxe. Nejvyšší správní soud byl zahlcen vysokým počtem kasačních stížností ve věcech azylových. Zavedením tohoto institutu došlo k odbřemenění Nejvyššího správního soudu. Kasační stížnost v azylových věcech byla přípustná pouze za předpokladu, že přesahuje vlastní zájmy stěžovatele.

K podání kasační stížnosti je aktivně legitimován účastník řízení nebo osoba zúčastněná na takovém řízení. Zákon pro aktivně

legitimovaného používá termín stěžovatel a vyžaduje jeho povinné zastoupení advokátem pro celé řízení.

Z povinného zastoupení však nelze dovozovat, že je advokát povinen sepsat i samotnou kasační stížnost. Vzhledem k tomu, že se jedná o kvalifikovaný právní úkon, bylo by *pro futuro* vhodné, aby byla stanovena zákonná povinnost na sepsání tohoto podání advokátem, čím by se pravděpodobně naplnil původní záměr zákonodárce na odborném sepsání. Lze zmínit, že v případě mimořádného opravného prostředku v civilním soudnictví – v dovolání, je tato povinnost sepsání kvalifikovanou osobou (advokátem, popř. notářem) stanovena. Revidován by tedy měl být § 105 odst. 2 s. ř. s.

Kasační stížnost musí být podána ve lhůtě dvou týdnů. Zmeškání této lhůty nelze prominout. Má-li kasační stížnost nedostatky, usnesením soudu je stěžovatel vyzván k jejich odstranění, nejdéle však do jednoho měsíce od doručení tohoto usnesení.

Po novele z roku 2011 přešlo kompletně řízení o kasační stížnosti na Nejvyšší správní soud. Kasační soud provádí některé úkony, které dříve vykonával soud krajský, tj., jehož rozhodnutí je napadeno kasační stížností. Motivem této změny byla snaha o urychlení a zjednodušení celého řízení. V praxi se ale ukazuje, že tato změna nemá racionální jádro. K žádné časové úspoře nedochází. Zejména za situace, kdy stejně musí dojít k přesunu spisové agendy z krajského soudu k soudu kasačnímu. *De lege ferenda* by bylo možné zvážit návrat stavu před rokem 2012, který lze považovat komfortnější pro stěžovatele.

Kasační stížnost nemá zásadně *ex lege* odkladný účinek. Na návrh stěžovatele jej však může při splnění zákonných podmínek přiznat. Pro Nejvyšší správní soud platí, že je až na výjimky vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti.

Tento mimořádný opravný prostředek, jak jeho název značí, je vystavěn na kasačním principu. Rozhodnutí krajského soudu mohou být

zrušena a vrácena krajskému soudu se závazným právním názorem, nebo napadené rozhodnutí krajského soudu potvrdí. V některých případech však byl tento princip modifikován a kasační soud má možnost sám rozhodnout.

## **Resume**

The cassation complaint is one of two remedies, which is used in administrative justice in the Czech Republic. This extraordinary remedy was established into Czech legal order during an extensive reform of administrative justice in 2002. The cassation complaint is admissible almost against any decision of the regional courts, which are called to judge in administrative justice agenda.

This diploma thesis attempts to provide a comprehensive view of the Institute of cassation complaint. The beginning of this thesis is dedicated to administrative justice system development after 1989 in general. Short introduction of concept of cassation complaint is following.

Second chapter discusses the legal reasons in which this extraordinary remedy may be used. As mentioned above, the cassation complaint can be submitted to almost every regional court judgments. This rule is limited by institutes of inadmissibility and unacceptability. Chapter three and four are dedicated to both of them.

The following chapters of this thesis try to analyze the proceedings before the Supreme Administrative Court, the parties of proceedings, essentials of the application, suspensive effect and deadline for submission of cassation complaint etc.

The cassation complaint is built, as the name of this remedy suggests itself, on principle of cassation. The Supreme Administrative Court may, in principle, the contested decision of the regional court to confirm or cancel and return to regional court with binding legal opinion to follow. Certain aspects of this principle and its specifics are discussed in the final chapter.

## Literatura a prameny:

### Knižní publikace:

BROTHÁNKOVÁ, Jana, ŽIŽKOVÁ, Marie. *Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou*. 2., aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde, s. 312.

JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 1162 s.

MACOUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1992, 157 s.

SHELLEOVÁ, Ilona. *Správní soudnictví*. Praha: Eurolex Bohemia. 2004, 100 s.

SLÁDEČEK, Vladimír, TOMASZKOVÁ, Veronika a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, 260 s.

VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád správní*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, 338 s.

WINTEROVÁ, Alena a kol. *Civilní právo procesní*. 6. Aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde, 2011, 711 s.

