

# **Kasační stížnost**

Lukáš Potěšil

## O autorovi

**JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.** (\* 1982), absolvoval Právnickou fakultu Masarykovy univerzity, kde získal titul JUDr. a posléze Ph.D. (v oboru správní právo a právo životního prostředí). Od ledna 2007 do října 2012 působil na Nejvyšším správním soudu jako asistent soudce. Od roku 2009 je členem pracovní komise pro správní právo Legislativní rady vlády, od roku 2016 je jejím místopředsedou. Je rovněž členem rozkladové komise ministra zdravotnictví (od srpna 2015). V současné době působí jako odborný asistent na katedře správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity. Kromě toho je dlouholetým lektorem v oblasti akreditovaného vzdělávání úředníků územních samosprávních celků. Je mimo jiné spoluautorem několika odborných knih a učebnic z oblasti správního práva. Jako spoluautor se také podílel na zpracování několika komentářů. Rovněž publikuje v odborných časopisech a vystupuje na domácích i zahraničních konferencích a seminářích.

## Předmluva

Vážený a milý čtenáři,

tato publikace, jak je zřejmé z jejího názvu, je věnována kasační stížnosti. Pojednává o kasační stížnosti z pohledu její minulosti, současnosti a budoucnosti. Jádrem právní úpravy kasační stížnosti je soudní řád správní. Za uvedeným účelem se publikace zaměřuje primárně na rozbor jeho jednotlivých ustanovení. Pochopitelně, že publikace se zaměřuje i na judikaturu a využity jsou také některé statistické údaje a data. Judikatura nejenže je produktem kasačních stížností, ale také kasační stížnost určitým způsobem, z hlediska její aplikační praxe, proměnila. Vlastní právní úpravu kasační stížnosti a její reálnou aplikaci je nicméně nutno vnímat i v kontextu teoretických základů a souvislostí. To všechno vede ke konstatování, že cílem této publikace je celkový rozbor institutu kasační stížnosti a její zhodnocení, včetně možných námětů *de lege ferenda*.

Jsem si vědom toho, že tato publikace rozhodně nevyřeší všechny nejasnosti a problémy, které jsou s kasační stížností spojeny; ostatně řadu věcí může vyřešit právě a jen zákonodárce (a nikoliv judikatura, jakkoliv se o to mnohdy pokouší).

Dosud kasační stížnosti nebyla věnována ze strany teorie ucelená pozornost. Pokud tato publikace povede k zamyšlení se nad některými skutečnostmi, které dnes považujeme za „samozřejmé“, nebo pokud povede k prohloubení zájmu o podnětnou problematiku kasační stížnosti, pak tato kniha nevznikla nadarmo.

Na tomto místě se sluší vyjádřit poděkováním všem, kteří měli podíl na vydání této knihy a bez jejichž přispění by publikace nevznikla. V první řadě děkuji nakladatelství C. H. Beck za nesmírnou toleranci a trpělivost. Poděkování patří také pracovnímu kolektivu, ať již stávajícímu – na katedře správní

vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, nebo předchozímu – na Nejvyšším správním soudu. Také bych rád poděkoval všem, s nimiž jsem doposud měl tu čest se setkat (ať již při působení na fakultě, v legislativě nebo aplikační praxi) a kteří mě (aniž si to třeba sami vůbec uvědomují) po myšlenkové stránce obohatili nebo mě jinak ovlivnili. Děkuji.

Brno, září 2022

*Lukáš Potěšil*



## Obsah

<b>O autorovi</b> .....	<b>V</b>
<b>Předmluva</b> .....	<b>VII</b>
<b>Seznam použitých zkratk</b> .....	<b>XIII</b>

<b>Úvod</b> .....	<b>1</b>
-------------------	----------

### **KAPITOLA I.**

#### **Historický vývoj kasační stížnosti a geneze její právní**

<b>úpravy</b> .....	<b>6</b>
1. Historie kasační stížnosti .....	6
2. Výsledná podoba právní úpravy kasační stížnosti .....	20
3. Vývoj právní úpravy kasační stížnosti v SRŠ.....	35

### **KAPITOLA II.**

#### **Kasační stížnost ve světle principů správního**

<b>soudnictví</b> .....	<b>41</b>
1. Dispoziční zásada a kasační stížnost.....	42
2. Koncentrace řízení a kasační stížnost.....	44
3. Posteriorita a subsidiarita správního soudnictví a kasační stížnost.....	50
4. Pojem „kasační stížnost“ a uplatnění kasačního principu .....	53
5. Kasační stížnost při jednoinstančnosti správního soudnictví.....	67

### **KAPITOLA III.**

#### **Přípustnost a nepřípustnost kasační stížnosti**..... **78** |

1. Přípustnost kasační stížnosti .....	79
1.1 Charakteristika kasační stížnosti ve světle její přípustnosti .....	79
1.2 Rozhodnutí krajského soudu, jeho právní moc a poučení o kasační stížnosti .....	81
1.3 Objektivní a subjektivní přípustnost kasační	

stížnosti.....	87
2. Nepřípustnost kasační stížnosti .....	93
2.1 Nepřípustnost kasační stížnosti ve věcech volebních .....	97
2.2 První krok nepřipustnosti kasační stížnosti .....	98
2.3 Druhý krok nepřipustnosti kasační stížnosti.....	103
2.4 Třetí krok nepřipustnosti kasační stížnosti .....	105
3. Srovnání (ne)přípustnosti kasační stížnosti a dovolání	107
4. Dílčí závěry a zhodnocení právní úpravy (ne)přípustnosti kasační stížnosti.....	111

## **KAPITOLA IV.**

### **Nepřijatelnost kasační stížnosti .....**

1. Obecný úvod k institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti a jeho odraz v literatuře a judikatuře.....	116
1.1 Literatura a judikatura k nepřijatelnosti kasační stížnosti.....	116
1.2 Nepřípustnost a nepřijatelnost kasační stížnosti ...	118
2. Příčiny zavedení institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti a jeho historie .....	119
3. Podstata nepřijatelnosti kasační stížnosti .....	122
3.1 Rozhodování o nepřijatelnosti kasační stížnosti ...	126
3.2 Odůvodnění rozhodnutí o nepřijatelnosti kasační stížnosti.....	128
4. Rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti v roce 2021	129
5. Dílčí závěry k institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti a jeho rozšíření .....	133

## **KAPITOLA V.**

### **Podání kasační stížnosti .....**

1. Stěžovatel a ostatní účastníci řízení o kasační stížnosti	137
1.1 Žalobce jako stěžovatel.....	142
1.2 Žalovaný správní orgán jako stěžovatel .....	143
1.3 Osoba zúčastněná na řízení jako stěžovatel .....	148

1.4	Stěžovatel v případě uložení pořádkové pokuty ...	150
1.5	Stěžovatel ve specifických případech .....	151
2.	Podání kasační stížnosti.....	151
2.1	Forma podání kasační stížnosti.....	153
2.2	Vzdání se práva podat kasační stížnost a zpětvzetí kasační stížnosti .....	155
3.	Lhůta k podání kasační stížnosti .....	156
4.	Podmínky řízení o kasační stížnosti .....	160
4.1	Obsahové náležitosti (projednatelnost) kasační stížnosti.....	161
4.2	Povinné zastoupení stěžovatele.....	167
4.3	Soudní poplatek za kasační stížnost .....	176

## **KAPITOLA VI.**

<b>Důvody kasační stížnosti .....</b>	<b>184</b>
1. Formulace důvodů kasační stížnosti .....	185
2. Jednotlivé důvody kasační stížnosti .....	192
2.1 Nezákonnost rozhodnutí krajského soudu.....	192
2.2 Vady řízení před správním orgánem .....	193
2.3 Zmatečnost řízení před krajským soudem .....	194
2.4 Nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu a jiná vada řízení před krajským soudem.....	195
2.5 Nezákonnost odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení krajským soudem .....	196
2.6 Důvody kasační stížnosti v případě pořádkové pokuty .....	196
3. Důvody kasační stížnosti ve srovnávacím pohledu ....	197
4. Důvody kasační stížnosti de lege ferenda.....	201

## **KAPITOLA VII.**

<b>Účinky kasační stížnosti .....</b>	<b>206</b>
1. Devolutivní účinek kasační stížnosti.....	206
2. Odkladný účinek kasační stížnosti.....	207
2.1 Obecný úvod k problematice odkladného účinku kasační stížnosti a jeho odraz v literatuře a judikatuře .....	208
2.2 Přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ....	212



2.3 Důsledky absence odkladného účinku kasační stížnosti ve spojení s „obživými“ rozhodnutími.....	217
3. Dílčí závěry k problematice odkladného účinku kasační stížnosti .....	220

## **KAPITOLA VIII.**

<b>Řízení o kasační stížnosti .....</b>	<b>222</b>
1. Zahájení řízení o kasační stížnosti .....	223
2. Posuzování splnění podmínek řízení a odstraňování vad kasační stížnosti .....	228
2.1 Postup v případě zjevné opožděnosti, zjevně neoprávněného stěžovatele nebo nepřipustnosti kasační stížnosti .....	229
2.2 Postup v případě odstranitelných vad kasační stížnosti a zajištění splnění podmínek řízení o kasační stížnosti .....	231
3. Další postup Nejvyššího správního soudu a jeho vázanost kasační stížností.....	233
3.1 Rozhodování o kasační stížnosti bez jednání.....	235
3.2 Vázanost rozsahem kasační stížnosti .....	236
3.3 Vázanost důvody kasační stížnosti .....	237
3.4 Zákaz skutkových novot v řízení o kasační stížnosti.....	239
4. Postup v případě nepřijatelnosti kasační stížnosti .....	241
5. Časové aspekty při projednávání kasační stížnosti ....	241
6. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v řízení o kasační stížnosti.....	246

## **KAPITOLA IX.**

<b>Rozhodování a rozhodnutí o kasační stížnosti .....</b>	<b>255</b>
1. Rozhodování o kasačních stížnostech .....	256
2. Rozhodnutí nemeritorní (procesní) .....	260
2.1 Odmítnutí kasační stížnosti.....	261
2.2 Odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost.....	262

2.3 Zastavení řízení o kasační stížnosti.....	264
3. Rozhodnutí věcná.....	264
3.1 Zrušení rozhodnutí krajského soudu a přímé rozhodnutí ve věci samé.....	266
3.2 Zrušení rozhodnutí krajského soudu a zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci ....	268
3.3 Zrušení rozhodnutí krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení .....	270
3.4 Zamítnutí kasační stížnosti .....	273
4. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti .....	276
5. Rozsudek Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti .....	279
5.1 Záhloví a výroková část rozsudku .....	280
5.2 Odůvodnění a poučení v rozsudku .....	281

## **KAPITOLA X.**

### **Úvahy o přítomnosti a budoucnosti kasační stížnosti . 285**

1. Funkce kasační stížnosti aneb její (možné) dilema ....	285
2. Možnosti při sjednocování judikatury Nejvyšším správním soudem .....	290
3. Aktuální údaje o rozhodování o kasačních stížnostech	294
4. Proměny kasační stížnosti .....	296
5. Možné problémy kasační stížnosti a nedostatky její právní úpravy.....	297
6. Budoucnost kasační stížnosti .....	299
6.1 Budoucnost kasační stížnosti jako takové .....	300
6.2 Budoucnost jednotlivých součástí kasační stížnosti.....	301

**Závěr .....** 303

**Summary .....** 309

**Seznam citované literatury.....** 311



## Seznam použitých zkratk

<b>AT</b>	vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů
<b>AZ</b>	zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů
<b>AzZ</b>	zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů
<b>BankZ</b>	zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů
<b>DaňSpEU</b>	zákon č. 335/2020 Sb., o mezinárodní spolupráci při řešení daňových sporů v Evropské unii
<b>DOchrCiz</b>	zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů
<b>DopObsl</b>	zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
<b>DrZál</b>	zákon č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech a některých opatřeních s tím souvisejících a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů
<b>DŘ</b>	zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů
<b>EIÚkon</b>	zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů

<b>EnerZ</b>	zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů
<b>EÚLP</b>	Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášená pod č. 209/1992 Sb.
<b>JŘSoud</b>	vyhláška č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy, ve znění pozdějších předpisů
<b>KárSŘ</b>	zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů
<b>Lex COVID</b>	zákon č. 191/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na osoby účastnící se soudního řízení, poškozené, oběti trestných činů a právnické osoby a o změně insolvenčního zákona a občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů
<b>LPEU</b>	Listina základních práv Evropské unie
<b>LPS</b>	Listina základních práv a svobod, vyhlášená usnesením předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších ústavních předpisů
<b>OdpŠk</b>	zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů
<b>OSŘ</b>	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

<b>PandZ</b>	zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
<b>PobCiz</b>	zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
<b>PPSA</b>	ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r., Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi
<b>PřesZ</b>	zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
<b>RefKraj</b>	zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
<b>RefMíst</b>	zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
<b>RozPr</b>	zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů
<b>ScZabPjst</b>	zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění poz. předpisů
<b>SFEU</b>	Smlouva o fungování Evropské unie
<b>SlužET</b>	zákon č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, ve znění pozdějších předpisů
<b>SoudP</b>	zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

<b>SpŘ</b>	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
<b>SŘS</b>	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
<b>SSP</b>	zákon č. 160/2015 Z.z., správny súdny poriadok
<b>SSZ</b>	zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů
<b>StavZ 2006</b>	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
<b>StZast</b>	zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů
<b>SvInf</b>	zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
<b>TechPV ýr</b>	zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
<b>TrŘ</b>	zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů
<b>Úst 1920</b>	ústavní zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky
<b>Úst 1948</b>	ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky
<b>Úst</b>	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních předpisů
<b>UVDI</b>	zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury

	a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění pozdějších předpisů
<b>ÚzmRoz</b>	zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
<b>VeřOchr</b>	zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů
<b>VolEP</b>	zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
<b>VolKr</b>	zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
<b>VolOb</b>	zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
<b>VolPar</b>	zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
<b>VolPrez</b>	zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), ve znění pozdějších předpisů
<b>ZdravSl</b>	zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů
<b>ZÚS</b>	zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
<b>ZVZ</b>	zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů







## Úvod

Pod pojmem „kasační stížnost“ se skrývá legální označení procesněprávního institutu, který představuje jeden z klíčových prvků našeho správního soudnictví.

Kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem, kterým tzv. stěžovatel u Nejvyššího správního soudu napadá pravomocné rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví a domáhá se jeho zrušení.

Již z této věty, která má svůj základ ve znění § 102 SŘS, lze dovodit některé z řady otázek, na které by tato publikace mohla dát odpovědi. Proč je kasační stížnost mimořádným opravným prostředkem a jak se tato skutečnost projevuje? Jaké mohou nastat důsledky, je-li napadeno pravomocné rozhodnutí krajského soudu? Jak o kasační stížnosti může rozhodnout Nejvyšší správní soud? Kdy vlastně může stěžovatel podat kasační stížnost a co má obsahovat? Naznačené otázky mohou být jak ryze praktické, tak i navýsost teoretické. Kasační stížnost přitom má to „štěstí“, že v jejím případě se vhodně kombinuje teorie s praxí a naopak. Kasační stížnost neslouží jen stěžovateli k tomu, aby jejím prostřednictvím dosáhl svého, nýbrž má „systémové dopady“, jak lze dovodit z § 12 odst. 1 SŘS.

Takové a další otázky by mohly být kladeny dále. Mají společné to, že se zaměřují na některé dílčí aspekty spojené s kasační stížností, nebo se naopak věnují kasační stížnosti jako takové, v jejím celku. Ostatně na tom je založen následující text. Ten se jednak věnuje kasační stížnosti z hlediska jednotlivých ustanovení v § 102 až 110 SpŘ, dílčích institutů či konstrukčních prvků nebo jejich projevů. Současně je text založen na celostním náhledu na kasační stížnost, a to jak z pohledu teoretického, tak i praktického. Text je založen jak na přístupu *de lege lata*, tak i *de lege ferenda*.

Jak bylo naznačeno, kasační stížnost má úzkou spojitost se správním soudnictvím. V této souvislosti je nutno

konstatovat, že není cílem této publikace zabývat se vlastním pojmem „správní soudnictví“, ani jeho vývojem a obsahem. Ostatně za tím účelem lze obecně odkázat na řadu publikací, které se tomuto fenoménu jako takovému podrobně věnují, aniž by však našly uspokojivou a výstižnou definici. Vycházejí z existence možných náhledů a přístupů ke správnímu soudnictví, dovoluji si jeho vstupní a stručné vymezení tak, že jde o organizační, ale i funkční pojmenování nezávislého institutu či „mechanismu“ sloužícího k zajišťování ochrany veřejných subjektivních práv, do nichž bylo (negativně) zasaženo veřejnou správou.

Jestliže je kasační stížnost integrální součástí takto pojatého správního soudnictví, i ona musí mít ochranný charakter, nebo se alespoň určitým způsobem na výkon ochranného charakteru správního soudnictví podílet.

Kasační stížnost nelze chápat zcela izolovaně od dalších institutů správního soudnictví, zejména těch, na které *de iure*, ale i *de facto* navazuje. Těm z pochopitelných důvodů nemůže být věnována bližší pozornost. Současně se práce nemůže blíže a podrobněji věnovat ani Nejvyššímu správnímu soudu, jakkoliv by si to plně zasloužil. Ačkoliv „kasační stížnost“ a „Nejvyšší správní soud“ jsou v podstatě párovou kategorií, publikace se zaměřuje na Nejvyšší správní soud výlučně pohledem problematiky kasační stížnosti, a nikoliv obecně.

Kasační stížnost v řadě ohledů bezesporu pozitivně ovlivnila oblast veřejné správy a její právní regulaci, jakož i aplikační praxi.<sup>1</sup> Pochopitelně stejně tak ovlivnila sféru správního soudnictví, jehož je součástí.

---

<sup>1</sup> Vskutku jen namátkou lze vzpomenout některé a dnes již „legendární“ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti a jeho vyslovené závěry, kupříkladu ohledně správního uvážení (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, 906/2006 Sb. NSS), nebo principů dobré správy (srov. rozsudek ze dne 11. 9. 2008, č. j. 1 As 30/2008-49, 1746/2009 Sb. NSS). Takových a podobných příkladů by mohlo být mnohem více.

Nicméně tyto dopady nemá kasační stížnost jen tak a sama o sobě. Viděno instrumentálním pohledem, kasační stížnost je „pouhou“ formou, jejíž konkrétní obsah je tvořen tím, že ji stěžovatel skutečně podá a jak ji formuluje. To samo o sobě není postačující. Je třeba vnímat i to, v jakých případech je přípustné kasační stížnost podat, kdo a jako kasační stížnosti projednává a rozhoduje o ní, včetně toho, jak takové rozhodnutí vypadá a co přináší.

Základním a obecným cílem této publikace je zpracování institutu kasační stížnosti a přiblížení obsahu její právní úpravy, judikatury a reálného působení, které by mělo vyústit v celkové zhodnocení kasační stížnosti, včetně možných návrhů *de lege ferenda*. Za tím účelem je ovšem třeba analyzovat dílčí otázky právní úpravy, které představují pomyslné stavební kameny či zmíněné „konstrukční prvky“ kasační stížnosti.

Následující text by neměl mít povahu komentáře, jakkoliv ne vždy bylo možné tomuto záměru zcela vyhovět. Primárně však z dostupné komentářové literatury vychází a kombinuje, či možná spíše konfrontuje závěry judikatury, teorie, ale i aplikační praxe samotné.

Nebylo hlavním záměrem této publikace, byť by se z názvu mohl jevit opak, detailně se věnovat všem dílčím aspektům kasační stížnosti, úplnému přiblížení kompletního judikaturního vývoje, jakož i všem možným rozporům v judikatuře, atd., což se týká především § 102 až 104a nebo § 107 SŘS a institutů (ne)přípustnosti kasační stížnosti, důvodů kasační stížnosti, nepřijatelnosti kasační stížnosti nebo jejímu odkladnému účinku (který kasační stížnost obecně nemá). Ostatně takový důkladný rozbor je primárně spíše úkolem komentářové literatury, která ve vztahu k judikatuře tak mnohdy činí. Publikace se, a to i cestou určitého zobecnění, snaží nalézt odpovědi či možná východiska při nahlížení na institut kasační stížnosti jako takový a poskytnout jeho celkové zhodnocení. Zjednodušeně řečeno, záměrem bylo udržet určitý komplexní pohled

a nezabíhat do řady (podstatných, ale i méně podstatných) detailů, které by navíc samy o sobě mnohdy zasloužily detailnější zpracování.

Uvedenému záměru a pozitivnímu, jakož i negativnímu vymezení, odpovídá struktura publikace. Vlastní text a jednotlivé kapitoly sice nesledují zcela přesně systematiku právní úpravy, jako činí díla komentářová, na druhou stranu se od ní ale výrazně neodchylují. Proto se publikace snaží postupovat po jednotlivých institutech, jak je třeba je poznat s ohledem na jejich uplatnění v kasační stížnosti. Pojednání o kasační stížnosti by nebylo úplné, kdyby se nezaměřovalo též na řízení o kasační stížnosti, včetně rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o ní. Na zvolené pořadí jednotlivých institutů, jak jsou představovány v rámci jednotlivých kapitol, mohou být různé názory. Přesto bylo záměrem postupovat osvědčeným způsobem od obecného ke konkrétnímu a plynule od jednoho ke druhému, aby posléze bylo možné opět se vrátit k obecným otázkám a možným souvislostem kasační stížnosti.

V první kapitole je nastíněna historie kasační stížnosti a změny její právní úpravy, k nimž od roku 2003 došlo. Druhá kapitola se zaměřuje na kasační stížnost spíše z teoretického pohledu, v úzké spojitosti s charakteristickými rysy správního soudnictví. Ve třetí kapitole je věnována pozornost institutu nepřípustnosti kasační stížnosti. Čtvrtá kapitola obsahuje pojednání o institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti. Pátá kapitola přibližuje kasační stížnost z hlediska jejích náležitostí a podmínek řízení, na což bezprostředně navazuje šestá kapitola věnovaná problematice důvodů kasační stížnosti. Odkladnému účinku kasační stížnosti je zasvěcena sedmá kapitola. Osmá kapitola se zabývá přiblížením řízení o kasační stížnosti, s čímž souvisí navazující devátá kapitola. Ta přibližuje rozhodnutí o kasační stížnosti. Desátá kapitola obsahuje některé souhrnné či obecné otázky, které jsou s kasační stížností spojeny, a to včetně úvah *de lege ferenda*.

Publikace se zaměřuje na kasační stížnost coby realii českého

správního soudnictví. Proto převládá „vnitrostátní pohled“ na zkoumanou problematiku, byť snahou bylo poukázat i na související zahraniční náhledy. Protože je vhodné vzájemně srovnávat srovnatelné a srovnatelným se případně inspirovat, z hlediska komparace bylo zvoleno bližší srovnání především se slovenskou a polskou právní úpravou. Jednak je tomu tak proto, že obě znají institut kasační stížnosti, byť ta polská poněkud v jiné souvislosti, a jednak proto, že ideové základy správního soudnictví jsou v těchto zemích vesměs shodné, což se projevuje i v podobné organizační, ale i funkční rovině. Proto je takové srovnání přínosné, jakkoliv se může jevit jako omezené. Možné srovnání s francouzskou, německou nebo i aktuální rakouskou právní úpravou je také možné. Jakkoliv tyto systémy obecně mohou mít notně inspirující povahu, přesto srovnání naráží na uvedené limity. Jde o systémy, kde nejen po funkční, ale převážně i po organizační stránce správní soudnictví, tedy i kasační stížnost, pokud ji tyto systémy vůbec znají, vypadá a funguje jinak.

V českém právním řádu se s kasační stížností můžeme setkávat od 1. 1. 2003. V nedávné době se kasační stížnosti dostalo poměrně výrazné změny, jakkoliv je předmětná právní úprava představovaná zákonem č. 77/2021 Sb. nesmírně stručná. Nicméně jak doba 20 let existence kasační stížnosti, tak i zmíněná novela, může být vhodnou (a symbolickou) příležitostí k pomyslnému bilancování a zhodnocení právní úpravy a jejího reálného uskutečňování.

Vzdor poutavosti, kterou v sobě kasační stížnost (snad) nese, zůstává toto téma spíše okrajové. Nutno dodat, že nezaslouženě. Ke škodě věci, a to kupříkladu ve srovnání s dovoláním v civilním soudním řízení<sup>2</sup> nebo problematikou ústavní stížnosti,<sup>3</sup> dosud nebyla kasační stížnosti věnována taková míra pozornosti, která by vyústila v její komplexní uchopení a celkové zpracování.

---

<sup>2</sup> Srov. Svoboda, K., Trněná, K. Dovolání. Praha: C. H. Beck, 2018.

<sup>3</sup> Srov. Šimíček, V. Ústavní stížnost. Praha: Leges, 2018.

To může být dáno i tím, že zatím jsou v případě kasační stížnosti ze strany zákonodárce novelami výslovně řešeny toliko dílčí otázky namísto řešení ryze koncepčního nebo komplexnějšího, kterému zřejmě dříve či později neujdeme. Pochopitelně existuje vcelku bohatá komentářová literatura, jakož i kvalitní učebnice z oblasti správního práva, kde se o kasační stížnosti pojednává. Byla publikována rovněž řada článků či příspěvků, které se kasační stížnosti věnují, a to z různých úhlů pohledu.

Jestliže na počátku tohoto úvodu byly zmíněny některé otázky které může vyvolat vymezení kasační stížnosti, na konec této části lze, a to nejen pro ilustraci, doplnit další.

Již první otázka, která se doslova nabízí, může nabývat až heretických rysů, s ohledem na závěry (pro oblast správního soudnictví) legendárního nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99-1 (276/2001 Sb.). Nicméně je třeba si ji klást. Je kasační stížnost pro oblast správního soudnictví nezbytná? Takto široce položená otázka může být sugestivní, a proto ji lze modifikovat. Jsou určité situace, kdy kasační stížnost není, resp. nemusí být nezbytná? Ostatně právní úprava ne vždy kasační stížnost připouští, přičemž tato konstrukce nemusí být nutně protiústavní. Další otázka je do značné míry „evergreenem“ správního soudnictví. Je kasační stížnost prostředek ochrany objektivního práva, jak by šlo dovodit z díkce § 12 SŘS, nebo je, jako celé správní soudnictví, spíše prostředkem ochrany práva subjektivního, což lze dovodit z § 2 a 102 SŘS? Odpověď na tyto otázky není ryze teoretická a souvisí s tím, jakým způsobem na kasační stížnost nahlížíme, resp. jak ji ve své rozhodovací činnosti chápeme a pojímáme Nejvyšší správní soud. Podobným „evergreenem“ je otázka, kdo je vlastně adresátem rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti. Prostřednictvím kasační stížnosti se otevírají další spojené okruhy otázek, jako je kupříkladu odůvodnění rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti, dostupnost a význam judikatury. To souvisí s navýsost aktuální otázkou,



mající svůj původ v § 12 odst. 1 SŘS, zdali je účelem kasační stížnosti individuální posouzení zákonnosti konkrétního rozhodnutí krajského soudu, nebo spíše sjednocení a udržení jednotné judikaturní linie ve správním soudnictví (což má svůj význam a vztah i pro sféru rozhodovací praxe veřejné správy a správních orgánů).

Spíše nežli uvedené jednotlivé otázky lze vyslovit celkovou myšlenku (hypotézu), zda kasační stížnost, tak jak je nastavena její právní úprava, ale i její reálné uskutečňování, je vskutku mimořádným opravným prostředkem. Ostatně od toho se odvíjejí další možné dílčí úvahy a hodnocení.

Úplným závěrem lze dodat, že publikace je zpracována a vychází z právního stavu ke dni 31. 8. 2022. Dostupná data a statistické údaje pocházejí z veřejně dostupných informací na internetových stránkách Nejvyššího správního soudu, jakož i z dříve poskytnutých informací Nejvyšším správním soudem, včetně informací poskytnutých na přímou žádost autora.

## **KAPITOLA I.**

### **Historický vývoj kasační stížnosti a geneze její právní úpravy**

Bezpochyby nebude velkou nadsázkou tvrzení, že v současné době tvoří kasační stížnost pevnou a neodmyslitelnou součást správního soudnictví. Bez kasační stížnosti bychom si dnes již snad ani správní soudnictví, a především jeho fungování, dost dobře nedovedli představit.

Správní soudnictví „získalo“ kasační stížnost od roku 2002, resp. 2003. S úvahami *de lege ferenda* ohledně potřebnosti či dokonce nezbytnosti kasační stížnosti (nebo její jinak pojmenované obdoby), danými její výslovnou legislativní absencí, bylo možné setkat se mnohem dříve. Za tím účelem je vhodné stručně poukázat na stav a právní úpravu správního soudnictví, jak byla na našem území uplatňována. Díky tomu

se lze dostat k vlastní historii kasační stížnosti a velmi zajímavé genezi její právní úpravy. Text představuje pomyslnou cestu, která nakonec vedla k zavedení kasační stížnosti.

## 1. Historie kasační stížnosti

Z pohledu kasační stížnosti je klíčové, že správní soudnictví bylo na našem území od počátku v roce 1876<sup>4</sup> a jeho následné „recepti“ v roce 1918,<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Srov. čl. 15 odst. 2 tzv. prosincové ústavy (základní zákon státní č. 144/1867 ř. z.), ve spojení se zákonem č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu (tzv. říjnový zákon). Jím byl zřízen správní soud ve Vídni pro tzv. Předlitavsko. Z aktuální domácí literatury k počátkům vývoje správního soudnictví u nás, srov. *Kopecký, M. Ústavní zakotvení rakouského modelu soudní kontroly veřejné správy a jeho následování. Právník, 2017, č. 12, s. 1072–1084, nebo Průcha, P. K ústavním základům správního soudnictví. Správní právo, 2018, č. 1–2, s. 56–71.*

<sup>5</sup> Srov. § 1 zákona č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů. Podle něj byl zřízen Nejvyšší správní soud se sídlem v Praze „*pro veškerou oblast státu československého*“. Sice došlo ke zřízení nového soudního orgánu, po stránce funkcionální, ale částečně i personální, šlo o kontinuitu s původním rakouským modelem. Ostatně tímto „dědictvím“ se E. Hácha nijak netajil, když uvedl, že „*soudní ochrana, kterou poskytoval správní soud předpřevratového Rakouska... neliší se podstatně od soudní ochrany, kterou poskytuje správní soud na půdě demokratického zřízení, jakým je naše*“ (Hácha, E. In: Rádl, Z. Nejvyšší správní soud. Praha: Kompas, 1933, s. 5). Koncepce rakouského správního soudnictví se prosadila pro celé Československo a měla „unifikační povahu“ (na Slovensku a Podkarpatské Rusi byla do té doby uplatňována odlišná koncepce představovaná správním soudnictvím Uherského království; v bližších podrobnostech k uherskému správnímu soudnictví srov. z dobové literatury kupříkladu *Hoetzel, J. Soudní kontroly veřejné správy. Praha: Všehrd, 1924, s. 8–10*). Zákonem č. 3/1918 Sb. byl po procesní stránce nadále zachován tzv. říjnový zákon, přičemž došlo k jeho novelizaci, pro kterou se (podle osoby iniciátora a prvního prezidenta Nejvyššího správního soudu) vžilo označení „Pantůčkovy škrty“. Tzv. říjnový zákon byl podstatnějším způsobem dotčen až novelizací provedenou zákonem č. 164/1937 Sb. z. a n., o nejvyšším

až do zániku v roce 1952, resp. 1953<sup>6</sup> výlučně jednoinstanční. Nešlo přitom o jednoznačný záměr, ale spíše o přímý důsledek toho, že jiný model správního soudnictví než původní jednoinstanční rakouský, se v roce 1918 a v letech následujících nepodařilo prosadit. Správní soudnictví bylo kromě toho založeno na tzv. kasační povaze a bylo zcela prosto jakýchkoliv opravných prostředků. Z procesního hlediska možno doplnit, že řízení se zahajovalo na základě podání stížnosti, a to ve lhůtě do 60 dnů od doručení napadeného aktu.<sup>7</sup> Tehdejší správní soudnictví bylo představováno v podstatě jediným (a všeobecným) soudem.<sup>8</sup>

---

správním soudě. Jejím cílem bylo, zjednodušeně řečeno, snížení zatížení Nejvyššího správního soudu a zrychlení délky řízení (v podrobnostech blíže *Hoetzel, J. Zákon ze dne 16. června 1937 č. 164 o nejvyšším správním soudu. Několik poznámek. Právník, 1937, č. 6, s. 333–348; vyskytly se i kritické ohlasy, srov. Neubauer, Z. K návrhu novely o Nejvyšším správním soudu. List československých právníků „Všehrd“, 1937, č. 6, s. 2, podle nichž „instituce, která mohla vystačiti v idylických dobách předválečného Rakouska, nepostačuje už svojí základní strukturou v pohnutých a chaotických dobách poválečných“ nebo „nikoliv radikální velkorysá reforma celé instituce správního soudnictví, nýbrž v podstatě jen několik menších... a hlavně laciných změn dosavadního zákona“). Tato novela je z legislativnětechnického hlediska zajímavá tím, že kromě vlastních novelizačních bodů tzv. říjnového zákona bylo v příloze uvedeno i celé jeho aktuální znění.*

<sup>6</sup> Podle § 18 odst. 2 ústavního zákona č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, jsou zrušeny všechny předpisy o správním soudu. Tímto obecným ustanovením došlo (po více než 76 letech!) i ke zrušení tzv. říjnového zákona.

<sup>7</sup> V § 2 tzv. říjnového zákona byla obsažena generální klauzule, která umožňovala podat stížnost „ve všech případech, ve kterých někdo tvrdí, že nezákonným rozhodnutím neb opatřením správního úřadu byl poškozen ve svých právech“ (ve znění novely provedené zákonem č. 164/1937 Sb. z. a n.). K tomu Z. Neubauer kriticky uvedl, že stížnost, která měla být výjimečnou, se stala „prostě pravidelným generálním opravným prostředkem proti konečným rozhodnutím“, což souviselo i se zatížením Nejvyššího správního soudu (srov. *Neubauer, Z. K návrhu novely o Nejvyšším správním soudu. List československých právníků „Všehrd“, 1937, č. 6, s. 2*).

<sup>8</sup> Pomíjíme existenci specifických soudů (kupříkladu volební, patentní,

Jím byl nejprve Správní soud ve Vídni, posléze jím byl Nejvyšší správní soud v Praze a po druhé světové válce (po poměrně zajímavých peripetích, notně již dobově ovlivněných) nakonec Správní soud v Bratislavě.<sup>9</sup>

S ohledem na tyto skutečnosti tehdejší systém správního soudnictví na našem území a jeho právní úprava s opravnými prostředky, potažmo s určitou obdobou dnešní kasační stížnosti, nepočítala. Na druhou stranu nelze zcela jednoznačně konstatovat, že by již tehdy byl stav správního soudnictví považován za zcela bezchybný a neměnný.<sup>10</sup>

---

kartelový nebo pojišťovací) veřejného práva, jak byly zřízeny především v období Československé republiky.

<sup>9</sup> Podle čl. VII tzv. první pražské dohody, která upravovala vztahy po osvobození Československa po druhé světové válce, měl Nejvyšší správní soud sídlit v Bratislavě. Proto Ústava z roku 1948 (ústavní zákon č. 150/1948 Sb.) v § 137 odst. 1 bod 3 počítala s existencí (již ne nejvyššího) správního soudu. Jeho sídlem se podle § 1 zákona č. 166/1949 Sb., o sídle správního soudu, stala Bratislava. M. Mazanec dodává, že „*ústavně bylo správní soudnictví zlikvidováno ústavním zákonem č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, ..., který nepřímou derogoval ustanovení § 137 Ústavy 9. května*“ [Mazanec, M. Zánik bývalého nejvyššího správního soudu ve světle dokumentů státního ústředního archivu. In: Novotný, O. (ed.) Pocta doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám. Praha: ASPI, 2002, s. 162. Právě tento příspěvek M. Mazance přibližuje období po roce 1945 a okolnosti zániku správního soudnictví a Nejvyššího správního soudu. Zmiňuje i problémy z hlediska „souběžného“ fungování Nejvyššího správního soudu a slovenského Nejvyššího správního soudu, který byl zřízen zákonem č. 120/1940 Sl. z.].

<sup>10</sup> J. Pražák zmiňuje dobový návrh reformy správního soudnictví, která nakonec nebyla uskutečněna. Reforma počítala se 4 stupni správních soudů (okresní, krajský, zemský a nejvyšší), které měly být (i po personální stránce) určitým způsobem spojeny s veřejnou správou (srov. Pražák, J. Rakouské právo správní. Praha, 1905, s. 151). Po vzniku Československa byl sice plně recipován předchozí rakouský model, nicméně objevovaly se úvahy, které dokonce našly i své legislativní vyústění ohledně jiného (ve smyslu organizačního) pojetí správního soudnictví. J. Hoetzel z hlediska označení soudu jako nejvyššího správního uvedl, že „*název ‚nejvyšší‘ je tedy jakousi anticipací příštího možného vývoje*“ (srov. Hoetzel, J. Soudní kontroly veřejné správy. Všehrad, 1924, s. 10). Ústava z roku 1920 (ústavní

Dostupné statistiky z fungování rakouského správního soudu poměrně zřetelně ukazují, že již na počátku 20. století byl Správní soud ve Vídni konfrontován se stoupajícím množstvím případů, což bylo mimo jiné také dáno rozšířením jeho působnosti i na sféru finanční a daňovou.<sup>11</sup> Z uvedených důvodů toto období a naznačené vývojové etapy lze pominout, jakkoliv jsou z pohledu správního soudnictví samotného velmi zajímavé a mají přesah i do dnešní doby.<sup>12</sup>

---

zákon č. 121/1920 Sb. z. a n.) v § 86 předpokládala existenci správního soudnictví při správních orgánech. Na to navazoval zákon č. 158/1920 Sb., o správním soudnictví a úřadův okresních a župních. V něm se počítalo s tím, že správní soudnictví budou vykonávat okresní senáty u okresních úřadů a župní senáty u župních úřadů. Účinnost tohoto zákona byla spojena s účinností zákona o okresních a župních úřadech; nicméně zůstalo u nenaplněného vyjádření. Pokud by tyto pokusy byly úspěšné, bezesporu by jejich důsledkem bylo i zavedení opravných prostředků do systému správního soudnictví. Jednoinstančnost správního soudnictví po roce 1918, jakkoliv to dnes nemusí být tak patrné, nebyla záměrná a plánovaná. Konečně, V. Mikule zmiňuje, že krátce po 2. světové válce byly snahy, „aby byla vytvořena soustava nižších správních soudů, proti jejichž rozhodnutím by bylo možno podat odvolání k jedinému nejvyššímu správnímu soudu, zejména kdyby šlo o otázky zásadního rázu a zachování jednoty práva“ (srov. Mikule, V. Správní soudnictví ponovu. In: Štruma, P., Tomášek, M. a kol. Nové jevy k právu na počátku 21. století. III., Proměny veřejného práva. Praha: Univerzita Karlova, Karolinum, 2009, s. 408). Z uvedeného je patrné, že určitá obdoba kasační stížnosti, ve formě jistého opravného prostředku, nebyla *a priori* vylučována. Nenastaly však vhodné okolnosti vedoucí k tomu, aby došlo k jejímu prosazení a právnímu zakotvení.

<sup>11</sup> K této problematice a konkrétním statistickým údajům blíže srov. Zumbini, A. F. Standards of Judicial Review on Administrative Action developed by the Austrian Verwaltungsgerichtshof in the Austro-Hungarian Empire. The Common Core of European Administrative Law. Working Papers series N. 5, issue 1/2019, <http://www.coceal.it/pdf/5.FerrariZumbiniTheAustro-HungarianEmpire.pdf>.

<sup>12</sup> O tom svědčí kupříkladu nedávná disertační práce P. Vetešníka (Vetešník, P. Správní soudnictví v ČSR v letech 1918 až 1938 v evropském kontextu. Disertační práce. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 15. 1. 2022,

Tato publikace rovněž ponechá stranou i „temné“ období po roce 1953. V něm myšlenka a koncepce správního soudnictví založeného na ochraně (veřejných) subjektivních práv zůstala opuštěna (byvši „nahrazena“, po sovětském vzoru, institutem prokuratury a jejího všeobecného dozoru sloužícího k ochraně objektivního práva, potažmo socialistické zákonnosti). Přesto se do právního řádu (a tehdejších předpisů upravujících občanské soudní řízení) dostala specifická forma soudní kontroly některých rozhodnutí správních orgánů.<sup>13</sup> Tato soudní kontrola byla ovšem přípustná jen v těch případech, kdy to výslovně umožnil zvláštní zákon, což byl podstatný rozdíl oproti (široké) generální klauzuli, na které bylo budováno původní rakouské a posléze československé správní soudnictví. Pro úplnost je třeba dodat, že i v této době se „ve dvou vlnách“ objevily úvahy nad možným návratem ke správnímu soudnictví. Jednou tomu bylo koncem 60. let<sup>14</sup>

---

<https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/103071/140067593.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

<sup>13</sup> Srov. zákon č. 142/1950 Sb., občanský soudní řád, a jeho hlavu 10 a § 394 a násl. Podstata spočívala v tom, že civilní soudy rozhodovaly o opravných prostředcích podaných proti rozhodnutím správních orgánů, a to především v oblasti důchodového zabezpečení. Tato koncepce, založena na institutu přezkoumání rozhodnutí jiných orgánů a principu pozitivní enumerace, byla posléze v 60. letech 20. století převzata i do OSŘ (srov. § 244 a násl. v původním znění), kde setrvala (byť v pozmeněné podobě) až do 31. 12. 2002. Bohužel také, s ohledem na uplatněnou terminologii, přinesla pojetí správního soudnictví, v němž se rozhoduje o opravném prostředku proti aktům veřejné správy, což je nesprávné a matoucí.

<sup>14</sup> V této době byla publikována řada (dodnes inspirativních) článků (kupříkladu *Fiala, J., Švestka, J.* Některé teoretické úvahy nad problémy správního soudnictví. *Správní právo*, 1969, č. 4, s. 193–206, *Hromada, J.* Několik úvah o problému renesance správního soudnictví. *Správní právo*, 1969, č. 1, s. 3–9, *Mikule, V.* Správní soudnictví v Československu. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 1968, č. 4, s. 3–47, *Mikule, V.* Správní soudnictví – ano či ne. *Právník*, 1968, č. 9, s. 769–779, *Mikule, V.* Místo správního soudnictví v soustavě prostředků k zajištění zákonnosti správy. *Právník*, 1968, č. 10, s. 857–873, *Pípek, J.* Několik poznámek a podnětů k soudnímu přezkoumávání správních rozhodnutí. *Správní právo*, 1968, č. 6,

a podruhé koncem 80. let 20. století.<sup>15</sup> V obou případech se tehdejší teoretické práce mohly opřít (byť ne vždy zcela otevřeně) i o díla rakouských a prvorepublikových klasiků.

Tato část, která má za cíl představit historii kasační stížnosti, včetně okolností a důvodů toho, proč vůbec byla do našeho právního řádu a systému správního soudnictví nakonec zavedena, se zcela záměrně omezí „jen“ na období změn po „revolučním roce 1989“, byť jak je již naznačeno, správní soudnictví po roce 1989 ideově rozhodně nezačínalo na „zelené louce“.<sup>16</sup>

---

s. 321–336, nebo *Zoulík, F.* Úvaha nad některými problémy správního soudnictví. Správní právo, 1969, č. 3, s. 129–139).

<sup>15</sup> Na prvním místě lze uvést monografii J. Macura (*Macur, J.* Správní soudnictví. Brno: Univerzita J. E. Purkyně, 1986). V ní se autor i z hlediska možného vývoje a organizace správního soudnictví přiklání k variantě prvostupňového řízení u krajských soudů a následného odvolacího řízení realizovaného u nejvyššího soudu. Uvedený autor v tomto díle (srov. kupříkladu s. 168, 169 nebo 179) nijak nepochyboval o potřebnosti (v jeho podání spíše řádného) opravného prostředku proti rozhodnutí správních soudů v prvním stupni a naopak kritizoval tehdejší pojetí (převážně) jednoinstančního správního soudnictví, které navíc evokovalo svojí povahou jako další opravný prostředek proti správnímu aktu. Dále lze z hlediska správního soudnictví jako takového odkázat na články, kupříkladu *Mates, P., Průcha, P.* Úvahy nad správním soudnictvím. Národní výbory, 1989, č. 38, s. 25–28, nebo *Fiala, J., Mates, P., Průcha, P.* K problematice správního soudnictví. Správní právo, 1990, č. 5, s. 257–275. V posledně uvedeném článku autoři zmiňují usnesení vlády ČSR č. 323 ze dne 12. 12. 1988, které uložilo zpracovat návrh politicko-právních zásad zákona o soudním přezkoumávání zákonosti rozhodnutí správních orgánů. Vlivem událostí v roce 1989 a v dalších letech tento úkol již realizován nebyl.

<sup>16</sup> Zmínit lze kupříkladu dodnes zajímavé vzpomínkové články J. Novotného, tehdy žijícího pamětníka – soudního úředníka (sekretáře) Nejvyššího správního soudu, srov. *Novotný, J.* Nejvyšší správní soud. Správní právo, č. 2, 1999, s. 73 a násl. (I. část), č. 3, 1999, s. 159 a násl. (II. část) a č. 4, 1999, s. 201 a násl. (III. část). Z období Československa po roce 1918 zůstala rozsáhlá a reprezentativní literatura, která je představována jak učebnicemi, komentáři, monografiemi tak i časopiseckými články. Vedle toho je dostupná i judikatura, která i nadále je, byť již v menší míře,

Nové celospolečenské, ale i právní poměry po roce 1989 a s tím spojený přechod<sup>17</sup> od totalitního státu ke státu demokratickému a (především) právnímu s sebou pojmově nesly znovuoobnovení, resp. návrat tradičních záruk či prvků právního státu, jako je především správní soudnictví.<sup>18</sup> Období po roce 1989 lze označit jako „znovuoobnovení správního soudnictví“.<sup>19</sup> K zavedení „kasační stížnosti“ nicméně tehdy ještě nedošlo.

Je třeba vrátit se k tomu, že určitá forma soudní kontroly

---

aplikovatelná, což potvrzují rozhodnutí současného Nejvyššího správního soudu, který na ni občas odkazuje.

<sup>17</sup> Srov. mimo jiné generální přezkumnou klauzuli v čl. 36 odst. 1 a 2 LPS (přijaté původně jako federální ústavní zákon č. 23/1991 Sb.; účinnosti nabyla 8. 2. 1991), nebo také čl. 6 odst. 1 EÚLP. Oba dokumenty a zmiňovaná ustanovení jasně prokázaly, že soudní ochrana před veřejnou správou má mít nadále své místo.

<sup>18</sup> Není bez zajímavosti, že již ve 30. letech 20. století A. Merkl vymezil 3 pilíře liberálního právního státu. Kromě zásady zákonnosti (vázanosti veřejné správy zákonem) a existence samosprávy to je, a jistě ne náhodou, právě správní soudnictví (*Merkl, A. Obecné právo správní. Praha, Brno: Orbis, 1932, s. 215*). I z hlediska krátkého historického srovnání je patrné, která doba právnímu soudnictví nepřála. Lze doplnit, že existenci účinného správního soudnictví připustí jen takový stát, který „se svých občanů nebojí“, a proto jim *de iure*, ale i *de facto* přiznává řadu práv, včetně práva „bránit se u státu proti státu“. Jako příhodným se mi v této souvislosti jeví citát M. Mazance, podle něhož „*stejně tak, jako přítomnost určitých druhů ryb ve vodních tocích vypovídá o kvalitě vody, tak i stav a funkčnost nezávislé soudní kontroly veřejné správy je spolehlivým indikátorem stavu demokracie a právního státu*“. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>.

<sup>19</sup> Tím se současně odlišuje od období o 10 let později, které vyvrcholilo přijetím SŘS. Často bylo v této souvislosti používáno slovo „reforma“, a to v jeho pravém významu (srov. *Mazanec, M. K úvahám nad záměry reformy správního soudnictví. Časopis pro právní vědu a praxi, 2000, č. 2, s. 225–234; Pomahač, R. K reformě správního soudnictví v České republice. Evropské a mezinárodní právo, 2001, č. 7–8, s. 3–9, nebo Baxa, J., Mazanec, M. Reforma českého správního soudnictví. Právní rádece, 2002, č. 1, s. 5–10*), případně rovnou nové správní soudnictví (srov. kupříkladu *Kamlach, M. Nové správní soudnictví. Bulletin advokacie, 2003, č. 1, s. 9–17*).



veřejné správy (pomineme-li na tomto místě naznačený všeobecný dozor prokuratury) byla zachována a v OSŘ (již od jeho účinnosti v roce 1964) byla dána procesní platforma k přezkoumání rozhodnutí jiných (tj. i správních) orgánů. To nicméně bylo možné jen v případech, kdy to zvláštní zákon výslovně připustil. Do roku 1989 se to týkalo převážně rozhodnutí v oblasti důchodového zabezpečení.

Požadavek poskytnutí soudní ochrany a realizace soudní kontroly veřejné správy, tak jak byla do té doby upravena v OSŘ, počal být po roce 1989 postupně rozšiřován, a to cestou tzv. enumerativního pozitivního výčtu, na kterém byl v té době založen přístup k soudu.<sup>20</sup> V těchto případech bylo možné podat k soudu tzv. opravný prostředek a napadnout vydané rozhodnutí správního orgánu.<sup>21</sup> Jak bude uvedeno rovněž dále v textu, i tehdejší zvolená terminologie (srov. „opravný prostředek“) posouvala správní soudnictví poněkud jiným směrem, než je jeho tradiční poslání při poskytování ochrany veřejným subjektivním právům.

Jednotlivé dílčí kroky vyvrcholily novelou OSŘ provedenou zákonem č. 519/1991 Sb. Jím byla, s účinností od 1. 1. 1992, do OSŘ vložena nová část pátá s (problematickým) názvem „Správní soudnictví“.<sup>22</sup> Tato část zavedla dvě procesní formy soudního přezkoumání aktů veřejné správy a poskytnutí soudní ochrany. Jednalo se (nově) o řízení o žalobách a (z předchozí doby) o řízení o opravném prostředku.<sup>23</sup> Lze

---

<sup>20</sup> K příkladům, které bylo možné najít před rokem 1989 a po něm, blíže srov. *Fiala, J., Mates, P., Průcha, P.* K problematice správního soudnictví. *Správní právo*, 1990, č. 5, s. 262 a 263, nebo *Kopecký, M., Bárta, J.* Rozhodování soudů o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů. *Právník*, 1995, s. 1048–1072. Viděno dnešním pohledem šlo o poměrně komplikované právní konstrukce, které vykazovaly řadu nedostatků.

<sup>21</sup> Srov. § 247 odst. 1 OSŘ ve znění do 31. 12. 1991.

<sup>22</sup> Jednalo se o federální právní úpravu, protože takto vytvořená koncepce správního soudnictví ovlivnila Českou republiku po „devadesátá léta“. I ve Slovenské republice tato koncepce, byť s řadou změn, nakonec přetrvala až do účinnosti SSP, ke které došlo 1. 7. 2016.

<sup>23</sup> Podle § 244 odst. 1 OSŘ v tehdejší znění ve správním soudnictví

se setkat s názory, že o správní soudnictví se jednalo pouze v případech přezkoumávání pravomocných správních rozhodnutí na základě podané žaloby (s využitím generální klauzule), zatímco v případě původního systému opravných prostředků proti (nepravomocným) rozhodnutím správních orgánů (na základě enumerativního pozitivního výčtu) o klasické správní soudnictví nešlo.<sup>24</sup>

Od 1. 1. 1992 až do 31. 12. 2002 bylo správní soudnictví (i z hlediska formálního názvu) upraveno v OSŘ a jeho části páté.<sup>25</sup> V daném ohledu se využila dosavadní platforma jak procesního předpisu (tj. OSŘ), tak i obecných soudů (všech stupňů).<sup>26</sup>

---

přezkoumávají soudy na základě žalob nebo opravných prostředků zákonost rozhodnutí orgánů veřejné správy.

<sup>24</sup> Kopecký, M. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 479.

<sup>25</sup> Jak k tomu dodává důvodová zpráva uvedené novely, „*úprava zde obsažená je z větší části nová a souvisí s rozšířením pravomoci soudů... Kromě toho úprava zde obsažená navazuje na dosavadní úpravu, obsaženou v dosavadní čtvrté hlavě čtvrté části, která se nazývala ‚Přezkoumání rozhodnutí jiných orgánů‘. Správnost zařazení dosavadní hlavy čtvrté do čtvrté části mezi opravné prostředky byla teoreticky sporná. Část čtvrtá totiž jedná o opravných prostředcích proti rozhodnutím soudů, takže její čtvrtá hlava, která se zabývala přezkumem správních rozhodnutí, sem systematicky ani nepatřila. Přezkumné řízení podle této hlavy se zprvu týkalo jen nepravomocných správních rozhodnutí. Tato ustanovení byla zprvu používána pouze pro přezkoumání rozhodnutí nositelů důchodového a nemocenského pojištění, což má svůj původ ve zvláštním pojišťovacím soudnictví, které v našich zemích trvalo až do roku 1950. Postupně však zvláštní zákony rozšiřovaly případy správních rozhodnutí, které podléhaly přezkoumání soudem, a to jak pokud jde o správní rozhodnutí dosud nepravomocná, tak pokud jde o správní rozhodnutí, u nichž došlo k vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení. Tento trend nabyt na intenzitě po 17. 11. 1989, kdy se stal součástí úsilí o přebudování našeho právního řádu tak, aby odpovídal požadavkům kladeným na právní stát. Vyvrcholil Listinou základních práv, která v čl. 36 odst. 2 vyslovila princip soudního přezkoumání správních rozhodnutí“.*

<sup>26</sup> Srov. § 246 OSŘ. To by na první pohled mohlo svádět k tomu, že mezi

Již tehdy nebylo žádným velkým tajemstvím, že tato právní úprava a jí zavedená koncepce nebyla pojata jako definitivní.<sup>27</sup> V průběhu 90. let 20. století se objevovaly názory, které poukazovaly na stále více se odhalující deficity stávající právní úpravy a dosavadního modelu správního soudnictví.<sup>28</sup> Setkat se lze s přiléhavým konstatováním, že tato právní úprava byla „do jisté míry jakýmsi šidítkem pro občany a ostatní subjekty veřejného práva“.<sup>29</sup>

To, že právní úprava obsažená v části páté OSŘ byla vskutku spíše provizorní, dokládají i rané a neúspěšné pokusy o vytvoření nové koncepce správního soudnictví a jeho

---

nimi snad mohly být nějaké instanční vztahy. Avšak s výjimkou rozhodnutí krajských soudů o opravném prostředku v oblasti důchodového zabezpečení a důchodového pojištění tomu tak nebylo, což byl reálný problém.