### Odborné články:

FILIPOVÁ, Jana. Některé vybrané problémy právní úpravy přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2011, č. 2, s. 148-156.

KUČERA, Viktor. K institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti. *Právní zpravodaj*. 2005, č. 11. s. 7-9.

LAVICKÝ, Petr, Šiškeová, Silva. Nad novou úpravou řízení o kasační stížnosti v azylových věcech. *Právní rozhledy*. 2005, č. 19, s. 693-703.

MATYÁŠOVÁ, Lenka. Kasační stížnost a její náležitosti. *Daňový expert*, 2009, č. 5, s. 10-13.

MIKULE, Vladimír. Ideové základy správního soudnictví. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 1993, č. 2-3, s. 5-42.

NEDVĚDICKÝ, Karel. Nepřijatelnost kasačních stížností. *ASPI*, 2007.

MELZER, Filip. Důvody kasační stížnosti podle § 103 s. ř. s. *Jurisprudence*, 2004, č. 4, s. 13-19.

POTĚŠIL, Lukáš. Novela soudního řádu správního. *Právní rádce*, 2012, č. 3.

ŠÍMÍČEK, Vojtěch. Přijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu – jedna z cest efektivitě práva. *Soudní rozhledy*. 2006, č. 6, s. 201-205.

## **Internetové zdroje:**

MAZANEC, Michal. Historie správního soudnictví.  
Dostupné na: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>

## **Právní předpisy:**

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Usnesení č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (včetně důvodové zprávy).

Zákon č. 350/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně

Zákona č. 283/1991Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů,(zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, (včetně důvodové zprávy).

Zákon č. 303/2011 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů a některé další zákony, (včetně důvodové zprávy).

## **Judikatura:**

Usnesení NSS ze dne 12. 6. 2003, č. j. Nad 52/2003-28,

Rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Azs 5/2003-32.

Usnesení NSS ze dne 31. 10. 2003, č.j. 4 Azs 23/2003-65.

Rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75.

Usnesení NSS ze dne 10. 11.2003 č. j. 4 Azs 32/2003–46.

Rozsudek NSS ze dne 11. 11. 2004, č. j. 6 As 40/2003-71.

Usnesení NSS ze dne 28. 1. 2004 č. j. 1 Ans 2/2003-35.

Rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004-49.

Nález ÚS ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV ÚS 136/05)

Usnesení ÚS ze dne 9. 6. 2005, sp. zn. III. ÚS 156/05.

Rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2005, č. j. 2 Afs 216/2004-123.

Rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44.

Rozsudek NSS ze dne 3. 8. 2005, č. j. 3 Azs 187/2005-52.

Rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2005, č. j. 7 As 43/2005-53.

Usnesení NSS ze dne 1. 2. 2006, č. j. 1 Azs 9/2006-41.

Usnesení NSS ze dne 27. 2. 2006, č. j. 5 As 15/2005-47.

Usnesení NSS ze dne 18. 4. 2006, 3 Ads č. j. 30/2006 – 49

Usnesení NSS ze dne 28. 4. 2006, č. j. 8 As 4/2006-93.  
Usnesení NSS ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs13/2006-39.  
Nález ÚS ze dne 30. 6. 2006, sp. zn. I. ÚS 138/06.  
Rozsudek NSS ze dne 16.8 2006, č. j. 1 Aps2/2006-68.  
Rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2006 č. j. 1 Afs 38/2006-72.  
Rozsudek NSS ze dne 31. 01. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59.  
Rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2007, č. j. 2 AZs 156/2006-38.  
Usnesení ÚS ze dne 15. 3. 2007, sp. zn. III. ÚS 304/07.  
Usnesení NSS ze dne 21. 11. 2007, č. j. 8 As 52/2006-74.  
Nález ÚS ze dne 26. 11. 2007, č. j. IV. ÚS 2043/07.  
Rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2008. č. j. 4 Azs 94/2007-107.  
Rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006-155  
Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007.  
Rozsudek zde dne 13. 6. 2008, čj. 2 As 9/2008-77.  
Rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76.  
Nález ÚS ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/2008.  
Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14.4. 2009, č.j. 8 Afs 15/2007-75-  
Rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2010, č. j. 5 As 21/2009-81.  
Rozsudek NSS ze dne 1. 9. 2010, č. j. 3 Ads 57/2010-115.  
Rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009-132.  
Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165.  
Usnesení NSS ze dne 17. 5. 2012, č. j. 7 As 61/2012-37.  
Rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2013 č. j. 6Ads 17/2013-25.  
Usnesení NSS ze dne 20. 6. 2013, 9 As 35/2013-46.  
Nález ÚS ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/2008.