<sup>27</sup> V. Mikule píše o tom, že předmětná novela OSŘ byla přijata „bez velkých debat“ a celkově ji označil za pochybnou, když vycházela z nesprávné teze, že „správní řízení svým způsobem pokračuje i před soudem“ (Mikule, V. Správní soudnictví stojí před zásadní reformou. Parlamentní zpravodaj, 2001, č. 12, s. 17).

<sup>28</sup> Ocenit je třeba v tomto ohledu především postoj M. Mazance, který opakovaně poukazoval na problémy celého systému a na nedostatky aplikační praxe (k tomu srov. Mazanec, M. Problémy českého správního soudnictví pohledem soudce. Správní právo, 1997, č. 3–4, s. 145–153). Dlužno podotknout, že řada jím uváděných nedostatků bohužel přetrvává i do současné doby, jako je kupříkladu výchova a výběr soudců správních úseků krajských soudů. Skutečnost, že v mnoha ohledech byla tehdejší právní úprava nedostatečná, potvrzují i některé dílčí derogační nálezy Ústavního soudu, jimiž byla rušena určitá ustanovení upravující správní soudnictví v části páté OSŘ [srov. nálezy ze dne 24. 9. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 18/1996 (269/1996 Sb.), nebo ze dne 23. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 28/1998 (2/2000 Sb.); souhrnně k tomu srov. Kadečka, S. Správní soudnictví ve světle ústavněprávní judikatury. Právní rádce, 2002, č. 3, s. 9–14].

<sup>29</sup> Slova tehdejšího místopředsedy vlády a ministra spravedlnosti P. Rychetského použitá 7. 12. 2000 v Poslanecké sněmovně při projednávání Výchozích tezí pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační struktury, <https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/029schuz/s029266.htm#r2>.

organizační struktury.<sup>30</sup> Ty vycházely z toho, že Ústava počítala se zřízením a s existencí Nejvyššího správního soudu, protože se nemohly vyhnout postavení Nejvyššího správního soudu.<sup>31</sup>

M. Mazanec se ve své monografii z roku 1996, která rovněž pojednává o (tehdy aktuálních) návrzích *de lege ferenda*, zmiňuje výslovně o kasační stížnosti. Ta měla mít povahu mimořádného opravného prostředku. Věcně příslušný k rozhodování o kasačních stížnostech měl být (Ústavou předvídaný a nově zřízený) Nejvyšší správní soud. S kasační stížností se počítalo pro případy, kdy by před tím obecné soudy (nebo specifické správní orgány) rozhodovaly o opravném prostředku proti rozhodnutí správního orgánu. Cílem bylo, aby došlo ke sjednocení judikatury. Kasační stížnost měla být zaměřena výlučně na právní otázky a jejich posouzení. Z dnešního pohledu může být zajímavé i to, že „*pro podání kasační stížnosti se předpokládá velmi krátká lhůta (patnáctidenní) s výjimkami*“.<sup>32</sup>

Jedním z nejvážnějších nedostatků správního soudnictví v 90. letech 20. století byla jeho jednoinstančnost (což by samo o sobě až takovým problémem nebylo), spojená ovšem s absencí jakéhokoliv opravného prostředku (což už problém byl). Tehdejší literatura neviděla ani tak potíž v tom, že řízení ve správním soudnictví bylo jednoinstanční, ani v tom, že

---

<sup>30</sup> V letech 1993 a 1994 byl vytvořen návrh zásad zákona o Nejvyšším správním soudu. Uvažovalo se, že by Nejvyšší správní soud měl být, po tehdejších polském vzoru, jediným správním soudem. Nicméně takové řešení se ukázalo jako již dávno přežitě, a proto se nad ním, slovy M. Mazance „tíše zavřela voda“ (*Mazanec, M. Reforma správního soudnictví v České republice. Soudní rozhledy, 2000, č. 8, s. 225–234*). Další pokus byl učiněn v roce 1996. Tehdejší materiál počítal s tím, že kromě Nejvyššího správního soudu by byly v oblasti správního soudnictví činné i krajské soudy. Nicméně ani tento materiál se nedostal do dalšího legislativního procesu.

<sup>31</sup> *Kamlach, M. Nové správní soudnictví. Bulletin advokacie, 2003, č. 1, s. 9–17.*

<sup>32</sup> *Mazanec, M. Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996, s. 288, 292 a 293.*

vydaná rozhodnutí soudů nelze „plošně či široce“ přezkoumávat a případně je „napravovat“, nýbrž především v tom, že nebylo možné sjednocovat aplikační praxi soudů a držet jednotnou judikaturní linii.<sup>33</sup> Viděno dnešním pohledem, problémem nebyla ani tak potřeba zajistit široký přezkum a „nápravu“ soudních rozhodnutí, jako spíše jejich nejednotnost. S tím jsou pojmově spojeny další negativní vlastnosti, jako je nepředvídatelnost a nestabilita. J. Macur k tomu podotkl, že vyloučení opravných prostředků ve správním soudnictví a jeho jednoinstančnost vycházela z tehdejšího nesprávného názoru na podstatu a funkci správního soudnictví. To bylo nevhodně považováno za opravné řízení, resp. za další opravný prostředek proti správnímu aktu, a nikoliv za originální a specifickou formu soudní ochrany (veřejných) subjektivních práv. Podle uvedeného autora řízení ve správním soudnictví „*není pokračováním opravných instancí, a nelze tedy připočítávat administrativní opravné instance k instancím soudním. Soudní přezkumné řízení by tedy nemělo být koncipováno jako řízení jednoinstanční s poukazem na uplatnění předchozích instancí správních*“.<sup>34</sup>

Je zcela evidentní, že absence kasační stížnosti byla pocitována velmi silně, zvláště když mezi jednotlivými soudy působícími v tehdejší systém správního soudnictví, až na

---

<sup>33</sup> M. Mazanec k tomu téměř prorocky uvedl: „*protože však jde o řízení v jediné instanci a řádný ani mimořádný opravný prostředek není připuštěn, je již do samotných základů nového správního soudnictví zabudována nepřijemná trhlina, která... působí nejen praktické problémy s nejednotnou judikaturou, ale zejména také svádí i k nesprávným úvahám o jediné možné a postačující nápravě této nedokonalosti, totiž zavedení opravných prostředků*“ (Mazanec, M. Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996, s. 40).

<sup>34</sup> Macur, J. Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době. Brno: Masarykova univerzita, 1992, s. 69 a 70. Nutno doplnit, že shodné závěry byly prezentovány i v dřívější monografii J. Macura, a to i více kategorickým způsobem (srov. Macur, J. Správní soudnictví. Brno: Universita J. E. Purkyně v Brně, 1986, s. 168 a 169).

malou výjimku, nebyly žádné instanční vazby.<sup>35</sup> V dnešní době se již zdá také poměrně těžko uvěřitelné, že jako významný nedostatek tehdejšího správního soudnictví se jevila neexistence oficiální sbírky soudních rozhodnutí a obtížný přístup k judikatuře správních soudů vůbec.

Kromě původní, ne plně vyhovující, právní úpravy správního soudnictví a jejích některých naznačených limitů, byla dalším východiskem pro (pozdější) institut kasační stížnosti sice ústavně předpokládaná, ale fakticky 10 let nezřízená instituce Nejvyššího správního soudu.<sup>36</sup> I s touto skutečností byly úzce

---

<sup>35</sup> Mazanec, M. Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996, s. 48.

<sup>36</sup> Srov. čl. 91 odst. 1 Úst. Nicméně „z Ústavy nevyplývá, zda Nejvyšší správní soud má být jediným (výlučným) soudem ve sféře správního soudnictví, nebo zda tu má vzniknout soustava správních soudů, nebo konečně zda Nejvyšší správní soud má ve sféře správního soudnictví představovat ‚odbočku‘ ze soustavy ostatních soudů pro věci veřejného práva“ (bližze srov. Mazanec, M., Mates, P. Úvahy a fakta o správním soudnictví. 3. díl. Právní rozhledy, 1997, č. 9, s. 317–321). Okolnosti doplnění Nejvyššího správního soudu do textu návrhu Ústavy nejsou zcela jasné. Jak uvádí V. Sládeček, „je obecně známo, že do Ústavy se ustanovení o Nejvyšším správním soudu dostala až při projednávání vládního návrhu v České národní radě“ (srov. Sládeček, V., Tomoszková, V. a kol. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 42). To ostatně potvrzují i dokumenty shromážděné v publikaci Sylla, M., Syllová, J. Ústava České republiky 1992. Dokumenty a ohlasy. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 39, 45 a 71. Z nich vyplývá, že se předpokládalo, že bude umožněn vznik Nejvyššího správního soudu. Na s. 408 uvedené publikace, kde je uveden zápis z 27. schůze ústavně právního výboru České národní rady, se uvádí, že „na návrh poslance Marka Bendy poslanci orientačním hlasováním se vyjádřili, zda má být v ústavě zakotven institut Nejvyššího správního soudu (15 poslanců hlasovalo pro)“. V návaznosti na doplnění po projednání v ústavně právním výboru již další dokumenty obsahovaly Nejvyšší správní soud v Ústavě tak, jak byla nakonec schválena. Shodně srov. Pítrová, L. Nejvyšší správní soud – dárek k desetiletí české ústavy. In: Kysela, J. (ed.) Deset let Ústavy České republiky. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 365. Tuto skutečnost potvrzuje i obecnější vyjádření M. Výborného, že „se objevovaly zmínky o správních soudech, podtrhují nikoliv o Nejvyšším správním soudu, ten se do Ústavy dostal pozoruhodným způsobem“ [srov. Výborný, M. K okolnostem vzniku

spojeny reálné negativní důsledky v podobě absence vrcholného (ve smyslu judikaturu sjednocujícího) soudního orgánu a také absence možného opravného prostředku ve správním soudnictví.<sup>37</sup>

Na nežádoucí stav správního soudnictví upozorňovaly i tehdejší hodnotící zprávy Evropské unie, neboť se jednalo o období před vstupem České republiky do tohoto společenství (k čemuž došlo 1. 5. 2004).<sup>38</sup>

I tyto naznačené skutečnosti nakonec vedly k poměrně razantnímu zásahu ze strany Ústavního soudu,<sup>39</sup> kterým byla

---

Ústavy ČR z parlamentní perspektivy. In: *Kysela, J. (ed.) Deset let Ústavy České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 63]. Trochu jinak to popisuje J. Novotný, který se opírá o tvrzení některého ze členů ústavně právního výboru. Podle něj „jedna nejmenovaná poslankyně vyslovila přání, aby se tam Nejvyšší správní soud objevil, načež členové výboru ‚prostě lidsky přikývli‘“ (srov. *Novotný, J. Nejvyšší správní soud*. Správní právo, 1999, č. 3, s. 160).

<sup>37</sup> V této souvislosti V. Šimíček (srov. In: *Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 12) v předmluvě komentáře uvádí, že za předchozí právní úpravy dané částí páté OSŘ „neexistovaly opravné prostředky proti rozhodnutím soudů ve správním soudnictví. To vedlo k odchylující se judikatuře osmi krajských soudů, a to až do té míry, že ‚zlé jazyky‘ například hovořily o ‚osmi daňových republikách‘. Faktickou roli odvolacího soudu ve správním soudnictví a sjednocovatele správní judikatury musel vykonávat Ústavní soud v mimořádně široce pojatém řízení o ústavní stížnosti. Není ostatně náhodou, že ústavní stížnosti ve věcech správního soudnictví postupně dosáhly 20 % veškeré agendy Ústavního soudu“.

<sup>38</sup> Tuto skutečnost, kterou rovněž nelze zcela ponechat stranou, zmiňují kupříkladu *Mazanec, M. Reforma správního soudnictví v České republice*. Soudní rozhledy, 2000, č. 8, s. 225–234, *Mikule, V. Ústavní základy správního soudnictví*. In: *Dančák, B., Šimíček, V. (eds.) Aktuálnost změn Ústavy ČR*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 187–216, nebo *Baxa, J., Mazanec, M. Reforma správního soudnictví v České republice*. Právní rádce, 2002, č. 1, s. 5–10.

<sup>39</sup> Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (276/2001 Sb.). Jakkoliv je nepochybné, že uvedené rozhodnutí uspišilo práce na přípravě nové právní úpravy (tj. SŘS), vyskytly se přesto jisté kritické hlasy k tomuto (jinak pozitivnímu) nálezu (k tomu srov. *Sládeček, V., Tomoszková, V. a kol. Správní soudnictví v České*

zrušena celá část pátá OSŘ upravující oblast správního soudnictví. Byl to totiž právě Ústavní soud, který byl nucen dlouhá léta suplovat trvající neexistenci Nejvyššího správního soudu<sup>40</sup> spojenou s absencí předchozího oprávněného prostředku ve správním soudnictví sloužícího mimo jiné ke sjednocování judikatury. Kromě uvedených negativ se nicméně lze v literatuře setkat s jedním poměrně překvapivým pozitivním důsledkem. Z. Kühn se domnívá, že správní soudnictví v 90. letech 20. století, představované tehdy především krajskými soudy a oběma vrchními soudy se (v důsledku absence kasační stížnosti a Nejvyššího správního soudu) ve větší míře a „přímo“ setkávalo s Ústavním soudem a také s jeho argumentací, která zahrnovala mimo jiné zahraniční judikaturu (především Evropského soudu pro lidská práva). Podle Z. Kühna díky tomu české správní soudnictví získalo, z hlediska uplatnění argumentace judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, vůči ostatním složkám soudnictví zřetelný náskok. Ústavní soud tímto pozitivně formoval správní soudnictví *pro futuro*. Uvedený autor k tomu výslovně dodává, že „*protiústavní nečinnost zákonodárce, který teprve po 10 letech od přijetí ústavy*

---

republiky a ve vybraných státech Evropy. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 39, *Penk, F.* Poznámka na okraj nálezu Ústavního soudu o zrušení části páté občanského soudního řádu o správním soudnictví (polemika). *Bulletin advokacie*, 2002, s. 10, nebo *Mikule, V., Sládeček, V.* Nad nálezem Ústavního soudu, kterým byla zrušena úprava správního soudnictví. *Bulletin advokacie*, 2002, č. 10, s. 59. Uvedené výtky se především týkaly toho, že byla zrušena *en bloc* ustanovení i jinak ústavně konformní.

<sup>40</sup> Ústavní soud výslovně v nález ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (276/2001 Sb.), k neexistenci a nezřízení Nejvyššího správního soudu uvedl, že „*Ústava do soustavy soudů výslovně začlenila Nejvyšší správní soud, aniž by v přechodných a závěrečných ustanoveních zřízení tohoto soudu odložila, resp. uložila konkrétní úkoly konkrétním orgánům, jakož i lhůty k nastolení ústavního stavu. Ústavní pořádek tedy počítá s vrcholem soustavy správních soudů, zatímco zákon upravující toto odvětví soudnictví (část pátá OSŘ) je vybudován zcela odlišně, když vytváří tři na sobě nezávislé roviny rozhodování, přičemž toto rozhodování je, s výjimkou věcí důchodových, konečné“.*



*nakonec do našeho práva zakotvil Nejvyšší správní soud, tak vlastně pomohla rychlejší mentální transformaci správního soudnictví“.<sup>41</sup>*

Ve vztahu ke kasační stížnosti lze z předmětného nálezu Ústavního soudu zmínit, že „nemůže být sporu o tom, že požadavek na vytvoření mechanismu sjednocení judikatury (byť třeba jen formou kasační stížnosti či jiného mimořádného opravného prostředku) vyplývá z požadavků kladených na stát, který sám sebe definuje jako stát právní. Neexistence takového mechanismu ve svých důsledcích pak vede též k nedostatečnému tlaku na kultivaci veřejné správy jako celku a k pocitům orgánů této správy, mnohdy oprávněným, že jsou vystaveny soudní kontrole, která postrádá sjednocující funkci. Kromě toho absence jakéhokoliv prostředku sjednocování judikatury správních soudů vede k tomu, že do role ‚sjednocovatele‘ se v rozporu se svým postavením dostává Ústavní soud. Tento stav vytváří zásadní nerovnost mezi právníky a fyzickými osobami na straně jedné a správními úřady, neboť stát nemá žádný prostředek, aby se bránil proti někdy diametrálně odlišnému rozhodování správních soudů. Jinak řečeno, exekutiva nemá možnost vyvolat posouzení správní judikatury vrcholným orgánem moci soudní, má-li za to, že odporuje zákonu“.

Protože tento derogací nálezy byl publikován ve Sbírce zákonů, lze konstatovat, že kasační stížnost se i díky této zmínce „prorocky“ dostala do právního řádu, a to ještě před vlastní účinností SŘS.

Nutno podotknout, že Ústavní soud se k tomuto kroku odhodlal „po zvážení všech apelů, které v minulosti ve směru k moci výkonné a zákonodárné učinil, a poté, co vzal na vědomí stav prací na reformě správního soudnictví“.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Kühn, Z. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva v praxi Nejvyššího správního soudu. Časopis pro právní vědu a praxi, 2021, č. 2, s. 363–374, <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/15268>.

<sup>42</sup> Z dřívějších (a kritických) rozhodnutí na tehdejší právní úpravu správního soudnictví (zejména co se týče absence opravného prostředku a jednoinstančnosti), srov. nálezy pléna Ústavního soudu ze dne 27. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 28/95, či nálezy Ústavního soudu ze dne

Kromě toho je třeba dodat, že Ústavní soud o zhruba rok a půl odložil vykonatelnost svého derogačního nálezu (k 31. 12. 2002). Tím se vytvořil dostatečný prostor, aby zákonodárce přijal novou právní úpravu, na které se tehdy pracovalo, a aby nenastaly nepředvídatelné komplikace.

Jestliže Ústavní soud vyšel pro formulaci svého poměrně invazivního výroku i z toho, jaký je stav prací na reformě správního soudnictví, je vhodné ve stručnosti tuto reformu, resp. průběh prací zmínit. Na jejím konci se nalézají nejenom SŘS, ale celkově se jí prolíná nezbytnost existence opravného prostředku ve správním soudnictví, který povede ke sjednocování judikatury. Tento opravný prostředek počíná být výslovně pojmenován jako kasační stížnost; toto označení se ujme a je zachováno doposud.

Výše v textu byly již zmíněny neúspěšné snahy o nové pojetí správního soudnictví z let 1993/1994 a 1996. Teprve třetí pokus byl úspěšný. Jeho cesta byla poměrně dlouhá. Dne 23. 2. 1998 tzv. úřednická, resp. Tošovského vláda schválila věcný záměr zákona o Nejvyšším správním soudu.<sup>43</sup>

---

22. 5. 1997, sp. zn. IV. ÚS 332/96. K tomu srov. kupříkladu *Holländer, P.* Správní soudnictví a ústavně právní argumentace. In: *Vopálka, V. (ed.)* Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 37 a 38, nebo *Kadečka, S.* Správní soudnictví ve světle ústavněprávní judikatury. Právní rádce, 2002, č. 3, s. 9–14, který zmiňuje i zajímavé časové souvislosti. V nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 12/99, byla vyslovena „prorocká věta“, podle níž *„nejsou-li však několikaleté apely Ústavního soudu pro zákonodárce dostatečnou motivací k naplnění Ústavy, prohlašuje Ústavní soud, že bude ve své rozhodovací činnosti důsledně hledat prostředky a možnosti, jak tento stav změnit“*. Stalo se tomu tak přísloušce „do roka a do dne“ (srov. již zmiňovaný náleze ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, 276/2001 Sb.).

<sup>43</sup> Srov. usnesení vlády č. 106/1998, nebo *Patera, J.* K přípravě návrhu zákona o Nejvyšším správním soudu. Parlamentní zpravodaj, 1997/1998, č. 14–15, s. 341–343. Zde se výslovně pojednává o kasační stížnosti, která má sloužit k přezkoumávání zákonnosti rozhodování soudů v oblasti správního soudnictví a povede celkově ke sjednocování judikatury. Rovněž se počítalo s tím, že kasační stížnost má mít povahu mimořádného opravného prostředku, přičemž k jejímu podání měly být

Následovaly další práce, kterých se posléze již ujala tzv. Zemanova vláda. V březnu -a květnu 2000 probíhala expertní jednání na bázi Legislativní rady vlády. Jejich výstupem byl materiál, který mimo jiné vymezil 3 možné varianty budoucí podoby správního soudnictví po jeho organizační stránce, věnoval se však i funkčním aspektům správního soudnictví. Výsledný materiál<sup>44</sup> byl následně v červnu 2000 předložen Poslanecké sněmovně Parlamentu s tím, že je na ní, aby se vyslovila, která organizační varianta je jí preferována.<sup>45</sup> Dne 24. 1. 2001 bylo dáno Poslaneckou sněmovnou Parlamentu doporučení ohledně kompromisní varianty (tzv. dvouhlavá saň).<sup>46</sup> Na jejím základě posléze probíhaly vlastní práce na obsahu SŘS. Ty byly podmíněny tím, že má být zřízen

---

legitimovány i správní orgány, jejichž rozhodnutí bylo soudem zrušeno.

<sup>44</sup> Srov. Výchozí teze pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné alternativy jeho organizační struktury. V tomto materiálu se na několika místech výslovně počítalo s tím, že sice řízení ve správním soudnictví má být jednoinstanční, avšak s možností podání kasační stížnosti. Kasační stížnost měla mít povahu mimořádného opravného prostředku, přičemž se počítalo s tím, že ji bude možné podat pouze z důvodu porušení zákonnosti. Prostřednictvím rozhodování o kasačních stížnostech mělo být zajišťováno též sjednocování judikatury ve správním soudnictví.

<sup>45</sup> Srov. sněmovní tisk 669 z roku 2000, <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&T=669>. Zvolený postup lze z dnešního pohledu vnímat jako neobvyklý. Vysvětlení lze získat ze slov I. Langera, která uvedl při projednávání, „*tato vláda je menšinová a potřebuje znát většinové stanovisko Poslanecké sněmovny, neboť ta ve svém důsledku bude rozhodovat o podobě konkrétních zákonů, které tuto problematiku řešit budou*“ (<https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/029schuz/s029275.htm#r2>).

<sup>46</sup> V usnesení č. 1394 se uvádí, že Poslanecká sněmovna „*doporučuje vládě, aby při dalším legislativním řešení organizační struktury a působnosti správního soudnictví vycházela z varianty II uvedené v části D materiálu ‚Výchozí teze pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační struktury‘ (sněmovní tisk 669), tedy z varianty, kdy správní soudnictví by bylo vykonáváno v působnosti obecných soudů a Nejvyššího správního soudu, který by tvořil vrchol soudní soustavy pro správní soudnictví*“.

samostatný Nejvyšší správní soud a že náplní jeho činností bude rozhodování o mimořádném opravném prostředku – kasačních stížnostech.

Zmíněný derogační nálezn Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001 tak přišel „v pravý čas“ a bezesporu to další práce na reformě správního soudnictví výrazně podpořilo. Jak k tomu dodává L. Pítrová, „*nepochybným katalyzátorem legislativního vývoje se stal nálezn Ústavního soudu..., a který rázně ukončil desetiletí trvající diskuzi*“.<sup>47</sup>

Vlastní průběh schvalování a následného úspěšného přijetí SŘS byl celkově podmíněn tím, že Ústavní soud odložil vykonatelnost svého zrušujícího nálezu, pročež do 31. 12. 2002 bylo nutno novou právní úpravu přijmout.<sup>48</sup>

Původně byla právní úprava kasační stížnosti obsažena v § 110 až 118 vládního návrhu SŘS.<sup>49</sup> Při bližším srovnání vládního návrhu a výsledné podoby textu právní úpravy kasační stížnosti lze konstatovat, že původně navrhovaná

---

<sup>47</sup> Pítrová, L. Nejvyšší správní soud – dárek k desetiletí české ústavy. In: Kysela, J. (ed.) Deset let Ústavy České republiky. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 367.

<sup>48</sup> Chronologický přehled legislativního průběhu návrhu SŘS poskytuje Průcha, P. Parlament schválil novou úpravu správního soudnictví. Právní zpravodaj, 2002, č. 4, s. 1–4, obdobně též srov. <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&T=1080>. Z množství dostupných údajů lze vybrat ty klíčové: vláda svým usnesením č. 947 schválila návrh SŘS dne 26. 9. 2001. Dne 1. 10. 2001 byl návrh SŘS předložen Poslanecké sněmovně, která jej ve 3. čtení schválila dne 15. 2. 2002. Senát návrh SŘS schválil dne 22. 3. 2002.

<sup>49</sup> V důvodové zprávě se ke kasační stížnosti na různých místech uvádí, že „v zájmu sjednocení rozhodování je proto třeba založit možnost podat mimořádný opravný prostředek z důvodu porušení zákonitosti – kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu“. Dále se konstatuje, že návrh „nově zavádí opravný prostředek proti rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví – kasační stížnost, koncipovanou jako mimořádný opravný prostředek, založený značně široce. Je tomu tak proto, že jednou z nejdůležitějších výhrad proti stávajícímu systému správního soudnictví byla praktická nemožnost sjednocení odchylných se judikatury krajských soudů“.

právní úprava byla v podstatě <sup>50</sup> totožná s výslednou a schválenou podobou právní úpravy kasační stížnosti v SŘS.

S konkrétní právní úpravou kasační stížnosti v českém právním řádu se lze poprvé setkat až v souvislosti s platností SŘS. Ta nastala dne 17. 4. 2002.<sup>51</sup> Vlastní počátek aplikace institutu kasační stížnosti lze formálně spatřovat v (nikoliv náhodném) datu 1. 1. 2003.<sup>52</sup> K tomuto dni nabyl SŘS účinnosti, jak bylo výslovně stanoveno v § 135 SŘS. Tím bylo uskutečněno nové, resp. vůči tomu předcházejícímu, odlišné (a kvalitativně vhodnější) pojetí správního soudnictví, a to po jeho organizační, ale i funkční stránce.<sup>53</sup> Přitom kasační stížnost, jakkoliv to na první pohled nemusí být příliš patrné, je jedním z nejdůležitějších projevů či důsledků právní úpravy obsažené v SŘS a její koncepce.

Fakticky mohly být (a v praxi také byly) kasační stížnosti

---

<sup>50</sup> Výsledná podoba SŘS se oproti vládnímu návrhu lišila především v tom, že zavedla (v § 105 odst. 2 SŘS) povinné zastoupení stěžovatele pouze v rámci řízení o kasační stížnosti (předvídáno totiž bylo povinné zastoupení navrhovatele, resp. žalobce obecně).

<sup>51</sup> SŘS byl „doprovázen“ změnovým zákonem č. 151/2002 Sb. I v něm nalezneme zmíněnou kasační stížnost, konkrétně v jeho části desáté. Ta novelizovala SoudP, neboť bylo třeba zavést soudní poplatek za podání kasační stížnosti. Další „projevy“ kasační stížnosti a její případná specifika, tak jak jsou i dnes zavedena zvláštními zákony, byly ponechány na jednotlivých novelizacích právě těchto zvláštních předpisů (srov. kupříkladu novelu AzZ provedenou zákonem č. 217/2002 Sb.), ke kterým došlo v průběhu tzv. legisvakanční lhůty před nabytím účinnosti SŘS.

<sup>52</sup> Zřejmě nebylo záměrem Ústavního soudu a šlo tak o vedlejší důsledek, aby nová koncepce a pojetí správního soudnictví vešla v život přesně po 50 letech, kdy naopak původní myšlenka a právní úprava správního soudnictví u nás byla opuštěna.

<sup>53</sup> J. Filip [srov. *Filip, J.* Nejvyšší správní soud a Ústavní soud po přijetí soudního řádu správního. In: *Vopálka, V. (ed.)* Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 25] dodává, že „*shodou okolností ve stejné době (srpen 2002) schválili v Polsku novou úpravu správního soudnictví, kterou by bylo možno označit jako úpravu již „třetí generace. Na rozdíl od ČR je obsažena ve dvou zákonech – jeden z nich je skutečným soudním řádem správním (301 článků) a druhý se týká organizace správních soudů (50 článků)“*“.

podávány a o kasačních stížnostech mohlo být následně ze strany Nejvyššího správního soudu rozhodováno až o trochu později; ve větším rozsahu potom zhruba od poloviny roku 2003. Důvod tohoto „zpoždění“ byl vcelku prozaický. Právní úprava v přechodném ustanovení § 131 SŘS stanovila, že kasační stížnost lze podat (až) proti rozhodnutí krajského soudu vydanému po účinnosti tohoto zákona,<sup>54</sup> přičemž krajské soudy mohly aplikovat SŘS rovněž teprve po nabytí jeho účinnosti.

Může být poměrně paradoxní, že převážná část období uskutečňování správního soudnictví na našem území byla prosta institutu kasační stížnosti, resp. její obdoby. Zdá se téměř neuvěřitelné, že ve správním soudnictví, jehož počátky nalézáme ve druhé polovině 19. století, představuje kasační stížnost v podstatě relativně mladý prvek. Jakkoliv uvedené zobecnující závěry platí plně pro české prostředí (v němž kasační stížnost poměrně nedávno dosáhla své „plnoletosti“), i z komparativního pohledu středoevropského prostoru, tato skutečnost nebyla a není nijak výrazně osamocena.<sup>55</sup> Počátky

---

<sup>54</sup> Shodně srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, č. j. 6 Ads 11/2008-

-55. Podle něj kasační stížnost směřující proti rozhodnutí krajského soudu vydanému před účinností SŘS, tj. před 1. 1. 2003, není přípustná. Taktéž Ústavní soud uvedl (srov. usnesení ze dne 4. 8. 2005, sp. zn. I. ÚS 57/05), že „*Nejvyšší správní soud postupoval s ohledem na znění ustanovení § 131 SŘS zcela v souladu se zákonem, neboť rozsudek krajského soudu, proti němuž podala stěžovatelka kasační stížnost, byl vydán dne 25. 11. 2002, tedy před 1. 1. 2003, kdy nabyly účinnosti soudní řád správní, ustanovení § 131 SŘS přitom umožňuje podat kasační stížnost pouze proti rozhodnutím krajských soudů vydaným po dni účinnosti SŘS*“. Historicky prvním rozhodnutím Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti je rozhodnutí ze dne 11. 2. 2003, č. j. 4 Ads 3/2003-27. Jím byla kasační stížnost odmítnuta právě z toho důvodu, že směřovala proti rozhodnutí krajského soudu vydanému v době před účinností SŘS.

<sup>55</sup> V souvislosti s ustanovením a „počátečním“ fungováním správního soudnictví bylo na konci 19. století a v první polovině 20. století poměrně běžné (ale ne výlučné), že existoval jen jeden (obvykle univerzální či všeobecný) správní soud (nebo jeho obdoba). Z toho

správního soudnictví a jeho další fungování nebyly kasační stížnosti nijak nakloněny.

Vhodný okamžik pro kasační stížnost nadešel (opět v našich podmínkách) až mnohem později. To se projevilo i tím, že při zavedení institutu kasační stížnosti do českého právního řádu nebylo (z hlediska historického vývoje) na co navázat. Na druhou stranu (a může to být další paradox spojený s kasační stížností) „navázat“ bylo možné na převážně negativní důsledky, které přinesla absence kasační stížnosti, a to zejména v 90. letech 20. století. Tyto negativní momenty bezesporu sehrály svou pozitivní roli při následném zakotvení kasační stížnosti a v tvorbě obsahu její právní regulace až do současnosti.

Se zřízením předvídaného Nejvyššího správního soudu, jakož i se zavedením kasační stížnosti, se počítalo již v počátcích reformních snah o nové pojetí správního soudnictví po roce 1989, resp. 1992. V rámci snah o reformu správního soudnictví v 90. letech 20. století se výslovně ujal pojem „kasační stížnost“ a jeho povaha, coby mimořádného opravného prostředku. Není proto velkým překvapením, že

---

důvodu bylo řízení ve správním soudnictví výhradně jednoinstanční a bez možnosti podat jakýkoliv opravný prostředek. K této problematice blíže srov. dobovou komparativní studii K. Laštovky (*Laštovka, K. Správní soudnictví ve státech slovanských*. Praha, 1934). Naopak kupříkladu pro Francii byla již v tomto období typická soustava správních soudů na čele se Státní radou (srov. *Hoetzel, J. Nauka o správních aktech*. Praha: Bursík a Kohout, 1907, s. 51). Správní soudnictví v Německu, které „nabízelo“ jeho různé koncepce (označované jako „jihoněmecké“, „württemberské“ či „saské“ nebo „pruské“; srov. *Pítrová, L., Pomahač, R. Evropské správní soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1998, s. 11 nebo 104) prošlo zajímavým vývojem. Blíže k tomu lze odkázat na (jinak třísvazkovou) publikaci *Sommermann, K. P., Schaffarzik, B. (ed.) Hand-buch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*. Band 1. Berlin: Springer, 2019; z relativně nedávné domácí literatury k vývoji správního soudnictví v Německu srov. *Bláhová, I. Německé správní soudnictví v průběhu času. Právněhistorické studie*, 2015, č. 2, s. 220–239.

institut kasační stížnosti nakonec obsahoval i vládní návrh SŘS. V daném ohledu byly výše předestřené záměry ohledně začlenění kasační stížnosti do nové právní úpravy správního soudnictví naplněny.

Cílem této části bylo stručně vyjádřit (a připomenout) klíčové okolnosti a důvody, které sehrály svoji roli při formulování právní úpravy kasační stížnosti, včetně toho, že kasační stížnost jako taková je vůbec v právní úpravě správního soudnictví obsažena. Vzpor poměrně dlouhé a bohaté historii správního soudnictví na našem území naprosto zásadním obdobím pro kasační stížnost byla právě teprve 90. léta 20. století. To se totiž naplno projevíly veskrze negativní důsledky absence kasační stížnosti v tehdejší právní úpravě správního soudnictví, úzce spojené s faktickým nezřízením Ústavou ČR předvídaného Nejvyššího správního soudu. Dalším výrazným faktorem, který si výslovně vynutil přijetí nové právní úpravy obsahující i kasační stížnost, byl zmiňovaný derogační náleží Ústavního soudu z 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (276/2001 Sb.), a jeho odůvodnění, kde byla kasační stížnost a její potřebnost zmiňována.

## **2. Výsledná podoba právní úpravy kasační stížnosti**

Z naznačené historie kasační stížnosti vyplývá, že její výslovné právní zakotvení je výrazným rysem správního soudnictví a jeho celkového fungování právě tak, jak jej „přinesl“ SŘS. Tato část má za cíl obecně představit výslednou podobu právní úpravy kasační stížnosti. Činí tak „celostně“ a primárně z hlediska systematiky právní úpravy kasační stížnosti, včetně jejích případných vztahů k jiným ustanovením SŘS nebo vůči právní úpravě kasační stížnosti obsažené ve zvláštních zákonech.

Protože v průběhu projednávání vládního návrhu SŘS v zákonodárném sboru došlo k určitým změnám, a tím



i posunům<sup>56</sup> v obsahu SŘS, kasační stížnost nalezla svoji konečnou právní úpravu o několik ustanovení „dříve“, a to v § 102 až 110 SŘS. Ostatně tato ustanovení upravují kasační stížnost i do dnešní doby. Vedle toho se kasační stížnost vyskytuje i v jiných ustanoveních SŘS, a to v souvislosti s tím, že je umožněno podat kasační stížnost,<sup>57</sup> je naznačen její smysl a účel,<sup>58</sup> případně se dané ustanovení vztahuje k řízení<sup>59</sup> nebo rozhodnutí<sup>60</sup> o kasační stížnosti. Rovněž přechodná ustanovení SŘS se zmiňovala o kasační stížnosti, přičemž z povahy věci jsou z dnešního pohledu spíše obsoletní.<sup>61</sup>

Již z hlediska systematického začlenění kasační stížnosti do SŘS, jakož i s ohledem na další ustanovení SŘS či zvláštních zákonů, lze vysledovat určitá specifika, která jsou s právní úpravou kasační stížnosti spojena či napomáhají utvářet její specifický charakter.

Systematicky je kasační stížnost upravena v hlavě III SŘS s názvem „Opravné prostředky“. Tato hlava se člení na 3 díly. Právní úprava kasační stížnosti se nachází již v jejím dílu 1, což podtrhuje její místo v systému opravných prostředků ve správním soudnictví. Ve 2. dílu (§ 111 až 119 SŘS) je obsažena do jisté míry související, ale současně na kasační stížnosti nezávislá obnova řízení. Konečně, ve 3. dílu je v § 120 SŘS obsaženo společné ustanovení pro kasační stížnost i obnovu řízení. Nejen na základě tohoto společného

---

<sup>56</sup> Především se to týká vypuštění navrhovaného dílu upravujícího řízení o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, s nímž se počítalo v § 96 až 104 vládního návrhu SŘS. Blíže k této problematice srov. *Pitrová, L.* Nejvyšší správní soud – dárek k desetiletí české ústavy. In: *Kysela, J. (ed.)* Deset let Ústavy České republiky. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 367 a především *Mikule, V.* Pláč nad ztracenou příležitostí aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy. *Justiční praxe*, 2002, č. 3.

<sup>57</sup> Srov. § 8 odst. 6 SŘS.

<sup>58</sup> Srov. § 12 odst. 1 SŘS.

<sup>59</sup> Srov. § 35 odst. 10 a § 36 odst. 3 SŘS.

<sup>60</sup> Srov. § 114 odst. 2 SŘS.

<sup>61</sup> Srov. § 129 odst. 3 a § 131 SŘS.

ustanovení se právní úprava kasační stížnosti „rozzrůstá“ i do některých ostatních ustanovení SŘS. Lépe vyjádřeno, některá ustanovení SŘS jsou v případě potřeby aplikovatelná i pro kasační stížnost a řízení o ní.

Odhlédneme-li od § 120 SŘS a jeho důsledků, právní úprava kasační stížnosti obsažená v 1. dílu hlavy III původně obsahovala 9 paragrafových ustanovení.<sup>62</sup> Z hlediska jejich obsahu a zaměření postupem doby až do dnešních dnů došlo k jejich určitému vývoji a změnám. V současné době obsahuje právní úprava rovněž 9 paragrafových ustanovení, nicméně i na první pohled v tomto ohledu došlo k jisté proměně. Byl vložen nový § 104a SŘS a naopak byl zcela zrušen § 108 SŘS.<sup>63</sup> Ostatní ustanovení týkající se kasační stížnosti byla případně dotčena změnami více či méně častými a zásadními. Původní právní úprava kasační stížnosti obsahovala ustanovení, jejichž obsah dokládá níže uvedená tabulka:

*Tabulka č. 1 Právní úprava kasační stížnosti (původní znění)*

<b>ustanovení</b>	<b>Název nebo stručný obsah či zaměření právní úpravy</b>
§ 102	Přípustnost
§ 103	Důvody kasační stížnosti
§ 104	Nepřípustnost

<sup>62</sup> Z hlediska počtu těchto ustanovení vůči všem ustanovením SŘS jako celku, právní úprava kasační stížnosti představovala svým podílem cca 6 %. I po změnách, ke kterým od roku 2003 v rámci SŘS došlo, je toto číslo shodné. I přes relativně malý podíl vyjádřený touto čistě matematickou operací nelze v žádném případě tvrdit, že kasační stížnost je marginálním institutem.

<sup>63</sup> Jen pro zajímavost lze dodat, že v SŘS zatím byly celkově zrušeny pouze § 86 a 108. V obou případech k tomu došlo na základě tzv. velké novely provedené zákonem č. 303/2011 Sb.

§ 105	Účastníci řízení o kasační stížnosti a jejich zastoupení
§ 106	Náležitosti, místo a lhůta podání
§ 107	Odkladný účinek
§ 108	Postup krajského soudu po podání kasační stížnosti (pozn.: zrušeno k 1. 1. 2012 zákonem č. 303/2011 Sb.)
§ 109	Řízení před Nejvyšším správním soudem
§ 110	Rozsudek

Po stránce legislativnětechnické ustanovení o kasační stížnosti nijak zásadně nevybočují z toho, jak jsou pojata a formulována ostatní ustanovení SŘS. Právní úprava i v případě regulace kasační stížnosti vychází z toho, že jde o procesní ustanovení a především o úpravu řízení před Nejvyšším správním soudem. Z hlediska „napojení“ kasační stížnosti na ostatní ustanovení a procesní instituty obsažené v SŘS je nutno zdůraznit, že § 102 až 110 SŘS regulující kasační stížnost nepředstavují zcela úplnou a ucelenou právní úpravu, která by byla naprosto nezávislá na ostatních ustanoveních SŘS.

Proto je nutné zmínit vztah § 102 až 110 SŘS k (předchozím) obecným ustanovením o řízení ve správním soudnictví. Ta jsou obsažena v části třetí a hlavě I, což zcela konkrétně představuje § 32 až 64 SŘS. I tato ustanovení se v řízení o kasační stížnosti mohou použít. Právní základ k tomuto postupu a výslovný odkaz je obsažen v již zmíněném společném ustanovení § 120 SŘS.

Protože § 120 SŘS obsahuje dikci „*není-li... stanoveno jinak, užijí se přiměřeně*“, lze dovodit, že se tím založil vztah speciality § 102 až 110 SŘS, upravujících kasační stížnost, vůči obecným § 32 až 64 SŘS. Nejedná se ale o vztah

subsidiarity založený na „mechanické“ a úplné aplikaci všech obecných ustanovení o řízení ve správním soudnictví, nýbrž o vztah subsidiarity založený na případném a přiměřeném použití těch obecných procesních ustanovení, která jsou pro řízení o kasační stížnosti vhodná a potřebná.<sup>64</sup> Podstatou takto vyjádřeného vztahu je, že kasační stížnost je procesním institutem, přičemž není vyloučeno použití ostatních a obecných (rovněž procesních) ustanovení o řízení ve správním soudnictví. Současně není důvod tato obecná ustanovení výslovně vkládat do speciální právní úpravy

---

<sup>64</sup> K pojmu „přiměřeně“ blíže srov. čl. 41 odst. 2 legislativních pravidel vlády (usnesení vlády ze dne 19. 3. 1998 č. 188), [https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/legislativni-pravidla/LEGISLATIVNI-PRAVIDLA-VLADY\\_platne-od-1-2-2018.pdf](https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/legislativni-pravidla/LEGISLATIVNI-PRAVIDLA-VLADY_platne-od-1-2-2018.pdf). Podle tohoto ustanovení slovo „přiměřeně“, ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného předpisu, vyjadřuje volnější vztah mezi tímto ustanovením a vymezenými právními vztahy. Výslovně se v daném ustanovení dodává, že tento odkaz by měl být spíše výjimečný. Komentářová literatura v tomto směru shodně dodává (srov. Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 1038), že „přiměřenost“ neznamená mechanickou aplikaci a bez dalšího, nýbrž soud má určitou míru volnosti při rozhodování o vhodnosti použití toho kterého obecného ustanovení. Nejde o plošné použití všech § 32 až 64 SŘS bez dalšího. Lze se setkat s tvrzením (srov. Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1094), že právní úprava, na kterou odkaz míří, se použije „volněji“ a „ve světle teleologického výkladu toho ustanovení či institutu, k němuž se obecné (podpůrné) pravidlo subsidiárně přimyká. Tím se... vyplňuje jakási pomyslná ‚mezera‘ v zákoně, za níž by mohla být absence podrobnější právní úpravy jinak poměrně kuse upravených řízení o kasační stížnosti... považována“. Podobně se k „přiměřeně“ aplikaci opakovaně vyslovil Nejvyšší správní soud. Kupříkladu v usnesení ze dne 28. 1. 2008, č. j. 8 Afs 101/2007-460, Nejvyšší správní soud uvedl, že „klade důraz právě na onu přiměřenost. Tou je třeba rozumět užití odpovídající charakteru řízení o kasační stížnosti a možným odlišnostem tohoto řízení ve srovnání s řízením před krajským (městským) soudem“. V řadě jiných případů spíše dochází k aplikaci obecných ustanovení na základě § 120 SŘS bez nějaké bližší úvahy ohledně jejich přiměřenosti. V praxi se to týká především § 46 až 48 nebo § 60 SŘS.

kasační stížnosti, když pro týž účel postačí forma odkazu.<sup>65</sup> Ostatně taková koncepce právní úpravy je v procesních předpisech (nejen) ohledně opravných prostředků poměrně častá.<sup>66</sup> Kdyby odkazu v § 120 SŘS nebylo a ani právní úprava kasační stížnosti by mnohá z odkazovaných ustanovení samostatně neobsahovala, vyvolávalo by to řadu problémů způsobených výslovným nedostatkem právní úpravy. Bezesporu by si aplikační praxe a judikatura poměrně brzy poradily a daný problém by s největší pravděpodobností vyřešily právě možností subsidiární aplikace těchto obecných ustanovení o řízení ve správním soudnictví i na řízení o kasační stížnosti.

V praxi si (nejen) Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti „nevystačí“ pouze se „základní právní úpravou“ kasační stížnosti v § 102 až 110 SŘS, nýbrž přiměřeně aplikuje i zmíněná předchozí obecná ustanovení § 32 až 64 SŘS pro řešení řady otázek a případů, které v souvislosti s kasační stížností a řízení o ní mohou nastat a také nastávají. Ustanovení § 120 SŘS proto doplňuje či rozšiřuje právní úpravu kasační stížnosti o další instituty a ustanovení z obecné právní úpravy řízení ve správním soudnictví, které je možné i v případě kasační stížnosti, řízení a rozhodnutí o ní (přiměřeně) využít.

Poměrně specifickým případem z řady odkazovaných ustanovení, která lze podle § 120 SŘS přiměřeně použít, je § 64 SŘS. Toto ustanovení je totiž „toliko“ další odkazovací normou, která zakládá subsidiární a (opět) přiměřené použití,

---

<sup>65</sup> Jak správně v případě § 120 SŘS dodává Z. Kühn (*Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 1038*), „jedná se o obvyklé procesní ustanovení, které zkracuje text procesního předpisu. Bez obdobných ustanovení by bylo třeba, aby zákon u každého typu řízení opět a opět vypočítával jednotlivé obecné procesní normy“.

<sup>66</sup> Srov. § 243b OSŘ, podle něhož „pro dovolací řízení platí přiměřeně ustanovení o řízení před soudem prvního stupně, není-li stanoveno jinak; ustanovení § 43, 92, 95 až 99 a 107a OSŘ však pro dovolací řízení neplatí“.

tentokrát ale části první a třetí OSŘ. Ustanovení § 64 SŘS má „obecný nádech“, neboť je obsaženo jako poslední z obecných ustanovení, která upravují řízení ve správním soudnictví. Jeho smyslem je umožnit případné použití obecné právní úpravy regulující řízení před civilními soudy, k němuž správní soudnictví, i díky naznačenému historickému vývoji, má určitý vztah. Zejména je to odůvodněno i blízkostí určitých principů obou druhů soudnictví a jisté podobnosti v některých částech soudního řízení nebo u některých institutů.<sup>67</sup> Ostatně i proto zákonodárce záměrně neodkazuje na subsidiární aplikaci celého OSŘ, ale výhradně jeho části první a třetí. Současně nejde o úplnou či obdobnou aplikaci, nýbrž o přiměřené subsidiární použití. Do jisté míry se může jednat i o pomyslné reziduum předcházející právní úpravy obsažené v (tehdejší) § 246c OSŘ) původní části páté OSŘ. Ta rovněž obsahovala odkaz na přiměřené použití části první a třetí OSŘ.<sup>68</sup> Nicméně, důvody k tomuto řešení byly a jsou

---

<sup>67</sup> Na druhou stranu je správní soudnictví založeno na specifických základech, které umožňují je zřetelně odlišit od řízení před civilními soudy. Proto Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 9. 4. 2014, č. j. 7 A 156/2010-38, uzavřel, že vzhledem k povaze řízení dle SŘS ovládaného dispoziční zásadou, zásadou koncentrace a vázaností soudu skutkovým stavem ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, je aplikovatelnost § 133a OSŘ o přesunu důkazního břemena na žalovaného v případech diskriminace vyloučena. Celkově lze konstatovat, že je zřetelný pojmový rozdíl mezi občanským soudním řízením a správním soudnictvím v tom, že zatímco civilní soudy poskytují přímou ochranu subjektivním právům soukromoprávní povahy, tak správní soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům, přičemž tak činí „nepřímou“, a to přezkoumáním napadeného aktu a jeho případným zrušením, nikoliv přímým rozhodováním o dotčeném subjektivním právu.

<sup>68</sup> Podle M. Mazance je tím „soudu dána velká volnost v užití (anebo také neužití) procesních předpisů platných pro řízení nalézací. Nejde tu jen o to, že správní soud vyhledává ustanovení v první a třetí části, kterých má použít. Jeho úkol je náročnější v tom, že musí také vážit, zda s ohledem na povahu věci je vybrané ustanovení vůbec použitelné... soudy je většinou dáno k úvaze, zda speciální kasační proces... „unese“ procesní ustanovení, vytvořené pro řízení nalézací“ (Mazanec, M. Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996, s. 109).

spíše praktické.

Pokud pro řízení před správními soudy připadá v úvahu subsidiární aplikace předmětných částí OSŘ, tak ani pro řízení o kasační stížnosti není vyloučena subsidiární (a přiměřená) aplikace některých ustanovení a institutů z části první a třetí OSŘ. Jistou zajímavostí může být přiměřená aplikace „na druhou“, protože o přiměřeném použití § 64 SŘS se zmiňuje jednak § 120 SŘS a podruhé jde o přiměřenou aplikaci části první a třetí OSŘ,<sup>69</sup> jak ji výslovně obsahuje § 64 SŘS.

Soudobá komentářová literatura k § 120 SŘS již, a to při zohlednění aplikační praxe řízení o kasačních stížnostech, obsahuje i konkrétní výčet jednotlivých ustanovení z rozsahu § 32 až 64 SŘS, přičemž jsou v ní dostupné poznámky ohledně toho, v jaké míře (právě při naplnění požadavku přiměřené aplikace) se dané ustanovení může uplatnit a v praxi také uplatňuje.<sup>70</sup> Na tomto základě je možné, byť

---

<sup>69</sup> Judikatura k tomu správně dodává (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2006, č. j. 8 As 33/2005-52), že řízení ve správním soudnictví představuje samostatný typ řízení, oddělený od systému civilního soudnictví, a řídící se vlastním procesním předpisem, kterým je SŘS. Použití OSŘ na základě § 64 SŘS je třeba považovat za výjimečné a uplatňující se pouze v případech, na které ustanovení SŘS vůbec nedopadají. V jiné věci Nejvyšší správní soud konstatoval, že (srov. rozsudek ze dne 17. 2. 2010, č. j. Pst 1/2009-348, 2169/2011 Sb. NSS), že „podle ustanovení § 64 SŘS platí pro řízení ve správním soudnictví přiměřené použití ustanovení první a třetí části občanského soudního řádu. Tato subsidiarita aplikace občanského soudního řádu samozřejmě neznamená doslovné převzetí příslušných částí tohoto zákona na řízení před správním soudem. Znamená použití pouze těch jeho částí, které nejsou autonomně a v úplnosti provedeny v soudním řádu správním, dále nepředstavují samostatné procesní instituty a konečně jsou pro řízení před správním soudem nezbytné a odpovídají jeho zvláštnostem (tzn. jsou přiměřeně využitelné)“.

<sup>70</sup> Podrobněji tomu tak činí komentáře Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1094 a 1095, Blažek, T. a kol. Soudní řád správní – online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016 nebo v největší míře potom Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 1039–1041.

s vědomím jistého zjednodušení a nepřesnosti, jednotlivá obecná ustanovení rozdělit podle toho, zda se v řízení o kasační stížnosti aplikují často, pravidelně či obvykle (nebo dokonce „automaticky“), nebo naopak méně často či spíše výjimečně, případně zda je jejich použití shledáváno problematickým nebo je dokonce (judikaturou) vyloučeno. Blíže to dokládá níže uvedená tabulka, která obsahuje i odkazy s konkrétními příklady, kdy tomu tak je.

*Tabulka č. 2 Rozdělení přiměřeného použití § 32 až 64 SŘS pro řízení o kasační stížnosti*

četnost použití	ustanovení
časté, resp. obvyklé, resp. pravidelné	§ 32 až 37 <sup>71</sup>

<sup>71</sup> Ustanovení § 32 SŘS se (přiměřeně) uplatní z hlediska určení okamžiku zahájení řízení o kasační stížnosti. To je zahájeno dnem, kdy kasační stížnost došla Nejvyššímu správnímu soudu. Na tom nicého nemění § 106 odst. 5 SŘS. Ustanovení § 33 SŘS se vztahuje též k účastníkům řízení o kasační stížnosti, přičemž ve smyslu § 34 SŘS se s osobou zúčastněnou na řízení lze setkat i v řízení o kasační stížnosti (pokud není sama stěžovatelem, což připouští § 102 SŘS). V případě zastoupení a ustanovení zástupce podle § 35 SŘS je třeba mít z hlediska přiměřené subsidiární aplikace na paměti speciální pravidlo obsažené v § 105 odst. 2 SŘS ohledně povinného zastoupení. Z rozsahu přiměřené aplikace § 36 SŘS jde především o jeho odstavec 3 při posuzování a rozhodování o osvobození od soudních poplatků. Ustanovení § 37 SŘS ohledně procesních úkonů účastníků a osoby zúčastněné na řízení se v řízení o kasační stížnosti použije jednak přiměřeně díky odkazu v § 120 SŘS, ale díky odkazu v § 106 odst. 1 SŘS také „obdobně“, a to z hlediska náležitostí kasační stížnosti a odstraňování jejích možných vad. K pojmu „obdobně“ blíže srov. čl. 41 legislativních pravidel vlády (usnesení vlády ze dne 19. 3. 1998 č. 188); dostupná z [https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/legislativni-pravidla/LEGISLATIVNI-PRAVIDLA-VLADY\\_platne-od-1-2-2018.pdf](https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/legislativni-pravidla/LEGISLATIVNI-PRAVIDLA-VLADY_platne-od-1-2-2018.pdf). Podle tohoto článku slovo „obdobně“, ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného předpisu, vyjadřuje úzký vztah mezi tímto ustanovením a znamená, že se použije v plném rozsahu.



	§ 39 až 42 <sup>72</sup>
	§ 45 až 48 <sup>73</sup>
	§ 53 až 55 <sup>74</sup>

<sup>72</sup> Spojování věcí, jak jej upravuje § 39 SŘS, je i v řízení o kasační stížnosti možné. Nicméně je třeba vnímat jeho omezení dané tím, že jde o úkon předsedy senátu. Jak v této souvislosti dodává judikatura (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2007, č. j. 7 Afs 211/2006-60), „*předseda příslušného senátu je proto oprávněn rozhodnout o spojení pouze těch věcí, které má ‚ve své moci‘, resp. které mu jako zákonnému soudci byly rozvrhem práce Nejvyššího správního soudu přiděleny. Není však oprávněn, aniž by zasáhl ústavně garantovaná práva účastníků řízení, spojit věci, které byly přiděleny rozdílným členům senátu, natož věci, které do jeho senátu přiděleny vůbec nebyly (tzv. spojení věcí napříč senáty Nejvyššího správního soudu). Stěžovatelem uváděné kasační stížnosti byly rozvrhem práce Nejvyššího správního soudu svěřeny rozdílným soudcům různých senátů tohoto soudu (7 Afs, 8 Afs), a proto je spojení kasačních stížností ke společnému projednání a rozhodnutí nejen nemožné, ale s poukazem na porušení ustanovení čl. 38 odst. 1 LPS vyloučeno“.* Ustanovení § 40 a 41 SŘS ohledně lhůt se uplatní i pro řízení o kasační stížnosti, podobně jako § 42 SŘS z hlediska doručování. Jistou zajímavostí může být odkaz v § 42 odst. 5 SŘS na obdobné použití předpisů platných pro doručování v občanském soudním řízení.

<sup>73</sup> I v řízení o kasační stížnosti se uplatní pravidla pro nahlížení do spisu podle § 45 SŘS (požadavek přiměřené aplikace byl kupříkladu Nejvyšším správním soudem zohledněn v usnesení ze dne 28. 1. 2008, č. j. 8 Afs 101/2007-460, jímž se řešilo nahlížení jen do části spisu týkající se kasační stížnosti). Velmi významná ustanovení, která se pravidelně uplatňují v řízení o kasačních stížnostech, jsou § 46 SŘS ohledně odmítnutí kasační stížnosti, § 47 SŘS při zastavení řízení o kasační stížnosti nebo § 48 SŘS při přerušení řízení o kasační stížnosti. V případě důvodu odmítnutí kasační stížnosti podle § 46 odst. 1 písm. a) SŘS komentářová literatura zmiňuje jistě judikaturní „tápání“ v tom, zda je dána jeho „konkurence“ se zvláštním důvodem odmítnutí podle § 37 odst. 5 SŘS (k tomu srov. *Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1095*), na jehož obdobné použití totiž odkazuje již zmíněný § 106 odst. 1 SŘS.

<sup>74</sup> Tato ustanovení představují obecnou právní úpravu pro soudní rozhodnutí (§ 53 SŘS), kterým je rozsudek (§ 54 SŘS) a usnesení (§ 55

	§ 56 <sup>75</sup>
	§ 57, 60 a 61 <sup>76</sup>
	§ 63 <sup>77</sup>

méně časté, resp. výjimečné	§ 43 a 44 <sup>78</sup>
	§ 49 až 50 a 51 <sup>79</sup>

SŘS), což je použitelné i pro řízení o kasační stížnosti, kde se s oběma formami soudního rozhodnutí lze setkat.

<sup>75</sup> Dané ustanovení upravuje pořadí projednávání a rozhodování věcí, které by mělo (přiměřeně) ovládat i řízení o kasační stížnosti. V této souvislosti nelze nezmínit, že z této přiměřené aplikace se „*nesmí stát libovůle, typicky se projevující ve „vyzobávání“ lehčích nově napadlých věcí a ponechávání starších komplikovaných věcí nerozhodnutých*“ (Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 1041).

<sup>76</sup> Jedná se o ustanovení, která se věnují problematice nákladů řízení (§ 57 SŘS), náhradě nákladů řízení (§ 60 SŘS) a výroku o náhradě nákladů řízení (§ 61 SŘS), která jsou použitelná i pro řízení o kasační stížnosti, což ostatně předvídá § 110 odst. 3 SŘS.

<sup>77</sup> Dané ustanovení, které se vztahuje k výkonu soudního rozhodnutí, je uplatnitelné i pro řízení o kasační stížnosti, když podrobněji uvádí, kdo je konkrétně povinen ve specifických případech splnit povinnost ukládanou správnímu orgánu. Důvod je možné najít v § 110 odst. 2 SŘS, který umožňuje Nejvyššímu správnímu soudu v řízení o kasační stížnosti (zjednodušeně vyjádřeno) přímo rozhodnout i vůči správnímu orgánu.

<sup>78</sup> Ustanovení o předvolání a předvedení (§ 43 SŘS) nebo o pořádkové pokutě (§ 44 SŘS) jsou uplatnitelná především v případech, kdy v řízení o kasační stížnosti bylo nařízeno ústní jednání. Jinak totiž podle § 109 odst. 2 SŘS platí, že o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

<sup>79</sup> Tato ustanovení se aplikují v případech, kdy je soudem nařízeno ústní jednání (§ 49 SŘS jednání a § 50 SŘS odročení jednání), přičemž i dokazování (§ 52 SŘS) se má uskutečňovat zásadně při jednání.

	§ 55a <sup>80</sup>
	§ 58 a 59 <sup>81</sup>
	§ 64 <sup>82</sup>
problematické, resp. vyloučené	§ 51 <sup>83</sup>
	§ 38 <sup>84</sup>

Nicméně podle § 109 odst. 2 SŘS o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

<sup>80</sup> Tzv. dissent neboli odlišné stanovisko podle § 55a SŘS je uplatnitelné pouze v případech, kdy o kasační stížnosti jednal a rozhodoval rozšířený senát podle § 16 odst. 3 SŘS.

<sup>81</sup> Jedná se o ustanovení, která se v řízení o kasační stížnosti použijí, pokud bylo nařízeno ústní jednání a byl vyslýchán svědek, nebo v řízení byl ustanoven znalec či tlumočnick a jde o placení nákladů řízení.

<sup>82</sup> Jak uvádí komentář (srov. *Hlouch, L.* In: *Šimíček, V. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1095) vazba mezi úpravou kasační stížnosti a částí první a třetí OSŘ „není pouze teoretická, nýbrž v některých případech reálně fungující“. V praxi se především jedná o použití úpravy procesního nástupnictví v § 107a OSŘ. Vcelku ojediněle byl takto aplikován § 104 odst. 1 OSŘ na případ, kdy bylo řízení o kasační stížnosti vedeno s někým, kdo jej (jak bylo zjištěno dodatečně) vůbec nezahájil (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2013, č. j. 6 As 40/2013-26). Fakticky sem, i díky odkazu v § 42 odst. 5 SŘS (nicméně obsahující slovo „obdobně“), spadá i právní úprava doručování v OSŘ. Literatura zmiňuje příklady vzdání se práva podat kasační stížnost nebo důsledky nesprávného poučení krajského soudu (srov. *Kühn, Z.* In: *Kühn, Z. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 510).

<sup>83</sup> Aplikace § 51 SŘS ohledně rozhodování bez nařízení jednání je problematická, neboť podle § 109 odst. 2 SŘS platí, že o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání. Jedná se o speciální pravidlo vůči § 51 SŘS.

<sup>84</sup> Bylo možné setkat se s názorem, který v řízení o kasační stížnosti vylučoval vydání předběžného opatření podle § 38 SŘS (srov. *Brothánková, J., Žišková, M.* Soudní řád správní a předpisy související s novou úpravou správního soudnictví s vysvětlivkami. Praha: Linde, 2003, s. 216), a to z toho důvodu, že kasační stížnosti lze přiznat odkladný účinek. Pozdější komentáře v zásadě obecně zmiňují, že

Ustanovení § 120 SŘS je příkladem obecného odkazu na přiměřenou aplikaci jiných výslovně uvedených ustanovení a institutů. Nejedná se o jediný způsob odkazu, který je použitelný v řízení o kasační stížnosti. Její právní úprava obsahuje i zcela konkrétní odkazy na převážně jiná než „obecná ustanovení“. Jedná se toliko o „vnitřní“ odkazy v rámci SŘS. V nich se navíc lze setkat s kombinací obdobného<sup>86</sup> nebo přiměřeného použití jiných ustanovení SŘS. Blíže to zobrazuje následující tabulka:

*Tabulka č. 3 Konkrétní vnitřní odkazy v rámci úpravy kasační stížnosti*

<b>odkaz v</b>	<b>odkaz na</b>	<b>způsob použití</b>
§ 106 odst. 1	§ 37	obdobně
§ 107	§ 73 odst. 2 až 5	přiměřeně

předběžné opatření v řízení o kasační stížnosti nemusí být vyloučeno (srov. *Hlouch, L.* In: *Šimíček, V. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1094 a 1095, nebo *Kühn, Z.* In: *Kühn, Z. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 1039).

<sup>85</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2007, č. j. 8 Afs 37/2007-112, dojde-li k uspokojení navrhovatele teprve v době řízení o kasační stížnosti, není namístě zastavení řízení o kasační stížnosti podle § 62 odst. 4 za použití § 120 SŘS.

<sup>86</sup> Ustanovení § 106 odst. 1 *in fine* SŘS výslovně odkazuje na obdobné použití § 37 SŘS. Jedná se o použití ustanovení upravujících náležitosti podání, které platí i pro kasační stížnost a dále také postup při odstraňování možných nedostatků kasační stížnosti. Slovo „obdobně“ bylo použito záměrně, neboť kdyby tomu tak nebylo, použilo by se společné ustanovení § 120 SŘS, které odkazuje sice na stejné ustanovení, ale toliko v rámci jeho přiměřené aplikace.

§ 110 odst. 2	§ 75, 76 a 78	přiměřeně
	§ 101b a 101d	přiměřeně
	§ 91a odst. 1 a § 91b odst. 1	není uvedeno, z povahy věci obdobně

Právní úprava kasační stížnosti v mnohém „sdílí osud“ ostatních procesních ustanovení (nejen ze) SŘS. Zvolená legislativní technika obecných či konkrétních odkazů lépe umožňuje (po stránce právní úpravy) soustředit se ve „zvláštní části“ pouze na specifika daného institutu. Oproti tomu společné základy a „sdílená“ ustanovení, na která se odkazuje, jsou obsažena v předchozích ustanoveních (nejen) SŘS. Současně tento přístup vyžaduje správné zvládnutí legislativnětechnických odkazů s pojmy „obdobně“ a „přiměřeně“, jakož i důkladnou znalost systematiky právní úpravy a celkovou znalost právní úpravy vůbec, a to jak SŘS, tak přinejmenším i části první a třetí OSŘ. Jak dokládá i naznačená judikatura, jakkoliv na bázi OSŘ a SŘS jde v obou případech o soudní řízení, v mnohém se tato řízení liší, což je třeba mít při aplikaci přiměřeného vztahu subsidiarity na paměti.

Právní úprava kasační stížnosti je sice poměrně stručná, bylo to ale „vykoupeno“ využitím rozličných odkazovacích ustanovení. Na druhou stranu, jejich použití v praxi v zásadě nečiní velké problémy a v řadě řízení o kasačních stížnostech si lze „plně vystačit“ pouze se „základní právní úpravou“ obsaženou v § 102 až 110 SŘS.

Pokud byl zmíněn vztah *lex generalis* a *lex specialis* úpravy kasační stížnosti „uvnitř SŘS“ na straně jedné a SŘS a jeho úpravy kasační stížnosti vůči části první a třetí OSŘ na straně druhé, nelze opomenout ani případný vztah kasační stížnosti vůči zvláštním zákonům. Striktně vzato by měl být vztah zvláštních zákonů vůči SŘS a její úpravě kasační stížnosti zmíněn jako úplně první. Právě poměr těchto předpisů k SŘS

se projevuje „klasickou“ subsidiaritou založenou na zásadě *lex specialis derogat lex generalis*. Případná odchylná ustanovení o kasační stížnosti obsažená ve zvláštních zákonech se použijí přednostně před obecnou úpravou kasační stížnosti danou SŘS. Zmiňujeme-li zvláštní případy úpravy kasační stížnosti v jednotlivých zákonech, není pochopitelně vyloučena ani „krajní“ možnost. Ta spočívá v tom, že zvláštní zákon označí kasační stížnost v daném případě za nepřipustnou a její podání výslovně neumožní. Důsledkem je, že se pojmově ustanovení o kasační stížnosti neuplatní. Pokud by přesto kasační stížnost byla podána, uplatnila by se „pouze“ ta ustanovení, která vedou k jejímu odmítnutí pro nepřipustnost, což je především § 46 odst. 1 písm. d) SŘS.

Nebudou zde zmiňovány všechny zvláštní zákony, které mají nějaký přímý vztah ke správnímu soudnictví, jakkoliv je to jinak poměrně zajímavá oblast,<sup>87</sup> nýbrž ty, které mají přímou souvislost s kasační stížností a její právní úpravou. Dlužno podotknout, že takových „čistých“ příkladů a zvláštností není mnoho. Přesto se v určitých specifických agendách správního soudnictví, spojených se zvláštními úseky správního práva a veřejné správy, s nimi lze setkat.

Jednotlivé zvláštní zákony obsahující specifika kasační stížnosti a řízení o ní je třeba odlišit od jiných zákonů, které sice obsahují doslova zmínku o kasační stížnosti, avšak tato má primárně důsledky vůči tomuto zvláštnímu zákonu samotnému, resp. dané oblasti či úseku veřejné správy, spíše nežli „dovnitř“ kasační stížnosti a její obecné právní úpravy samotné. Proto na základě obsahu a šíře zvláštní právní úpravy je možné rozdělit jednotlivé zvláštní zákony do dvou kategorií; opět s jistou mírou zjednodušení a nepřesnostmi.

---

<sup>87</sup> Této problematice se uceleně věnovala kupříkladu diplomová práce J. Fránka *Řízení před správními soudy z pohledu zvláštních zákonů (Fránek, J. Řízení před správními soudy z pohledu zvláštních zákonů. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta, 2017, 3. 3. 2022, <https://is.muni.cz/auth/th/y69ar/Diplomova-prace-konecna-verze.pdf>).*

V té první jsou zákony a jejich ustanovení, která představují speciální právní úpravu vůči obecné regulaci kasační stížnosti obsažené v SŘS. Jedná se o „interní dopady“ do právní úpravy kasační stížnosti samotné. Do druhé kategorie je naopak možno zařadit ty zvláštní zákony, které sice upravují či spíše doslova zmiňují kasační stížnost, ale činí tak z jiného hlediska, než je podání kasační stížnosti a následné řízení a rozhodování o ní. Tyto zvláštní zákony upravují spíše „externí dopady“ kasační stížnosti mimo SŘS. Tím jsou míněny především důsledky spojené s (ne)podáním kasační stížnosti či rozhodnutím o ní pro danou oblast veřejné správy nebo důsledky kasační stížnosti vůči specifickým procesním postupům realizovaným správními orgány.

Z pohledu všech adresátů právní úpravy by bylo bezesporu vítané, kdyby zvláštní zákony, pokud mají představovat speciální právní úpravu vůči kasační stížnosti, tak činily pokud možno výslovně a způsobem nevzbuzujícím pochybnosti. Nicméně, za vhodného využití legislativní techniky, lze aprobovat řešení, které takto výslovně „na první pohled“ není. To pochopitelně vyžaduje větší míru znalosti souvislostí a celkovou orientaci v právním řádu. Za ukázkový příklad zvláštního zákona, který „mlčky“ či nepřímou, a to formou obecného odkazu, upravuje i kasační stížnost, kterou výslovně pojmenovává jako „opravný prostředek proti rozhodnutí soudu o žalobě“, je § 2 odst. 2<sup>88</sup> nebo § 4a odst. 3

---

<sup>88</sup> V něm je uvedeno, že „o žalobách rozhodne soud ve lhůtě do 90 dnů. Ustanovení předchozí věty obdobně platí i pro řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutí soudu o žalobě“. Tím je obecně míněna kasační stížnost a je dána i lhůta pro Nejvyšší správní soud, kdy o kasační stížnosti má rozhodnout. Ve shodě s judikaturou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2017, č. j. 5 As 180/2015-51) nesdílím závěr J. Handrlici, že toto ustanovení (nyní již ve znění řady novel) představuje i speciální (kratší) lhůtu pro podání kasační stížnosti (srov. *Handrlica, J. Nová právní úprava žalob proti rozhodnutím správních orgánů ve věcech výstavby technické infrastruktury*. Správní právo, 2012, č. 7, s. 442).

a 4<sup>89</sup> UVDI. Těmito ustanoveními se zakládá lhůta, kdy je Nejvyšší správní soud povinen o kasační stížnosti rozhodnout, případně dokdy lze podat návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Podobně obecně a nekonkrétně dopadal zřejmě na kasační stížnost i § 3 odst. 1 Lex COVID.<sup>90</sup> Toto ustanovení obsahuje speciální pravidlo vůči obecnému podle § 106 odst. 2 *in fine* SŘS, že zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout. V obou případech se jedná ve svých důsledcích o speciální úpravu vůči právní úpravě kasační stížnosti v SŘS. Jistou nevýhodou je, že kasační stížnost není výslovně zmíněna a uvedené důsledky vůči kasační stížnosti je nutno dovozovat prostřednictvím obvyklých interpretačních metod a znalosti kontextu právní úpravy.

Poněkud komplikovanější otázku nastoluje znění § 13 odst. 5 PandZ. Spočívá v tom, zda lze zde zavedené speciální pravidlo pro přednostní projednání návrhu na zrušení mimořádného opatření vztáhnout i na řízení o kasační stížnosti.<sup>91</sup> Je možno domnívat se, s ohledem na povahu

---

<sup>89</sup> Podle § 4a odst. 3 UVDI „o žalobě proti mezitímnímu rozhodnutí rozhodne soud ve lhůtě 60 dnů; to platí obdobně i pro řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutí soudu o žalobě“. Podle § 4a odst. 4 UVDI „návrh na přiznání odkladného účinku žaloby proti mezitímnímu rozhodnutí lze podat pouze společně se žalobou. Návrh na přiznání odkladného účinku opravného prostředku proti rozhodnutí soudu o žalobě podle předchozí věty lze podat pouze společně s opravným prostředkem. K později podanému návrhu na přiznání odkladného účinku soud nepřihlíží“.

<sup>90</sup> Podle tohoto ustanovení „zmeškala-li osoba v řízení před soudem jednajícím a rozhodujícím ve správním soudnictví lhůtu k provedení úkonu z vážného omluvitelného důvodu spočívajícího v mimořádném opatření při epidemii, které této osobě znemožňovalo nebo podstatně ztěžovalo úkon učinit, promine soud zmeškání této lhůty podle § 40 odst. 5 SŘS i v případech, ve kterých to zákon jinak vylučuje. O prominutí zmeškání lhůty rozhoduje soud, který je příslušný k projednání zmeškaného úkonu a rozhodnutí o něm“.

<sup>91</sup> Jedná se pouze o případy, v nichž je podle § 13 odst. 1 PandZ k projednání návrhu příslušný krajský soud. Podle § 13 odst. 5 PandZ „návrh se projednává přednostně“. Ve vztahu ke kasační stížnosti není



a účel věci, že by tomu tak být mohlo. Nicméně je pravdou, že k témuž závěru lze dospět i na základě použití § 120 SŘS a s tím spojené přiměřené aplikace § 56 SŘS. Proto tuto skutečnost za příklad speciální právní úpravy není nutné považovat.

Pomineme-li tyto specifické případy a otázky, které nastolují, lze se vrátit k naznačeným dvěma kategoriím, jak zákonodárce ve zvláštních zákonech přistupuje k úpravě a možným specifickým kasační stížnosti. Společným pro ně je, že výslovně zmiňují kasační stížnost; tento pojem je v nich uveden, pročež by neměly nastat výkladové pochybnosti ohledně rozsahu působnosti takové právní úpravy a jejích důsledků.

Ve zmíněné první kategorii jsou případy klasického vztahu obecného a zvláštního. Jedná se o § 32 AzZ, který v jednotlivých odstavcích zavádí speciální právní úpravu kasační stížnosti. V jeho odstavcích 4 a 6 se stanovuje speciální lhůta pro přednostní projednání a rozhodnutí o kasační stížnosti s nejvyšším urychlením, nejpozději však do 60 dnů od podání bezvadné kasační stížnosti.<sup>92</sup>

---

uvedeno výslovně nic.

<sup>92</sup> Podle odstavce 4 „byl-li žadatel o udělení mezinárodní ochrany (žalobci) uložen trest vyhoštění nebo je-li vedeno řízení o jeho vydání do cizího státu nebo o jeho předání do jiného členského státu na základě evropského zatýkacího rozkazu podle jiného právního předpisu, krajský soud projedná a rozhodne věc přednostně a s nejvyšším urychlením, nejpozději do 60 dnů ode dne zahájení řízení nebo ode dne, kdy se po zahájení řízení dozvěděl o uložení trestu vyhoštění nebo o řízení o vydání nebo o předání na základě evropského zatýkacího rozkazu. Je-li v těchto případech proti rozhodnutí krajského soudu podána kasační stížnost, Nejvyšší správní soud projedná a rozhodne věc přednostně a s nejvyšším urychlením, nejpozději do 60 dnů ode dne, kdy podaná kasační stížnost bude prostá vad a bude mít všechny náležitosti, nebo ode dne, kdy se po případném odstranění vad nebo doplnění všech náležitostí kasační stížnosti dozvěděl o uložení trestu vyhoštění nebo o řízení o vydání nebo o předání na základě evropského zatýkacího rozkazu“. Odstavec 6 v tomto stanoví, že „je-li podána kasační stížnost, Nejvyšší správní soud projedná a rozhodne věc přednostně a s nejvyšším urychlením,

V odstavci 5 se kasační stížnosti výslovně *ex lege* přiznává odkladný účinek, pokud jej mělo podání žaloby.<sup>93</sup> Konečně odstavec 7 obsahuje speciální případy, kdy je kasační stížnost (nad rámec § 104 SŘS) nepřípustná.<sup>94</sup> Poněkud „skromnější“ úpravu obsahuje

PobCiz, když § 172 odst. 10 PobCiz zavádí speciální lhůty pro rozhodnutí o kasační stížnosti.<sup>95</sup> Do této kategorie zákonů lze zahrnout případy zvláštní právní úpravy kasační stížnosti obsažené v UVDI a Lex COVID.

Na pomyslném pomezí mezi touto a druhou kategorií se nacházejí dva zvláštní zákony. Oba shodně stanovují speciální pravidlo vůči § 54 odst. 7 SŘS z hlediska okamžiku vykonatelnosti rozsudku krajského soudu. Nebýt těchto pravidel, rozhodnutí krajského soudu by již bylo vykonatelné dříve. Tato právní úprava tak činí ve vazbě na to, zda kasační stížnost byla podána, případně jak o ní bylo Nejvyšším správním soudem rozhodnuto.<sup>96</sup> Nejedná se proto o speciální

---

*nejpozději do 60 dnů ode dne, kdy podaná kasační stížnost bude prostá vad a bude mít všechny náležitosti“.*

<sup>93</sup> Podle tohoto ustanovení „podání kasační stížnosti má odkladný účinek, mělo-li jej podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany“.

<sup>94</sup> Podle něj „kasační stížnost je nepřípustná a) v případě další opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany, b) jde-li o rozhodnutí o zastavení řízení podle § 25 písm. a) AzZ, nebo c) pokud žalobce v době běhu lhůty pro její podání nemá povolen vstup na území“.

<sup>95</sup> Podle tohoto ustanovení „o žalobě proti rozhodnutí podle § 168 odst. 3 PobCiz soud rozhodne do 90 dnů ode dne podání žaloby. Je-li podána kasační stížnost, Nejvyšší správní soud projedná a rozhodne věc přednostně a s nejvyšším urychlením, nejpozději do 90 dnů ode dne, kdy byla kasační stížnost podána“.

<sup>96</sup> Podle § 35a BankZ a § 28ha DrZál platí, že rozsudek, jímž soud zrušil rozhodnutí České národní banky o odnětí licence či povolení, „je vykonatelný a) marným uplynutím lhůty pro podání kasační stížnosti nebo b) právní mocí rozhodnutí, jímž byla kasační stížnost proti tomuto rozsudku odmítnuta, zamítnuta nebo řízení o ní zastaveno“. Dlužno dodat, že toto speciální pravidlo se nepoužije, pokud byl žalobě přiznán odkladný účinek. Z hlediska dopadů vůči

ustanovení „přímo“ vůči kasační stížnosti, ale vůči ustanovení, které upravuje řízení před krajským soudem, avšak je současně úzce spojeno s kasační stížností a případným rozhodnutím o ní.

*Tabulka č. 4 Zvláštní právní úprava kasační stížnosti*

<b>zvláštní zákon</b>	<b>ustanovení, kde je upravena kasační stížnost</b>	<b>oblast spojená s kasační stížností, pro kterou se zavádí speciální pravidlo</b>
BankZ	§ 35a	vykonatelnost rozhodnutí krajského soudu při podání (či nepodání) kasační stížnosti a rozhodnutí o ní
DrZál	§ 28ha	
AzZ	§ 32 odst. 4 až 7	přednostní projednání ve spojení se lhůtou pro rozhodnutí o kasační stížnosti; přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a stanovení nepřijatelnosti kasační stížnosti

---

kasační stížnosti tyto důsledky má „toliko“ § 35a odst. 1 písm. b) BankZ a § 28ha odst. 1 písm. b) DrZál, zatímco v obou případech písmena a) upravují situaci, kdy lhůta pro podání kasační stížnosti marně uplyne, tedy tato nebyla vůbec podána. Obě ustanovení upravují tutéž problematiku a do obou zákonů se dostala shodnou novelou provedenou zákonem č. 338/2020 Sb. Účelem této speciální právní úpravy je zamezit vzniku tzv. obživlých rozhodnutí a odložit vykonatelnost zrušujícího rozhodnutí krajského soudu, na jehož základě došlo k obnovení či vrácení licence, resp. povolení, na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti či marné uplynutí lhůty pro podání kasační stížnosti. V podrobnostech lze odkázat na důvodovou zprávu. O problematice tzv. obživlých rozhodnutí bude ještě podrobně pojednáno na dalších místech, a to ve spojení s odkladným účinkem kasační stížnosti.

PobCiz	§ 172 odst. 10	lhůta pro rozhodnutí o kasační stížnosti
UVDI	§ 2 odst. 2	lhůta pro rozhodnutí o kasační stížnosti; požadavky na okamžik podání návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti
Lex COVID	§ 3 odst. 1	možnost prominutí zmeškání lhůty pro podání kasační stížnosti

Do druhé kategorie zvláštních zákonů lze zařadit ty, které spíše pro „sebe“ výslovně upravují specifické okolnosti spojené s kasační stížností. Zejména se jedná o rozličné právní důsledky toho, že kasační stížnost byla podána,<sup>97</sup> nebo

<sup>97</sup> Příkladem mohou být důsledky podání kasační stížnosti spojené se vznikem poplatkové povinnosti za tento procesní úkon, jakož i úprava otázek s tím souvisejících, jak je obsažena v jednotlivých ustanoveních SoudP. Nejedná se ani tak o speciální zákon vůči SŘS, ale především o právní úpravu, která řeší problematiku soudních poplatků a upravuje postup soudů. Spojnicí tohoto zákona se SŘS je především § 47 písm. c) SŘS upravující zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku. V SoudP je kasační stížnost, jako předmět soudního poplatku, zmíněna a upravena v § 2 odst. 2 písm. b), § 3 odst. 4, § 4 odst. 1 písm. d), § 6a, § 9 odst. 1, § 10 odst. 3, § 11 odst. 1 a odst. 3 písm. e) a konečně v poloze 19 v příloze zákona, kterou se vydává sazebník soudních poplatků. V § 20 odst. 5 písm. i) ScZabPjst je obsažena speciální právní úprava toho, kdy se penále za prodlení s placením pojistného neplatí. Toto ustanovení bylo vloženo novelou provedenou zákonem č. 305/2008 Sb. Podle zmíněného ustanovení „byla-li podána kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení o povinnosti zaplatit pojistné, za dobu ode dne, kdy nabylo právní moci rozhodnutí krajského soudu, do osmého dne po dni nabytí právní moci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti, pokud dlužné pojistné bylo zaplaceno do tohoto dne; nebylo-li v této lhůtě dlužné pojistné zaplaceno, platí se penále ode dne nabytí právní moci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti“. Jiným

nikoliv, případně o ní již bylo (pravomocně) rozhodnuto.<sup>98</sup> Poměrně hojně je kasační stížnost zmiňována v případech a situacích, které s ohledem na specifika daných režimů upravuje AzZ,<sup>99</sup> PobCiz<sup>100</sup> a DOchrCiz.<sup>101</sup> Vyloučeny

---

příkladem může být § 21 odst. 4 AZ, tak jak byl dotčen novelou provedenou zákonem č. 79/2006 Sb. Podle zmíněného ustanovení povinností mlčenlivosti není advokát vázán v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí České advokátní komory, a to v rozsahu nezbytném pro ochranu jeho práv nebo právem chráněných zájmů jako advokáta. Podle § 49 odst. 1 DOchrCiz Ministerstvo vnitra vede evidenci těch, kteří podali kasační stížnost proti rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci dočasné ochrany s návrhem na přiznání odkladného účinku.

<sup>98</sup> Srov. § 44a odst. 13 RozPr a § 22 odst. 15 ÚzmRoz. Podle těchto ustanovení, která jsou si velmi podobná (a byla do obou zákonů vložena shodnou novelou provedenou zákonem č. 465/2011 Sb.), neběží lhůta 1 roku k podání žádosti o prominutí nebo částečné prominutí odvodu (za porušení rozpočtové kázně) nebo penále ode dne zahájení soudního řízení do dne jeho pravomocného skončení nebo do dne pravomocného skončení řízení o kasační stížnosti. Dalším příkladem může být § 48 písm. a) DOchrCiz (ve znění novely provedené zákonem č. 314/2015 Sb.), podle kterého Ministerstvo vnitra může nést náklady spojené s dobrovolným návratem cizince, pokud podal žádost do 7 dnů od rozhodnutí o kasační stížnosti proti rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci dočasné ochrany.

<sup>99</sup> Srov. § 3 odst. 1, § 11b odst. 2 písm. d) až f) AzZ. Obě ustanovení určují, kdy ve vztahu ke kasační stížnosti a jejímu podání a řízení o ní nejde o žádost o udělení mezinárodní ochrany. Dále je kasační stížnost zmiňována v rozličných případech a situacích, jak je upravují § 41 odst. 2, § 53d odst. 2, § 54a odst. 1 písm. b) a odst. 3, § 65 odst. 5 písm. c) a d), § 71 odst. 1 písm. c) a odst. 7 písm. c), § 74 odst. 5 a § 78b odst. 4 písm. b) a odst. 5 až 7 AzZ.

<sup>100</sup> Srov. § 67 odst. 1, § 68 odst. 2 písm. d) bod 2 nebo § 113 odst. 4 PobCiz.

<sup>101</sup> Ustanovení § 58a DOchrCiz (které bylo vloženo novelou provedenou zákonem č. 165/2006 Sb.) řeší udělení, časovou platnost a zánik platnosti víza za účelem strpění pobytu, a to v návaznosti na to, zda byl podán návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, nebylo-li řízení o kasační stížnosti ukončeno nebo došlo k nabytí právní moci rozhodnutí o kasační stížnosti, nebyl jí přiznán odkladný účinek nebo tento byl posléze zrušen.

nejdou specifické projevy či důsledky spojené s kasační stížností na průběh řízení před správním orgánem.<sup>102</sup> Tyto zákony (ovšem již bez odkazu na konkrétní ustanovení, která jsou ostatně uvedeny v poznámkách pod čarou výše) přehledně uvádí následující tabulka:

*Tabulka č. 5*

*Příklady zvláštních zákonů zmiňujících v určité souvislosti kasační stížnost*

<b>Zákon</b>
SoudP
ScZabPjst

---

<sup>102</sup> Srov. § 124a DŘ, který byl vložen na základě novely provedené zákonem č. 458/2011 Sb. Podle tohoto ustanovení, „dojde-li v řízení o kasační stížnosti ve správním soudnictví ke zrušení pravomocného rozhodnutí krajského soudu, na jehož základě bylo správcem daně vydáno nové rozhodnutí ve věci v souladu s právním názorem krajského soudu, stává se toto rozhodnutí neúčinným dnem nabytí právní moci nového rozhodnutí krajského soudu, kterým je žaloba zamítnuta nebo ve kterém dojde ke změně právního názoru oproti zrušenému pravomocnému rozhodnutí krajského soudu“, nebo § 85 odst. 1 PřesZ, podle něhož „správní orgán usnesením přeruší řízení také tehdy, byla-li v téže věci podána kasační stížnost podle soudního řádu správního“. Podle § 65 odst. 2 DaňSpEU „pokud soud v řízení, které je ve správním soudnictví vedeno v souvislosti s opatřením, které vedlo nebo mohlo vést ke sporné otázce, posoudil tuto spornou otázku a vydal pravomocný rozsudek, proti kterému není možné podat kasační stížnost, nebo pokud uplynula lhůta pro podání kasační stížnosti proti tomuto rozsudku, zastaví tuzemský příslušný orgán harmonizovaný postup a vyrozumí o tom zahraniční příslušný orgán“. Podle § 69 odst. 1 DaňSpEU „správce daně není při stanovení daně vázán zprávou o výsledku harmonizovaného postupu, pokud soud v řízení, které je ve správním soudnictví vedeno v souvislosti s opatřením, které vedlo nebo mohlo vést ke sporné otázce, posoudil tuto spornou otázku a vydal rozsudek, proti kterému není možné podat kasační stížnost, nebo pokud uplynula lhůta pro podání kasační stížnosti proti tomuto rozsudku“.

AZ
AzZ
PobCiz
RozPr
ÚzmRoz
DOchrCiz
DŘ
PřesZ
DaňSpEU

Tuto část lze uzavřít konstatováním, že SŘS se obsah právní úpravy kasační stížnosti zdaleka nevyčerpává. Specifickou právní úpravu kasační stížnosti obsahují i některé zvláštní zákony. V nich obsažená právní úprava je svou povahou dílčí. Určitým nedostatkem se může v některých případech jevit legislativnětechnické uchopení vztahu obecného a zvláštního, potažmo výslovné (ne)vyjádření toho, že dané ustanovení dopadá na kasační stížnost. To nicméně lze překlenout výkladem a nepředstavuje to vážný problém.

Nejčastější speciální ustanovení o kasační stížnosti, která jsou obsažena ve zvláštních zákonech, stanoví lhůtu Nejvyššímu správnímu soudu, dokdy je povinen o kasační stížnosti rozhodnout. Možné jsou ojediněle další případy, jako je výslovné přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nebo stanovení její nepřipustnosti (nad rámec § 104 SŘS). Nutno dodat, že tento text zachycuje výslednou a aktuální podobu právní úpravy, přičemž v (i nedávné) minulosti by bylo možné nalézt jiné příklady.<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> Srov. § 13 odst. 4 PandZ ve znění do 25. 2. 2022, který stanovil nepřipustnost kasační stížnosti vůči rozhodnutím podle § 13 odst. 1 věty

Poměrně zajímavé, avšak nikoliv zcela překvapivé, je, že ve většině případů se speciální úprava kasační stížnosti či doslovná zmínka o ní dostala do zvláštních zákonů až dodatečně, a to v souvislosti s provedenou novelizací. To je mnohdy dáno i tím, že se jedná o právní předpisy přijaté před nabytím účinnosti SŘS. Tyto změny vůči kasační stížnosti přitom nepřinesl doprovodný změnový zákon č. 151/2002 Sb., jak by se do jisté míry dalo očekávat (výjimkou byla jím provedená novela SoudP), ale bylo to ponecháno na jednotlivých zvláštních zákonech, potažmo jejich pozdějších novelách. V daném ohledu by šlo vyjádřit domněnku, že zákonodárce předem na kasační stížnost, rozhodnutí o ní a celkově její důsledky nedohlédl. Případně až dodatečně se objevil zájem či dokonce objektivní potřeba na výslovné právní úpravě, nebo přinejmenším její zmínce ve vztahu ke kasační stížnosti. Ukázkovým příkladem dodatečného výslovného řešení je § 124a DŘ. Naopak výjimkou, kde kasační stížnost byla předvídána, a proto byla zmíněna již v původním znění zákona, je PřesZ a DaňSpEU.

Počet jednotlivých zvláštních zákonů, které specificky upravují kasační stížnost, nebo jinak kasační stížnost z různých důvodů zmiňují, jak ostatně bylo prezentováno výše, není nijak rozsáhlý. Bohužel v praxi jsou si všechny zainteresované subjekty ne vždy patřičně vědomy existence speciální právní úpravy<sup>104</sup> kasační stížnosti a nutnosti její znalosti v daném případě. Netýká se to však Nejvyššího správního soudu, a to proto, že platí zásada *iura novit curia*, přičemž udržet si přehled o těchto specifikách zatím není pro Nejvyšší správní soud nijak náročné.

---

první PandZ. Tímto ustanovením byla svěřena pravomoc k rozhodování Nejvyššímu správnímu soudu, pročez je jasné, že pojmově bylo podání kasační stížnosti vyloučeno. I z toho důvodu byla tato nadbytečná právní úprava posléze vypuštěna.

<sup>104</sup> V praxi nebylo nijak výjimečné se v případě kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany setkat se s výslovnou žádostí o přiznání odkladného účinku, ačkoliv tento měly kasační stížnosti přiznány *ex lege*.



Otázkou může být, zda a nakolik je speciální úprava kasační stížnosti vskutku nezbytná a pokud ano, zda by nemohla být obsažena spíše v SŘS nežli ve zvláštních zákonech.

### 3. Vývoj právní úpravy kasační stížnosti v SŘS

Právní úprava kasační stížnosti byla ovlivněna skutečnostmi, které jsou spojeny s tím, co předcházelo jejímu přijetí. To nemusí znamenat, že taková právní úprava se nadále nemá vyvíjet a případně měnit. Tato část přibližuje, jak se vyvíjela právní úprava kasační stížnosti obsažená v SŘS. Naznačuje, zda vůbec a pokud ano, tak k jakým změnám v právní úpravě kasační stížnosti postupem doby až do současnosti došlo.

Kasační stížnost byla a je podrobena dvěma faktorům, které vyvolávají její proměny. Prvním z nich je výslovná právní úprava, tím druhým je judikatura. Právní úprava kasační stížnosti, tak jak byla přijata v SŘS v roce 2002 a posléze nabyla účinnosti, nezůstala do současné doby beze změn. V průběhu let bylo třeba reagovat na nově nastalé skutečnosti, které si vyžádaly změnu právní úpravy. Kromě výslovných legislativních změn se kasační stížnost od roku 2003 také změnila v důsledku vývoje v její aplikační praxi, kterou představuje především judikatura Nejvyššího správního soudu. Případné (materiální) změny dané judikaturou jsou předmětem dalších kapitol, zatímco zde je přiblížen (formální) vývoj právní úpravy kasační stížnosti.

Do současné doby byl již obsah SŘS dotčen celkem 40×.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> Ve 38 případech se jednalo o změny formou zákona a jen ve 2 případech (č. 294/2010 Sb. a č. 130/2011 Sb.) o derogační nálezy Ústavního soudu (nález ze dne 6. 10. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/08, a ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 43/10). K problematice správního soudnictví ve vztahu k obsahu SŘS, jeho jednotlivým novelám a dalšímu možnému legislativnímu vývoji srov. *Pomahač, R.* Soudní řád správní 2.0. In: *Frumarová, K. (ed.)* Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018, s. 205–219, *Potěšil, L.* Proměny soudního řádu

V řadě případů se jednalo o změny „technické“ či nutné s ohledem na provázanost s ostatními předpisy. Z tohoto celkového počtu se právní úpravy kasační stížnosti v § 102 až 110 SŘS přímo dotklo 8 novel. Ty jsou představeny níže. Z hlediska celkového počtu novel SŘS se jedná o jednu pětinu (20 %). Ze zmíněných 8 novel, které se (rovněž či mimo jiné) vztahovaly k právní úpravě kasační stížnosti, to byly pouze 2, jejichž obsah byl zaměřen výhradně na některá z ustanovení kasační stížnosti.<sup>106</sup> Ve většině případů byla měněna právní úprava kasační stížnosti ve spojitosti s dalšími uskutečněnými změnami ve správním soudnictví.

Výčet 8 novel je uveden spíše přehledově a jsou zmíněny jejich účinky či důsledky vůči kasační stížnosti samotné. Na některé poukáží či je celkově zhodnotí další kapitoly, které se věnují vlastnímu rozboru kasační stížnosti a jejím jednotlivým stavebním prvkům, které buďto novelami byly nově zavedeny (jako je institut nepřijatelnosti kasační stížnosti), nebo určitým způsobem pozměněny (jako je v případě institutu nepřipustnosti kasační stížnosti a další). Skutečnosti zde převážně stručně uvedené celkově dokreslují, zda a v jaké míře byla kasační stížnost dotčena změnami ve své právní úpravě. Záměrně ponecháváme stranou případné změny kasační stížnosti tak, jak byly a jsou obsaženy v jednotlivých zvláštních zákonech, což bylo ostatně naznačeno v předchozím textu.

Právní úprava kasační stížnosti doznala své první změny na základě  
RefMíst. Místní referendum bylo tímto zákonem zavedeno do

---

správního. In: *Frumarová, K (ed.) Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. Prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku.* Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018, s. 237–242, nebo *Průcha, P. Ohlédnutí za změnami v úpravě správního soudnictví v České republice.* In: *Papáčová, I. (ed.) Verejná správa na rázcestí.* Bratislava. Univerzita Komenského v Bratislave, 2018, s. 142–151.

<sup>106</sup> Jedná se o novelu provedenou zákonem č. 38/2019 Sb. a zákonem č. 77/2021 Sb.

českého právního řádu. S účinností od 1. 2. 2004 došlo v § 104 odst. 1 SŘS k rozšíření nepřijetelnosti kasační stížnosti vedle věcí volebních také na věci místního referenda. Důsledkem bylo, že v případě soudní ochrany při realizaci místního referenda nebylo možné podat kasační stížnost.

Z dnešního pohledu významnější byla změna právní úpravy kasační stížnosti, kterou s účinností od 13. 10. 2005 přinesla novela provedená zákonem č. 350/2005 Sb., kterým se mění zákon o azylu. Touto novelou byl do SŘS vložen zcela nový § 104a a v něm obsažený institut nepřijetelnosti kasační stížnosti ve věcech azylových. Jeho cílem bylo snížení vysoké zátěže „azylových kasačních stížností“ u Nejvyššího správního soudu. Proto bylo umožněno Nejvyššímu správnímu soudu v azylové agendě kasační stížnost „snadněji“ odmítnout, a to pokud tato svým významem podstatně nepřesahovala vlastní zájmy stěžovatele. K tomu sloužila již existující judikatura, na kterou mohl Nejvyšší správní soud v případě potřeby odkázat a která předznamenává řešení kasačních námitek, jak byly stěžovatelem uplatněny. Tato judikatura, ve vazbě na formulaci kasační stížnosti, ve svém důsledku vedla k závěru o tom, že kasační stížnost podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Rozhodování o nepřijetelnosti kasační stížnosti bylo tehdy svěřeno speciálním pětičlenným senátům a k přijetí usnesení, kterým se kasační stížnosti odmítala pro nepřijetelnost, se vyžadoval souhlas všech členů senátu (tj. jednomyslnost rozhodnutí). Právní úprava šla z hlediska naplnění svého cíle, kterým bylo zmíněné snížení zátěže Nejvyššího správního soudu, tak daleko, že dokonce výslovně umožňovala, aby usnesení Nejvyššího správního soudu o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijetelnost nebylo odůvodněno. Jakkoliv tyto mnohé související (a také i problematické) projevy institutu nepřijetelnosti kasační stížnosti byly posléze opuštěny, přesto je do dnešních dnů tento institut významný tím, že byl nejen zachován, ale také podstatně rozšířen.

V zásadě „terminologickou“ změnu přinesla další změna § 104a SŘS, ke které došlo s účinností od 1. 9. 2006. Zákonem č. 165/2006 Sb., kterým se mění zákon o azylu, došlo k nahrazení pojmu „azyl“ pojmem „mezinárodní ochrana“, přičemž princip určitého síta či filtru, jak jej již dříve zavedl institut nepřijatelnosti kasační stížnosti, byl nadále zachován.

S účinností od 1. 1. 2011 došlo k dalšímu rozšíření nepřipustnosti kasační stížnosti v § 104 odst. 1 SŘS, a to i na věci krajského referenda. Stalo se tomu tak na základě RefKraj. Smysl nepřijatelnosti kasační stížnosti ve věcech místního a krajského referenda byl spatřován především v tom, aby podáním kasačních stížností v této agendě nedošlo k popření zájmu na rychlosti řízení a poskytnutí soudní ochrany.

K poměrně zásadním změnám v koncepci kasační stížnosti z hlediska jejího vlastního podání, řízení o ní a také rozhodování o kasačních stížnostech ze strany Nejvyššího správního soudu, došlo s účinností od 1. 1. 2012. Bylo tomu tak na základě tzv. velké novely SŘS provedené zákonem č. 303/2011 Sb.<sup>107</sup> Jednak došlo k připuštění možnosti podání kasační stížnosti ve věcech místního a krajského referenda, což bylo dříve v § 104 odst. 1 SŘS výslovně vyloučeno. Příčinou opačného náhledu a umožnění přípustnosti kasační stížnosti i ve věcech místního a krajského referenda byla možnost a potřeba sjednocení judikatury. Další změna zavedená tzv. velkou novelou SŘS se týkala samotného procesu podávání kasačních stížností. K tomu se nově stal příslušný přímo Nejvyšší správní soud. Nadále se již nepočítalo s „pomocným“ působením krajských soudů při podávání kasačních stížností, při odstraňování jejich vad a s následným postoupením spisového materiálu Nejvyššímu

---

<sup>107</sup> K této novele srov. mimo jiné *Sládeček, V., Melotíková, P. (eds.) Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012.

správnímu soudu k celkovému projednání a rozhodnutí. To se projevilo změnami v § 106 SŘS a zrušením § 108 SŘS. Na základě tzv. velké novely získal Nejvyšší správní soud pravomoci z hlediska realizace přípravné fáze řízení o kasační stížnosti v § 109 odst. 1 SŘS. Požadavek efektivnějšího řízení a rozhodování o kasačních stížnostech ze strany Nejvyššího správního soudu vedl ke změně § 110 SŘS, který rozšířil rozhodovací možnosti Nejvyššího správního soudu. Konečně se změnily i podmínky pro rozhodování o nepřijatelnosti kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany v § 104a SŘS, když byly zrušeny speciální pětičlenné senáty Nejvyššího správního soudu. Požadavek na souhlas všech členů (nyní již standardního tříčlenného) senátu zůstal zachován.

Po dobu necelých 7 let trvala změna právní úpravy obsažená v § 104 odst. 1 SŘS. Ta výslovně umožnila přípustnost kasační stížnosti ve věcech porušení pravidel financování volební kampaně. Kromě toho § 107 odst. 2 SŘS takové kasační stížnosti přiznával odkladný účinek. K zavedení těchto výjimečných pravidel došlo s účinností od 1. 10. 2012 na základě VolPrez. S účinností od 1. 3. 2019 došlo k vypuštění přípustnosti kasační stížnosti ve věcech porušení pravidel financování volební kampaně a přiznání odkladného účinku této kasační stížnosti. Zákon č. 38/2019 Sb. totiž obě uvedené výjimky výslovně zrušil.

Zatím poslední změna v právní úpravě kasační stížnosti byla provedena s účinností od 1. 4. 2021, a to na základě zákona č. 77/2021 Sb. Tato jinak velmi stručná novela navázala na zavedený institut nepřijatelnosti kasační stížnosti. Ten nejenom že ponechala, ale celkově jej výrazně, nikoliv však plošně, rozšířila i na jiné agendy a oblasti správního soudnictví.

Ze všech dosavadních novel SŘS je zákon č. 77/2021 Sb. výjimečný tím, že jeho obsah byl zaměřen výhradně na SŘS a oba jeho novelizační body se týkaly výlučně a jen kasační stížnosti.

Z hlediska jednotlivých ustanovení a institutů vztahujících se ke kasační stížnosti lze shrnout, že nejvíce, potažmo nejčastěji byla změnami právní úpravy dotčena ustanovení upravující nepřipustnost kasační stížnosti (§ 104 SŘS) a její nepřijatelnost (§ 104a SŘS). To ostatně dokládá níže uvedená tabulka:

*Tabulka č. 6 Změny v obsahu právní úpravy kasační stížnosti v SŘS*

<b>účinnost od</b>	<b>změna proveden a zákonem č.</b>	<b>v čem změna spočívala</b>	<b>poznámka</b>
1. 2. 2004	RefMíst	rozšíření nepřipustnosti kasační stížnosti v § 104 odst. 1 na věci místního referenda	zrušeno tzv. velkou novelou č. 303/2011 Sb.
13. 10. 2005	350/2005 Sb.	zavedení nepřijatelnosti kasační stížnosti v § 104a pro věci azylu	změněno tzv. velkou novelou č. 303/2011 Sb. a posléze novelou č. 77/2021 S b.
1. 9. 2006	165/2006 Sb.	terminologická změna nepřijatelnosti kasační stížnosti v § 104a spočívající v nahrazení slova	

		„azylu“ slovy „mezinárodní ochrany“	
1. 1. 20 11	RefKraj	rozšíření nepřípustnosti kasační stížnosti v § 104 odst. 1 na věci krajského referenda	zrušeno tzv. velkou novelou č. 303/2011 Sb.
1. 1. 20 12	303/2011 Sb.	tzv. velká novela (s ohledem na její rozsah odkazují na vlastní text, přičemž došlo ke změně § 104, 106, 108, 109 a 110)	
1. 10. 2 012	VolPrez	přípustnost kasační stížnosti ve věcech porušení pravidel financování volební kampaně v § 104 odst. 1 a přiznání odkladného účinku takové kasační stížnosti v § 107 odst. 2	zrušeno novelou č. 38/2019 S b.
1. 3. 20 19	38/2019 S b.	zrušena přípustnost kasační stížnosti ve věcech porušení pravidel financování volební kampaně v § 104 odst. 1 a v přiznání odkladného účinku	

		takové kasační stížnosti v § 107 odst. 2	
1. 4. 2021	77/2021 S b.	rozšíření institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti v § 104a a upuštění od možnosti neodůvodňovat závěr o nepřijatelnosti kasační stížnosti	

Při bližším srovnání jednotlivých novel vztahujících se k nepřijatelnosti kasační stížnosti, jak ukazuje i uvedená tabulka, se doslova nabízí otázka, zda nakonec všechny ty změny nebyly zbytečné. Výsledná podoba právní úpravy je totiž mnohdy shodná s původní právní úpravou. Nicméně tak jednoduché to není. V případě místního a krajského referenda bylo zpočátku cílem kasační stížnost vyloučit, což se ukázalo jako nevhodné řešení. Naopak přípustnost kasační stížnosti u otázky porušení pravidel financování volební kampaně „*byla vypuštěna nikoliv proto, že by snad v těchto věcech neměla být nově kasační stížnost přípustná, ale proto, že tyto věci nejsou věcmi ,volebního soudnictví‘*“.<sup>108</sup>

To, jakým způsobem se proměnila jednotlivá ustanovení upravující kasační stížnost, dokládá následující tabulka:

*Tabulka č. 7 Změny v jednotlivých ustanoveních kasační stížnosti*

<b>ustanovení</b>	<b>název nebo stručný obsah</b>	<b>změněno či zrušeno</b>
-------------------	---------------------------------	---------------------------

<sup>108</sup> Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 944.



	<b>či zaměření právní úpravy</b>	
§ 102	Přípustnost	
§ 103	Důvody kasační stížnosti	
§ 104	Nepřípustnost	zákon č. 22/2004 Sb., zákon č. 118/2010 Sb., zákon č. 275/2012 Sb. a zákon č. 38/2019 Sb.
§ 104a	Nepřijatelnost (pozn.: vložená zákonem č. 305/2005 Sb.)	zákon č. 165/2006 Sb. a zákon č. 77/2021 Sb.
§ 105	Účastníci řízení o kasační stížnosti a jejich zastoupení	
§ 106	Náležitosti, místo a lhůta podání	zákon č. 303/2011 Sb.
§ 107	Odkladný účinek	zákon č. 275/2012 Sb. a zákon č. 38/2019 Sb.
§ 108	Postup krajského soudu po podání kasační stížnosti	zákon č. 303/2011 Sb. (zrušeno)
§ 109	Řízení před Nejvyšším správním soudem	zákon č. 303/2011 Sb.
§ 110	Rozsudek	zákon

Při pohledu na kasační stížnost a její právní úpravu je nutno zmínit 3 novely. Právě ty jsou z hlediska minulého, současného a budoucího stavu a vývoje kasační stížnosti podstatné. Jedná se o novely provedené zákony č. 305/2005 Sb. a č. 77/2021 Sb., ohledně nepřijatelnosti kasační stížnosti a dále celkově tzv. velká novela SŘS provedená zákonem č. 303/2011 Sb.

Vzdor tomu, že právní úprava kasační stížnosti byla co do počtu dotčena řadou novel, její právní úprava byla a nadále je poměrně stabilní. Tuto stabilitu ponejvíce „narušily“ 3 zmíněné novely. Ty sice přinesly řadu změn, mnohdy i podstatných, nicméně základní charakteristika kasační stížnosti jako taková nadále zůstává beze změny. To je dáno tím, že pokud celkově institut kasační stížnosti jako takový funguje a osvědčil se, je možné jej nadále vylepšovat, avšak není důvodu jej zásadně koncepčně měnit.<sup>109</sup> Nicméně zákonodárce mohl věnovat svou pozornost i jiným ustanovením kasační stížnosti.

---

<sup>109</sup> Nelze nezmínit, že když se připravovala tzv. velká novela SŘS, jeden z původních (a neúspěšných) návrhů měl dokonce za cíl přeměnit kasační stížnost na řádný opravný prostředek. Činil tak z praktických důvodů, respektuje faktické nakládání s kasačními stížnostmi, což ale bylo vyvoláno konstrukcí právní úpravy, ne libovůlí nebo benevolencí Nejvyššího správního soudu.

## **KAPITOLA II.**

### **Kasační stížnost ve světle principů správního soudnictví**

Na základě přiblíženého vývoje kasační stížnosti a její právní úpravy, včetně její systematiky a vztahům vůči ostatním ustanovením SŘS, jakož i s přihlédnutím k obsahu zvláštních zákonů, lze přiblížit kasační stížnost i prostřednictvím toho, zda a případně jak se u ní projevují obecné principy a východiska správního soudnictví.<sup>110</sup> Ty totiž představují

---

<sup>110</sup> Ačkoliv se lze setkat s důvodným rozlišováním mezi zásadami a principy (z oblasti správního práva a principu dobré správy k tomuto rozlišování srov. kupříkladu *Skulová, S.* Principy dobré správy jako

možný základ pro samotnou právní úpravu kasační stížnosti, a to tak, že by s nimi neměla být v příkrém rozporu.

Správní soudnictví je v první řadě založeno na existenci zásad, které jsou typické pro soudy a soudnictví jako takové,<sup>111</sup> jehož součástí je i soudnictví a soudy správní. V řadě aspektů je správní soudnictví založeno i na zásadách, které jsou vlastní soudnictví civilnímu, k němuž má ostatně správní soudnictví poměrně blízko.<sup>112</sup> Ve srovnání se slovenskou právní úpravou obsaženou v (poměrně rozsáhlém) § 5 SSP česká právní úprava neobsahuje výčet základních principů řízení. Nicméně i přes to je lze poměrně spolehlivě dovodit.

Výklad podaný v této kapitole vychází z teze, že kasační stížnost, jakkoliv má svá specifika, není v obecném rozporu s principy správního soudnictví jako takového. I ty se v jejím případě projevují, resp. jsou naplňovány. Ve vztahu ke kasační stížnosti je z nich spíše stručně a v nezbytných souvislostech zmíněna dispoziční zásada, koncentrace řízení, jakož i posteriorní a subsidiární charakter správního soudnictví. Z dalších možných klíčových principů či

---

součást modernizace veřejné správy. Právník, 2005, č. 6, s. 553–585, nebo Černín, K. Principy dobré správy. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 2 a násl. a literaturu zde uvedenou), v této publikaci jsou oba pojmy pojety shodně a zaměnitelně.

<sup>111</sup> K této problematice a bližšímu vymezení jednotlivých principů soudů a soudnictví srov. kupříkladu Zoulík, F. In: Winterová, A., Macková, A. a kol. Civilní právo procesní. Díl první: řízení nalézací. 9. vydání. Praha: Leges, 2018, s. 63 a násl., nebo Petrov Křiváčková, J. In: Šínová, R., Hamuláková, K. a kol. Civilní proces. Obecná část a sporné řízení. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 17 a násl.

<sup>112</sup> K zásadám civilního řízení soudního a jejich vymezení, blíže srov. Winterová, A. In: Winterová, A., Macková, A. a kol. Civilní právo procesní. Díl první: řízení nalézací. 9. vydání. Praha: Leges, 2018, s. 75 a násl., nebo Petrov Křiváčková, J. In: Šínová, R., Hamuláková, K. a kol. Civilní proces. Obecná část a sporné řízení. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 31 a násl.

pojmových znaků správního soudnictví a kasační stížnosti je větší míra pozornosti věnována kasaci, resp. kasační povaze tohoto opravného prostředku. Na základě toho je rozebrán samotný pojem „kasační stížnost“, včetně úzce souvisejícího kasačního principu a jeho projevům, a to nejen v rámci kasační stížnosti. Nicméně i jednoinstančnost je principem správního soudnictví a má svůj vztah ke kasační stížnosti. V této souvislosti se doslova nabízí věnovat se postavení kasační stížnosti v systému našeho sice jednoinstančního, ale současně „dvoučlankového“ správního soudnictví. Zde si lze položit otázku, zda jedno (tj. jednoinstančnost) vlastně nevylučuje druhé (tj. kasační stížnost) a naopak.

Pojednání o těchto zmíněných principech správního soudnictví je sice rozděleno do několika samostatných oddílů, nicméně tyto charakteristické prvky správního soudnictví s sebou určitým způsobem souvisejí, navazují na sebe a nelze je pojímat zcela izolovaně a nezávisle.<sup>113</sup> Spojujícím prvkem je nejenom jejich souvztažnost se správním soudnictvím, ale také jejich vztah a projevy v rámci právní úpravy kasační stížnosti a řízení o ní.

## 1. Dispoziční zásada a kasační stížnost

Ze zásad správního soudnictví, které se výrazně projevují i v rámci kasační stížnosti a řízení o ní, lze zmínit především dispoziční zásadu.<sup>114</sup> Ta je obecně vymezena v § 5 SŘS,

---

<sup>113</sup> Skutečnost, že se jedná o podstatné prvky správního soudnictví, kupříkladu potvrzuje (byť ve vztahu k předchozí právní úpravě) článek L. Pítrové (srov. *Pítrová, L. Správní soudnictví v novele občanského soudního řádu. Správní právo, 1992, č. 5, s. 14 a násl.*).

<sup>114</sup> Podle J. Macura (srov. *Macur, J. Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době. Brno: Masarykova univerzita, 1992, s. 62 a 63*) „*uplatnění zásady dispoziční, která je jednou ze specifických zásad civilního procesu, určující do značné míry jeho charakter a odlišující jej od jiných druhů procesů, je plně odůvodněné i z hlediska řízení o přezkoumání správních aktů soudem*“. K tomu dodává, že „*procesní*

podle něhož se lze ve správním soudnictví domáhat poskytnutí ochrany jen na návrh. Tuto zásadu posléze konkretizují jednotlivá ustanovení SŘS, která umožňují podat návrh, resp. s ním dále disponovat.<sup>115</sup> V případě kasační

---

*strany v přezkumném řízení ovšem nemohou neomezeně disponovat předmětem řízení. Hmotněprávní vztah mezi nimi je totiž mocenské povahy, která vylučuje, aby sporné strany uzavřely smír, uznaly nebo vzdaly se nároku. Orgán státní správy ovšem může sám iniciativně napravit své nezákonné rozhodnutí tím, že jednoduše vydá rozhodnutí nové, jímž nahradí správní akt, který byl předmětem sporu“.* Ve správním soudnictví se proto vyskytuje dispoziční zásada, ale její uplatnění je, ve srovnání se soudnictvím civilním a z uvedených důvodů, omezenější.

<sup>115</sup> Je zcela evidentní, že dispoziční zásada je pro správní soudnictví klíčová. Nicméně není vyloučeno, že dispoziční zásada může být ve výjimečných případech prolomena. Ve vztahu k předchozí úpravě správního soudnictví obsažené do 31. 12. 2002 v části páté OSŘ, srov. zejména náleze ze dne 27. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 12/99. Podle něj „je v této souvislosti třeba odpovědět na otázku, zda se ‚dispoziční zásada‘ v některých případech prolamuje, zejména zda soud musí k něčemu, a pokud ano, k čemu, přihlídnout, i když to žalobce nenamítá – tedy ex officio... není pochyb o nutnosti takového zásahu soudu u správních aktů nulitních... praxe bude nacházet i další otázky, k nimž budou muset správní soudy přihlídnout z moci úřední, a že nejde ani tak o principiální nemožnost zkoumat správní rozhodnutí nad rámec vymezený žalobcem, jako spíše o správné a stabilní stanovení okruhu otázek důležitých pro rozhodnutí, ke kterým soud musí přihlídnout, i když to žalobce nenamítá. Také tento názor Ústavní soud sdílí a pouze považuje za potřebné připomenout, že každé ustanovení, které tím, že formalizuje řízení ve správním soudnictví, stanoví de facto meze přístupu k soudu, tedy meze jednoho ze základních ústavních práv – práva na soudní ochranu... Jinak řečeno, existuje nepochybně více situací nežli jen nulita správního aktu, které bude muset vzít správní soud na zřetel i bez návrhu, resp. na základě pozdního upozornění, tedy ex officio, nebo spíše, lépe vyjádřeno – ex aequo et bono“. V návaznosti na to a z pohledu stávající právní úpravy řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je to zejména § 76 SŘS. Z judikatury srov. kupříkladu náleze Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07. Ústavní soud celkově vychází z toho, že „uplatnění dispoziční zásady ve správním soudnictví nemůže být v rozporu s povahou práv, jímž je poskytována ochrana, a se samotným účelem řízení, jímž je spravedlivá

stížnosti se jedná především o § 106 SŘS.

U kasační stížnosti je projevem dispoziční zásady skutečnost, že řízení o ní se zahajuje jejím podáním, přičemž je plně v dispozici stěžovatele, zda tak učiní nebo ne. Kasační stížnost je na dispoziční zásadě založena. To je poměrně významné z hlediska požadavku kladeného § 12 odst. 1 SŘS na Nejvyšší správní soud ohledně zajišťování jednoty a zákonnosti rozhodování na základě podaných kasačních stížností. Jinak řečeno, není-li podána kasační stížnost, jsou prostředky Nejvyššího správního soudu vedoucí k zajištění výše uvedeného úkolu limitovanější.

Projevem dispoziční zásady je i právo stěžovatele kasační stížnost vzít zpět. Důsledkem využití tohoto dispozičního oprávnění je zastavení řízení o kasační stížnosti podle § 47 písm. a) SŘS.

S dispoziční zásadou a jejím chápáním do jisté míry souvisí i to, zda stěžovatel bude v řízení o kasační stížnosti uplatňovat procesní práva, která mu právní úprava přiznává, a pokud ano, v jaké míře tak učiní a v jaké „kvalitě“.<sup>116</sup> Je na stěžovateli, zda „současně“ podá návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve smyslu § 107 SŘS, pokud jej kasační stížnost nemá již přímo ze zákona. Stěžovatel, pokud splňuje dané podmínky, může požádat o přiznání osvobození od

---

*ochrana subjektivních veřejných práv. V tomto smyslu je nutno interpretovat i jednotlivá ustanovení soudního řádu správního, v nichž se dispoziční zásada promítá“.* K této problematice dále srov. náleží Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2018, sp. zn. I. ÚS 2164/17-1, a příklady výjimek v něm uvedených. Podrobněji k možným výjimkám z dispoziční zásady rovněž srov. Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 604–608.

<sup>116</sup> V podobném duchu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2006, č. j. 1 Afs 24/2005-70 (888/2006 Sb. NSS). Podle něj „dispoziční zásada není principem, který by měl pouze ryze technickou povahu, ale projevují se v ní i významná hodnota lidské osobnosti, spočívající v možnosti jejího svobodného jednání, garantovaného právem v nejobecnější podobě jako princip individuální autonomie“.

soudního poplatku za kasační stížnost (podléhá-li takové poplatkové povinnosti) podle § 36 odst. 3 SŘS nebo o ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti podle § 35 odst. 10 SŘS.<sup>117</sup>

Dispoziční zásada, spojená úzce s obecnou právní zásadou *vigilantibus iura scripta sunt*, se v případě kasační stížnosti a řízení o ní projevuje i v tom, že je plně na stěžovateli, jaký bude vlastní obsah kasační stížnosti z hlediska jejích námitek, důvodů a rozsahu, přičemž dílčí výjimky v tomto ohledu lze nalézt v § 109 odst. 3 a 4 SŘS<sup>118</sup> nebo souvisejí především s uplatněním prvků koncentrace řízení, o čemž pojednává následující text.

Tuto část je možné uzavřít konstatováním, že v případě kasační stížnosti a řízení o ní nejsou dány výrazné odklony od dispoziční zásady, jak je chápána z hlediska správního soudnictví, ale i širší teorie procesního práva.

## 2. Koncentrace řízení a kasační stížnost

Koncentrační zásada, vycházející z tzv. legálního pořádku, někdy též pojímaná jako koncentrace řízení nebo prostě „koncentrace“, je výjimkou z jednotnosti řízení.<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> Pro upřesnění nutno dodat, že pokud byl stěžovateli ustanoven zástupcem advokát již v řízení před krajským soudem, zastupuje jej i v řízení o kasační stížnosti. Pokud bylo stěžovateli v řízení před krajským soudem přiznáno osvobození od soudních poplatků, vztahuje se i na řízení o kasační stížnosti.

<sup>118</sup> Podle těchto ustanovení není Nejvyšší správní soud vázán rozsahem kasační stížnosti, pokud je na napadeném výroku závislý výrok, který napaden nebyl, nebo pokud je rozhodnutí správního orgánu nicotné. Nejvyšší správní soud není vázán důvody kasační stížnosti, pokud řízení před soudem bylo stíženo vadou zmatečnosti, bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé nebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

<sup>119</sup> Winterová, A. In: Winterová, A., Macková, A. a kol. Civilní právo



Jednotnost obecně znamená, že řízení od jeho zahájení až po vydání rozhodnutí tvoří jeden procesní celek. V jeho rámci je možné uplatňovat „libovolně“ procesní úkony, neboť není stanovena (avšak obvykle je nutno vzít v potaz aktuální průběh řízení) jejich posloupnost. Účastník proto není omezen v tom, aby své návrhy, nová tvrzení a nové důkazy uplatňoval kdykoliv během řízení, a to kupříkladu i v rámci řízení o opravných prostředcích.

V případě koncentrace řízení jsou naopak tyto úkony účastníka omezeny tak, že je lze uplatnit pouze v určité části řízení. Jak uvádí literatura, „*zásada koncentrace řízení se vztahuje k právu a povinnosti účastníků řízení tvrdit skutečnosti a navrhopvat... důkazy k jejich prokázání*“.<sup>120</sup> Nejde o koncentraci řízení jako takovou, nýbrž spíše o uplatňování prvků koncentrace řízení.

Koncentrací řízení se rozumí stanovení okamžiku, dokdy nejpozději mohou účastníci řízení uplatňovat svoje návrhy tak, aby k nim posléze ze strany rozhodujícího orgánu mohlo být přihlédnuto. K pozdě k uplatněným návrhům se proto nepřihlíží, nicméně mohou se vyskytnout výjimky.<sup>121</sup> Pochopitelně s těmito poměrně nepříznivými důsledky vůči účastníkovi je spojena poučovací povinnost orgánu, který vede řízení.

Koncentrační zásada, resp. koncentrace řízení je zásadou procesní. Jedná se o zásadu mající především zefektivnit

---

procesní. Díl první: řízení nalézací. 9. vydání. Praha: Leges, 2018, s. 79 a 80.

<sup>120</sup> Šínová, R., Hamuláková, K. a kol. Civilní proces. Obecná část a sporné řízení. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 41.

<sup>121</sup> K tomu z oblasti správního práva a správního řízení srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 5. 1999, sp. zn. 6 A 95/94. Na tyto právní závěry navazuje i pozdější judikatura (srov. kupříkladu rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 4. 2019, č. j. 48 A 118/2016-200, 3902/2019 Sb. NSS).

průběh řízení. Svou povahou je koncentrace řízení spojena s dispoziční zásadou.<sup>122</sup>

Koncentrace řízení není jen výsadou řízení před civilním<sup>123</sup> nebo správním soudem,<sup>124</sup> nýbrž se uplatňuje také v řízení před správním orgánem.<sup>125</sup> Jakkoliv jde z pohledu koncentrace řízení o zajímavé skutečnosti, ke kterým je navíc dostupná literatura<sup>126</sup> a judikatura,<sup>127</sup> s ohledem na zaměření

---

<sup>122</sup> Jak vyplývá z judikatury (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 12. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 2732/15), „*Ústavní soud přitom ve své rozhodovací praxi dispoziční zásadu a také princip koncentrace řízení ve správním soudnictví neshledal za neústavní (viz náleží ze dne 27. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 12/99), neboť i když tento princip může být kritizován za to, že se vzdaluje zásadě materiální pravdy, nelze nevidět, že především a zcela nepochybně napomáhá k naplnění ústavního práva na projednání a rozhodnutí věci v přiměřené lhůtě, resp. bez zbytečných průtahů... Po aktivně legitimovaných účastnících předcházejícího žalobního řízení lze tedy spravedlivě žádat, aby uplatnili veškeré důvody nezákonnosti správního rozhodnutí již v řízení před soudem první instance. Pokud tak neučiní, je legitimní, že z hlediska možnosti uplatnění argumentace v dalším stupni ponесou případné nepříznivé následky s tím spojené, neboť správní soudnictví je založeno na zásadě, že správní soud z vlastní iniciativy nepřezkoumává správní rozhodnutí nad rámec vymezený žalobcem a nenahrazuje žalobcovu iniciativu“.*

<sup>123</sup> Srov. zejména § 118b a 119a ve vazbě na § 205a OSŘ.

<sup>124</sup> Srov. zejména § 71 odst. 2 nebo § 101b odst. 2 SŘS.

<sup>125</sup> Srov. obecně § 36 odst. 1 nebo § 82 odst. 4 SpŘ, jinak s koncentrací řízení pracují jednotlivé zvláštní zákony. V případě DŘ srov. § 115 odst. 4.

<sup>126</sup> Z oblasti správního práva a správního řízení (bez snahy o úplnost), srov. kupříkladu *Kopecký, M.* Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení. *Právní rozhledy*, 2007, č. 13, s. 461–465 nebo *Mates, P.* In: *Mates, P., Kopecký, M.* Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona). Praha: Leges, 2015, s. 101–106.

<sup>127</sup> Vskutku jen namátkou z oblasti správního práva a správního řízení srov.

této publikace na správní soudnictví a v jeho rámci na kasační stížnost, se výklad zcela záměrně omezí na to, zda a jak se v případě kasační stížnosti uplatňuje koncentrace řízení, resp. prvky koncentrace řízení.

Předně lze konstatovat, že i v rámci kasační stížnosti a řízení o ní se koncentrace řízení uplatňuje. Je současně pravdou, a to především ve srovnání s řízením o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a koncentrací řízení zde stanovenou v § 71 odst. 2 SŘS, že projevy koncentrace řízení nejsou přímo spojeny se lhůtou pro podání kasační stížnosti, nýbrž s jinými skutečnostmi. Proto přítomnost koncentrace řízení u kasační stížnosti nemusí být zcela patrná, avšak souvisí i s povahou kasační stížnosti jakožto mimořádného opravného prostředku.

V rámci kasační stížnosti a řízení o ní se s prvky koncentrace lze setkat v § 106 odst. 3 SŘS (zde ale výhradně v případě předchozí existence soudní výzvy a stanovení lhůty k doplnění kasační stížnosti) a dále obecně v § 109 odst. 5 SŘS, který upravuje zákaz tzv. (skutkových) novot. Prvek koncentrace řízení lze spatřovat též ve stanovení důvodu nepřipustnosti kasační stížnosti podle § 104 odst. 4 SŘS. Podle něj kasační stížnost není přípustná, opírá-li se o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohl.

Podle § 106 odst. 3 SŘS stěžovatel, který podal neúplnou kasační stížnost (ve smyslu absence náležitostí podle § 106 odst. 1 SŘS), může tyto náležitosti doplnit ve lhůtě 1 měsíce

---

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011-48 (2412/2011 Sb. NSS). Z oblasti správního soudnictví a žaloby proti rozhodnutí správního orgánu srov. kupříkladu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003-40 (113/2004 Sb. NSS), nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2020, č. j. 10 As 156/2018-110 (4007/2020 Sb. NSS; k němu srov. *Mates, P.* Nejvyšší správní soud: Koncentrační zásada v řízení podle soudního řádu správního. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 11, s. 62–64). V podrobnostech lze odkázat především na dostupnou komentářovou literaturu k SpŘ a SŘS.

od doručení usnesení soudu obsahující takovou výzvu. Současně pouze v této lhůtě může stěžovatel rozšířit kasační stížnost na výroky dosud nenapadené a rozšířit důvody kasační stížnosti. Tato lhůta může být na základě předchozí a včasné žádosti stěžovatele, opírající se o vážné důvody na jeho straně, prodloužena, ale nejdéle o další měsíc. Jak v této souvislosti dodává komentářová literatura,<sup>128</sup> „nejde však o koncentraci zákonnou, nýbrž koncentraci soudcovskou, neboť lhůta k doplnění náležitostí ohraničuje právo stěžovatele doplnit kasační stížnost teprve v případě vydání usnesení... Pokud není vydáno usnesení o výzvě k doplnění kasační stížnosti... stěžovatel je oprávněn doplnit kasační stížnost v zásadě kdykoliv až do vydání rozhodnutí“. Zajímavou je právě poslední výše citovaná věta. V této souvislosti je nutno zmínit případy, kdy je podána kasační stížnost splňující všechny náležitosti. V nich není možný postup podle § 106 odst. 3 SŘS. Znamená to, že zatímco v případě neúplné kasační stížnosti lze ve stanovené lhůtě a na základě předchozí výzvy rozšiřovat rozsah a důvody kasační stížnosti, zatímco v případech „úplných“ kasačních stížností tomu tak není?

Po jistém judikатурním váhání a prvotnímu odlišnému právnímu názoru ze strany Nejvyššího správního soudu<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> Srov. Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1034.

<sup>129</sup> Předchozí judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 30. 6. 2005, č. j. 7 Azs 76/2005-52, podle něhož „nebyl-li stěžovatel vyzván k doplnění náležitostí kasační stížnosti podle § 106 odst. 3 SŘS, je možné rozšířit kasační stížnost na výroky dosud nenapadené a rozšířit její důvody podle § 106 odst. 2 SŘS pouze ve lhůtě stanovené pro podání kasační stížnosti, tedy do 2 týdnů po doručení rozhodnutí“) vycházela z toho, že lhůta pro podání kasační stížnosti je současně lhůtou pro vymezení přezkumu, v jakém může Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí krajského soudu přezkoumat. Proto byla lhůta pro podání kasační stížnosti současně chápána i jako lhůta, kdy jedině, s výjimkou § 106 odst. 3 SŘS, může stěžovatel doplnit kasační stížnost. Tím byla zdůrazňována zásada

nakonec z judikatury Ústavního soudu<sup>130</sup> vyplývá, že „o rozšíření kasační stížnosti na výroky dosud nenapadené a rozšíření důvodů kasační stížnosti se hovoří pouze v ustanovení § 106 odst. 3 SŘS, a to v souvislosti s výzvou soudu k doplnění náležitostí kasační stížnosti v jednoměsíční lhůtě. Tato jednoměsíční lhůta má zákonem jednoznačně stanovený počátek, a to okamžikem doručení usnesení, kterým byl stěžovatel vyzván k doplnění podání, pokud taková výzva nebyla vůči stěžovateli soudem učiněna, nelze na danou věc ustanovení § 106 odst. 3 věty druhé SŘS, podle kterého může stěžovatel rozšířit kasační stížnosti na výroky dosud nenapadené a rozšířit její důvody jen v této lhůtě, aplikovat. Ústavní soud má tedy za to, že soudní řád správně zakotvuje koncentraci řízení o kasační stížnosti pouze pro případ, kdy je stěžovatel vyzván k doplnění kasační stížnosti postupem dle § 106 odst. 3 SŘS“. Komentářová literatura v této souvislosti uzavírá, že v případě perfektních a úplných kasačních stížností lze rozsah a důvody „rozšiřovat kdykoliv v průběhu

---

koncentrace v řízení o kasační stížnosti, jež je jednou ze základních zásad, na nichž je řízení o kasační stížnosti postaveno. Bohužel tento právní závěr ve svých důsledcích znevýhodňuje stěžovatele, který podal perfektní kasační stížnost vůči stěžovateli, který podal kasační stížnost s vadami (kupříkladu blanketní).

<sup>130</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2006, sp. zn. I. ÚS 390/05. Pozdější náleží Ústavního soudu ze dne 10. 8. 2006, sp. zn. I. ÚS 138/06, „opětovně zdůrazňuje, že tak závažné procesní oprávnění, jakým je možnost stěžovatele rozšířit kasační stížnosti na výroky dosud nenapadené a rozšířit její důvody, nelze činit závislou na právně nejisté a nepředvídatelné skutečnosti, zda soud vyzve stěžovatele k doplnění náležitostí kasační stížnosti ve smyslu § 106 odst. 3 SŘS, či nikoli. To nic nemění na skutečnosti, že pokud je stěžovatel vyzván k doplnění kasační stížnosti postupem dle § 106 odst. 3 SŘS, může rozšířit kasační stížnost na výroky dosud nenapadené a rozšířit její důvody jen ve lhůtě 1 měsíce v tomto ustanovení zakotvené, pokud nebyla na včasnou žádost stěžovatele z vážných důvodů soudem prodloužena“.

řízení o kasační stížnosti“.<sup>131</sup>

I z uvedených důvodů nemusí být tolik překvapivý poměrně striktní (a dodejme, že i diskuzní) závěr Nejvyššího správního soudu, podle kterého „řízení o kasační stížnosti není – na rozdíl od řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu... – ovládáno zásadou koncentrace. Stěžovatel tak může doplnit důvody včas podané blanketní kasační stížnosti kdykoli ve lhůtě 1 měsíce od doručení výzvy soudu podle § 106 odst. 3 SŘS ...“.<sup>132</sup> Uvedený závěr je vhodné chápat spíše tak, že koncentrace řízení se uplatňuje u postupu podle § 106 odst. 3 SŘS a vydání výzvy k doplnění náležitostí kasační stížnosti.

V případě koncentrace řízení vyjádřené v § 109 odst. 5 a § 104 odst. 4 SŘS lze tato ustanovení přiblížit společně, neboť na první (a dlužno dodat, že nesprávný) pohled mohou

---

<sup>131</sup> Zavřelová, J. In: Jemelka, L. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 957. V navazující judikatuře Ústavní soud dodal (srov. náleze ze dne 14. 3. 2007, sp. zn. II. ÚS 136/06), že „pokud však kasační stížnost obsahuje všechny zákonem stanovené náležitosti, není dán dle Ústavního soudu zákonný důvod pro to, aby byla stěžovateli odepřena možnost rozšířit kasační stížnost na výroky dosud nenapadené a rozšířit její důvody. Nedostatek takového zákonného zmocnění v příslušných ustanoveních SŘS nelze překonat ani výkladem historickým či poukazem na řízení o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu, které je postaveno na zásadě koncentrace řízení... Ústavní soud tedy opětovně zdůrazňuje, že tak závažné procesní oprávnění, jakým je možnost stěžovatele rozšířit kasační stížnost na výroky dosud nenapadené a rozšířit její důvody, nelze činit závislou na právně nejisté a nepředvídatelné skutečnosti, tj. na tom, zda soud vyzve stěžovatele k doplnění náležitostí kasační stížnosti ve smyslu § 106 odst. 3 SŘS, či nikoli. To nic nemění na skutečnosti, že pokud je stěžovatel vyzván k doplnění kasační stížnosti postupem dle § 106 odst. 3 SŘS, může rozšířit kasační stížnost na výroky dosud nenapadené a rozšířit její důvody jen ve lhůtě 1 měsíce v tomto ustanovení zakotvené, pokud nebyla na včasnou žádost stěžovatele z vážných důvodů soudem prodloužena“.

<sup>132</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, č. j. 6 As 16/2007-57.

být do jisté míry podobná, ačkoliv tomu tak rozhodně není. Poměrně pregnantně rozdíl v obou ustanoveních shrnul Z. Kühn.<sup>133</sup> Podle něj „ustanovení § 104 odst. 4 SŘS nelze směřovat se souvisejícím § 109 odst. 5 SŘS. Zatímco (§ 104 odst. 4 SŘS – pozn. aut.) brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, § 109 odst. 5 SŘS brání tomu, aby se poté, co bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, uplatňovaly skutkové novoty. Následkem porušení § 104 odst. 4 SŘS je nepřípustnost takových námitek; naopak ke skutkovým novotám Nejvyšší správní soud při svém rozhodování ve smyslu § 109 odst. 5 SŘS nepřihlíží“.<sup>134</sup> Jinak řečeno, právní úprava „rozlišuje mezi důvody... a novými skutečnostmi... v tom smyslu, že u důvodů posuzuje, zda jej žalobce mohl uplatnit již v žalobě, zatímco v případě uplatňování nových skutečností toto hledisko vůbec nereflexuje... Uplatňování daných ustanovení má nepochybně své opodstatnění, neboť umožňují přezkum

---

<sup>133</sup> Srov. Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 952.

<sup>134</sup> Podobně to již dříve vyjádřila judikatura (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004-49, 419/2004 Sb. NSS), podle které „ustanovení § 104 odst. 4 in fine SŘS brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námítky jsou nepřípustné. Ustanovení § 109 odst. 4 SŘS 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“. Shodně srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2006, č. j. 1 Azs 143/2005-90, podle kterého „námítka kasační stížnosti, uplatňující jiné právní důvody než ty, které byly uplatněny v řízení před krajským soudem, je nepřípustná (§ 104 odst. 4 SŘS), jestliže takové důvody mohly být uplatněny v dřívější fázi řízení. Ustanovení § 109 odst. 4 SŘS naproti tomu brání uplatňování skutkových novot. K uplatněným novým skutečnostem Nejvyšší správní soud nepřihlíží“, nebo nálezn Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. IV. ÚS 545/07.

*o kvantitativně i kvalitativně shodném právním i skutkovém stavu, jak tak učinil krajský soud“.*<sup>135</sup>

Koncentrace řízení vyjádřená v § 104 odst. 4 SŘS se týká důvodu nepřipustnosti kasační stížnosti proto, že kasační stížnost se opírá o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, jehož rozhodnutí má být v řízení o kasační stížnosti přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Základní smysl daného ustanovení vychází z předmětu řízení před krajským soudem a předmětu řízení v případě kasační stížnosti.<sup>136</sup> Omezení koncentrací řízení dopadá „toliko“ na stěžovatele, který byl v předchozím řízení před krajským soudem v procesním postavení žalobce. Úkolem žalobce je uplatnit určitou námitku (právní důvod) již v řízení před krajským soudem, přičemž při formulaci žalobních bodů se

---

<sup>135</sup> Filipová, J. Některé vybrané problémy právní úpravy přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu. Časopis pro právní vědu a praxi, 2011, č. 2, s. 154.

<sup>136</sup> K tomu Nejvyšší správní soud uvedl, že „*předmětem přezkumu v řízení o kasační stížnosti je rozhodnutí krajského soudu a teprve jeho prostřednictvím rozhodnutí žalovaného; vady týkající se správního řízení proto musejí být zásadně namítány nejprve v řízení před krajským soudem, a teprve nejsou-li krajským soudem zohledněny či řádně posouzeny, je možné je uplatnit v podané kasační stížnosti*“ (srov. rozsudek ze dne 7. 2. 2006, č. j. 2 Afs 62/2005-118). Nejvyšší správní soud uvedl, že v řízení o kasační stížnosti nehodnotí znovu komplexně skutkový stav a nenalézá právo mezi stranami; naopak jeho úkolem je přezkoumat rozhodnutí správního soudu a zhodnotit, zda se dostatečně a správně vypořádal se všemi žalobními námitkami. A jak dále výslovně dodává Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 1. 2022, č. j. 10 As 150/2020-37, „*Nejvyšší správní soud se tedy nezabývá správním řízením a hmotněprávními úvahami správních orgánů přímo, ale jen zprostředkovaně; obsah a rozsah kasačních námitek je tak přímo podmíněn obsahem a rozsahem námitek žalobních. O tom svědčí i pravidlo o nepřipustných nových kasačních důvodech... Podle něj stěžovatel nemůže v kasační stížnosti uplatňovat jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení o správní žalobě, i když je uplatnit mohl. Takové námitky jsou nepřipustné*“.



uplatňuje koncentrace řízení podle § 71 odst. 2 SŘS.<sup>137</sup> Pokud tak žalobce neučinil a námitku uplatní až v kasační stížnosti, takovou námitkou se Nejvyšší správní soud zabývat nemůže.<sup>138</sup> Podstatný je dovětek obsažený v zákonném ustanovení „ač tak učinit mohl“. Podle judikatury<sup>139</sup> „ustanovení § 104 odst. 4 SŘS nesleduje restriktci práv fyzických a právnických osob na přístup k soudní ochraně, nýbrž zachování kasačního charakteru řízení o kasační stížnosti. Po aktivně legitimovaných účastnících předcházejícího žalobního řízení lze spravedlivě žádat, aby na

---

<sup>137</sup> Proto kasační stížnost opírající se o důvody, které stěžovatel uvedl během jednání před krajským soudem, ale až po uplynutí lhůty pro podání žaloby, je nepřijatelná (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 9. 2008, č. j. 1 Afs 102/2008-39). Jak k tomu výslovně argumentoval v uvedeném rozhodnutí Nejvyšší správní soud, výhrada § 104 odst. 4 SŘS „dopadá i na případy, kdy žalobce sice onu námitku před soudem uplatnil, učinil tak však až po uplynutí lhůty k podání žaloby. To vše proto, že žalobní řízení striktně spočívá na zásadě dispoziční a zásadě koncentrace řízení. Znamená to, že je pouze na žalobci, zda proti rozhodnutí správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, bude brojit žalobou u soudu, či nikoliv; je na něm, aby v případě, kdy se bude domáhat ochrany svých práv žalobou u soudu, v této žalobě jasně vymezil, které výroky správního rozhodnutí napadá, a v žalobních bodech pak specifikoval, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné... Správní soudnictví je ovládáno i zásadou koncentrační. Žalobu je třeba podat v zákonem stanovené lhůtě... a pouze v této lhůtě může žalobce rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body...“.

<sup>138</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2006, č. j. 8 Azs 134/2005-44, namítá-li žalobce teprve v kasační stížnosti, že správní orgán porušil zákon v určitém směru, ale takovou námitku neuplatnil v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohl, nemůže se Nejvyšší správní soud takovou námitkou v řízení o kasační stížnosti zabývat.

<sup>139</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006-155 (1743/2009 Sb. NSS).

*principu vigilantibus iura uplatnili veškeré důvody nezákonnosti správního rozhodnutí již v řízení před soudem první instance. Pokud tak neučiní, je legitimní, že z hlediska možnosti uplatnění argumentace v dalším stupni ponесou případné nepříznivé následky s tím spojené. Korelativně takto zavedené koncentrace řízení, vyjádřené slovy „ač tak učinit mohl“, je naplněn nejen tehdy, když žalobce určitou námitku objektivně v žalobním řízení uplatnit nemohl, ale též tehdy, kdy by její (objektivně možné) uplatnění nebylo, s ohledem na kontext věci, racionální. O takový případ jde za situace, kdy v době podání žaloby existuje kurčitě otázka ustálená a jednotná soudní judikatura, avšak v mezidobí dojde k jejímu zásadnímu a překvapivému obratu, který žalobce nemohl ani při vynaložení veškeré bdělosti a odborné péče předvídat. Odkazuje-li nově uplatněná kasační námitka na tento případ, nelze ji odmítnout jako nepřijatelnou dle § 104 odst. 4 SŘS“.*

Koncentrace řízení zavedená § 109 odst. 5 SŘS brání tomu, aby do řízení o kasační stížnosti byly vnášeny tzv. skutkové novoty. Nicméně i z uvedeného ustanovení a nepříznivých dopadů důsledku koncentrace řízení judikatura dovodila možné výjimky.<sup>140</sup>

Výše uvedené koncentrační prvky v případě kasační stížnosti mají primárně za cíl respektovat povahu kasační stížnosti jakožto mimořádného opravného prostředku, který je zaměřen na přezkoumání rozhodnutí krajského soudu. Lze se proto přiklonit k závěru J. Filipové, podle které skutečnost, že „do řízení o kasační stížnosti... není možné vnášet nova, je projevem povahy kasační stížnosti jakožto mimořádného opravného prostředku, kasačního principu a rovněž i zásady

---

<sup>140</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2003, č. j. 5 Azs 10/2003-61 (516/2005 Sb. NSS), ohledně něhož takovou výjimkou není narození dítěte nebo změna rodinných poměrů. Naopak poměrně detailně se k podobným skutečnostem vyjádřil Ústavní soud (srov. náleze ze dne 19. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 3997/19-2), kde v bodě 41 nálezu odkázal na možné výjimky ze zákazu skutkových novot.

koncentrační“.<sup>141</sup>

### 3. Posteriorita a subsidiarita správního soudnictví a kasační stížnost

Tzv. posteriorita a subsidiarita správního soudnictví představují poměrně specifické zásady správního soudnictví. I jejich existencí, resp. jejich projevem se správní soudnictví zřetelně odlišuje zejména od soudnictví civilního. Následující text proto přiblíží, zda a případně jak se tyto dílčí skutečnosti uplatňují i v rámci kasační stížnosti a řízení o ní.

Posteriorní<sup>142</sup> povaha správního soudnictví vychází z toho, že správní soudnictví se vztahuje k případům, které již byly řešeny a vyřešeny z pohledu veřejné správy a pravomocně ovlivnily (či nadále ovlivňují) právní vztahy. Správní soudy tyto případy následně (*ex post*) a na základě podaného návrhu přezkoumávají, aniž by přímo rozhodovaly ve věci, která byla předmětem řízení u správních orgánů. Důsledkem této povahy

---

<sup>141</sup> Filipová, J. Některé vybrané problémy právní úpravy přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu. Časopis pro právní vědu a praxi, 2011, č. 2, s. 153.

<sup>142</sup> J. Macur v této souvislosti pojednává o aposterioriálním správním soudnictvím, které dává do kontrapozice se správním soudnictvím apriorním (srov. Macur, J. Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době. Brno: Masarykova univerzita, 1992, s. 31). O aposterioriálním správním soudnictvím kupříkladu pojednává rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 7 As 180/2015-33 (3346/2016 Sb. NSS). V judikatuře samotné ovšem spíše převládá označení retrospektivní správní soudnictví [srov. kupříkladu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007-87 (1926/2009 Sb. NSS), rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 As 8/2010-65, ze dne 8. 9. 2011, č. j. 1 As 83/2011-565, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46 (3528/2017 Sb. NSS), nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2016, č. j. 9 As 140/2016-46].

správního soudnictví, vycházející z podstaty dělby moci, je, že návrh na zahájení soudního řízení správního obvykle nemá odkladný účinek. V případě kasační stížnosti se jedná o mimořádný opravný prostředek vůči rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví. Proto ani kasační stížnost, není-li stanoveno jinak, nemá odkladný účinek. Není vyloučeno požádat v řízení o kasační stížnosti o jeho přiznání.

Do značné míry s posteriorním zaměřením správního soudnictví souvisí i obecné (a tradiční) pravidlo, podle něhož krajský soud při svém posuzování a rozhodování vychází ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu. To je obecně vymezeno pro účely řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu v § 75 odst. 1 SŘS nebo při přezkoumávání opatření obecné povahy v § 101b odst. 3 SŘS.<sup>143</sup> Úzce to souvisí i s požadavkem tzv. plné jurisdikce, kdy krajský soud sice není vázán skutkovými a právními závěry správního orgánu, ale vychází ze stavu, který zde byl v době, kdy správní orgány učinily „zásah“ do subjektivních práv.

V případě kasační stížnosti je jejím předmětem přezkoumání napadeného rozhodnutí krajského soudu.<sup>144</sup> Z toho důvodu by Nejvyšší správní soud měl zásadně vycházet ze skutkového a právního stavu v době rozhodování správního orgánu, případně krajského soudu.<sup>145</sup> Jak dodává Z. Kühn, „*Nejvyšší*

---

<sup>143</sup> Nutno dodat, že v případě jiných řízení ve správním soudnictví se toto pravidlo neuplatní. Kupříkladu podle § 81 odst. 1 SŘS v případě soudní ochrany proti nečinnosti soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. V případě ochrany před nezákonným zásahem podle § 87 odst. 1 SŘS soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí, nejde-li o případy rozhodnutí o určení nezákonnosti zásahu, kdy soud vychází ze skutkového a právního stavu, který byl v době zásahu.

<sup>144</sup> K tomu mimo jiné srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2006, č. j. 2 Afs 62/2005-118, nebo ze dne 3. 1. 2022, č. j. 10 As 150/2020-37.

<sup>145</sup> Shodně srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního

*správní soud zpravidla při přezkumu kasační stížnosti napadeného rozhodnutí vychází ze skutkového stavu, který existoval ke dni rozhodnutí správního soudu (§ 81 odst. 1 SŘS ve vztahu k nečinnostní žalobě, § 87 SŘS ve vztahu k zásahové žalobě). Naproti tomu v řízení o žalobě proti... rozhodnutí je Nejvyšší správní soud vázán skutkovým stavem rozhodným ke dni vydání... rozhodnutí (§ 75 odst. 1 SŘS), resp. v řízení o zrušení opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 SŘS)“.<sup>146</sup> V této souvislosti lze odkázat i na § 109 odst. 5 SŘS. Podle*

---

soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46 (3528/2017 Sb. NSS), které se věnovalo možným výjimkám z § 75 odst. 1 SŘS, a to při přezkoumávání rozhodnutí ve správním trestání a uplatnění požadavku přípustnosti retroaktivity ve prospěch pachatele. V tomto rozhodnutí se uvádí, že „výjimku z obecného modelu českého správního soudnictví představuje rovněž přezkum správních rozhodnutí, jimiž bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt“, a to vedle oblasti mezinárodní ochrany a požadavku non-refoulement, na což rozšířený senát zevrubně poukázal. Nicméně v uvedeném rozhodnutí rozšířený senát výslovně konstatoval, že „výše vyslovené závěry neplatí pro Nejvyšší správní soud, neboť ten je orgánem rozhodujícím o mimořádném opravném prostředku. Rozhodnutí krajského soudu o žalobě je pravomocným výsledkem soudního přezkumu, včetně uplatnění plné jurisdikce. Proto v rámci řízení o kasační stížnosti již nemůže být zohledněna právní úprava, která by nabyla účinnosti poté, co právní moci nabylo rozhodnutí krajského soudu. Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti bez ohledu na uplatněné kasační námitky ex offio přezkoumá, zda bylo správně aplikováno právo v předcházejících řízeních. Je tedy i povinen se zabývat právním stavem a jeho případnými změnami nastalými až do okamžiku rozhodování krajského soudu a zkoumat v rámci kasačního přezkumu, zda krajský soud dostal své vlastní povinnosti zkoumat tuto otázku před svým rozhodnutím“. Celkově k možným výjimkám z § 75 odst. 1 SŘS (a tedy i § 109 odst. 5 SŘS), srov. Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 599–603 nebo Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1057 a 1058 a judikaturu zde uvedenou.

<sup>146</sup> Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 1010.

něj ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí krajského soudu, Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti nepřihlíží.

Subsidiarita správního soudnictví je založena na tezi, že navrhovatel měl dříve (bezvýsledně) vyčerpat řádné opravné prostředky, resp. prostředky ochrany svých subjektivních práv, které má v řízení před správními orgány, potažmo ve sféře veřejné správy. To je ostatně odrazem dělby moci a místa správního soudnictví v ní. Zjednodušeně řečeno, správní soudnictví by mělo přijít na řadu až tehdy, když už účinnou pomoc subjektivním právům nemůže sjednat veřejná správa.<sup>147</sup> Tato následnost soudní ochrany se v případě kasační stížnosti projevuje poměrně specificky, protože kasační stížnost je „až“ mimořádným opravným prostředkem proti rozhodnutí krajského soudu. K tomu, aby stěžovatel mohl podat kasační stížnost, muselo dojít nejdříve k zahájení soudního řízení správního před krajským soudem a k vydání rozhodnutí.<sup>148</sup> -Kasační stížnost je v tomto ohledu

---

<sup>147</sup> K této problematice lze odkázat na komentářovou literaturu, která se poměrně podrobně věnuje rozboru § 5 SŘS a současně zmiňuje řadu soudních rozhodnutí, která z aplikace předmětného ustanovení vycházejí. Proto blíže srov. *Součková, M. a kol.* Soudní řád správní. Praha: C. H. Beck, 2005, s. 22 a násl., *Vetešník, P.* In: *Jemelka, L. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 34 a násl., *Potěšil, L.* In: *Šimíček, V. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 45 a násl., *Blažek, T. a kol.* Soudní řád správní – online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, nebo *Kühn, Z. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 40 a násl.

<sup>148</sup> Ohledně možného propojení zásady koncentrace řízení a subsidiární povahy správního soudnictví, včetně specifické role kasační stížnosti, lze kupříkladu odkázat na závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2021, č. j. 10 As 103/2019-76. Podle něj se koncentrace řízení „zprostředkovaně... promítne i do navazujícího řízení před správním soudem: ani ten se nebude zabývat takovými tvrzeními a důkazními návrhy, které žalobce mohl uplatnit už ve správním řízení na prvním stupni, ale neudělal to. V řízení o žalobě bude zásada působit o to důsledněji, že řízení před správním soudem

„dvojnásobně“ následná. Tuto skutečnost respektuje i obsah § 109 odst. 3 až 5 SŘS. Vhodně na ni navazuje i kasační oprávnění Nejvyššího správního soudu, což je uvedeno v následující části.

Je možno učinit dílčí závěr, že kasační stížnost, díky své povaze coby mimořádného opravného prostředku, respektuje posteriorní a subsidiární model správního soudnictví a poskytnutí soudní ochrany, byť jisté výjimky nalézt lze. I přesto však kasační stížnost nepředstavuje významné odchylení se od zmíněných charakteristických prvků správního soudnictví, což je dáno i poměrně specifickým účelem kasační stížnosti a jejím „vztahem“ ke krajskému soudu, řízení před ním a jeho rozhodnutí.

---

*má ve vztahu ke správnímu řízení podpůrnou (subsidiární) povahu. Zejména v klasickém řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu by tak soud neměl jako první zkoumat skutková tvrzení či důkazní návrhy, k nimž se správní orgán (v řízení ovládaném koncentrační zásadou) neměl možnost ani důvod vyjádřit, protože mu k tomu žalobce nedal žádný konkrétní a včasný podnět. Síto, kterým je správní soud oddělen od správního orgánu, se pak stává ještě hustším ve vztahu mezi správním soudem prvního stupně a Nejvyšším správním soudem jako soudem kasačním. Nejvyšší správní soud není druhou, třetí či čtvrtou instancí v řadě, která by měla komplexně hodnotit skutkový stav a nalézat právo mezi spořícími se stranami. Jeho úkolem je v řízení o kasační stížnosti přezkoumat rozhodnutí krajského soudu o žalobě, tedy zhodnotit, zda se krajský soud dostatečně a správně vypořádal se všemi žalobními námitkami. Nejvyšší správní soud se nezabývá správním řízením a hmotněprávními úvahami správních orgánů přímo, ale jen zprostředkovaně – ostatně kdyby tomu tak nebylo, byly by krajské správní soudy a jejich přezkumná práce zbytečná. O tom, že obsah a rozsah kasačních námitek je přímo podmíněn obsahem a rozsahem námitek žalobních, svědčí i pravidlo o nepřipustných nových kasačních důvodech (§ 104 odst. 4 SŘS) a o tom, že v kasačním řízení se nepřihlíží k novým skutečnostem (§ 109 odst. 5 SŘS)“.*

#### **4. Pojem „kasační stížnost“ a uplatnění kasačního principu**

Kasační stížnost ve svém pojmenování odkazuje na dva klíčové pojmy, které jsou, i z historického hlediska, správnímu soudnictví vlastní. V případně kasační stížnosti došlo k jejich účelnému spojení.

Pojem „kasační stížnost“ jako takový se výslovně do právního řádu poprvé dostal v odůvodnění zrušujícího nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (276/2001 Sb.). V uvedeném nálezu Ústavní soud výslovně použil tento pojem. Učinil tak, nicméně s výhradou jiného možného označení. Důvodem bylo, že legislativní proces v zákonodárném sboru vedoucí k přijetí SŘS v té době nejenže nebyl ukončen, ale vlastně ani nebyl zahájen, resp. byl na úplném počátku. Ústavní soud přesto mohl kasační stížnost zmiňovat, neboť tento pojem již dříve a opakovaně v odborných kruzích zazníval a průběžně se objevoval v souvislosti s tehdy probíhajícími pracemi na reformě správního soudnictví.

Pojem „kasační stížnost“ byl zvolen a obsažen v původním vládním návrhu SŘS. Označení „kasační stížnost“ v něm bylo zachováno a jako takové úspěšně prošlo celým legislativním procesem, přičemž k němu samotnému nebyly uplatněny žádné námítky. Výsledkem schválení a přijetí SŘS je z hlediska kasační stížnosti zakotvení mimořádného opravného prostředku a pojmenování jak právního institutu, tak relativně ucelené části SŘS (tj. díl 1 a jeho § 102 až 110 SŘS), která jej upravuje. Ačkoliv se jedná o pojem v našem právním řádu stále ještě relativně mladý, jako takový nezbuzuje výrazné kontroverze.

Svým dílčím označením jako „stížnost“ může evokovat historické předchůdce stávajícího Nejvyššího správního soudu v rovině československého Nejvyššího správního soudu v Praze a ještě předtím Správního soudu ve Vídni,



u nichž se „stížnost“ podávala a kteří o ní rozhodovali.<sup>149</sup> Nutno doplnit, že v tehdejší kontextu spíše šlo o obdobu současné žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 4 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 65 a násl. SŘS. Stížnost celkově stala vlastní tehdejšímu správnímu soudnictví a byla jeho výraznou tváří.<sup>150</sup>

---

<sup>149</sup> Srov. § 2 a 5 tzv. říjnového zákona.

<sup>150</sup> Zřejmě nejvýraznější kritiky se označení „stížnost“ dostalo v publikacích J. Macura o správním soudnictví (srov. nejprve *Macur, J. Správní soudnictví*. Brno: Universita J. E. Purkyně v Brně, 1986, s. 127, posléze *Macur, J. Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita, 1992, s. 11). V jeho podání se při konstituování správního soudnictví vycházelo i z toho, že „v případě uplatnění soudní kontroly správních aktů jde pouze o další instancční stupeň... důrazně se však bránila takovému pojetí, podle něhož původně podřízený subjekt vystupuje v roli žalobce vůči správnímu orgánu, který se v soudním řízení stává jeho rovnocenným partnerem. V této souvislosti lze hledat také příčiny, proč byl odmítán i pojem a termín ‚žaloba‘ a ‚žalobce‘, který by uplatňoval svá subjektivní veřejná práva... Podání, jímž se podřízený subjekt v administrativně právním vztahu domáhal u soudu svých práv, bylo označováno jako ‚rekurs‘, ‚návrh na přezkoumání‘, ‚stížnost‘ nebo ‚opravný prostředek‘, aniž byl uznán jeho žalobní charakter“. Na jiném místě J. Macur dodává, že „pojem stížnosti, rekursu, podávané občanem soudu jako státnímu orgánu, je spojen s představou v podstatě pasivního občana, očekávajícího nápravu prostřednictvím povinného zákroku soudu. Pojem žaloby však vyjadřuje cílevědomou aktivitu občana, který bojuje o své právo a obrací se nejen k soudu, ale především proti odpůrci, tedy společenskému subjektu, jež považuje za narušitele svého práva“ (*Macur, J. Správní soudnictví*. Brno: Universita J. E. Purkyně v Brně, 1986, s. 133). Z hlediska formálního označení je to jistě správná úvaha a má své *ratio*, nicméně je třeba vycházet nejenom z něj, ale také z obsahu daného institutu, potažmo jeho faktického uplatňování. A právě v daném ohledu užívání pojmu „stížnost“ v rakouském a posléze i československém správním soudnictví nepředstavoval vážný nedostatek, když mimo jiné byla zdůrazňována dispoziční zásada a účel vedoucí k ochraně veřejných subjektivních práv. Plně naopak souhlasím s J. Macurem v tom, že další posléze uplatněné pojmy jako „návrh na přezkoumání“ a především „opravný prostředek“, byly zvoleny zcela nevhodně a v rozporu s povahou správního soudnictví, které rozhodně není

S ohledem na fakt, že v případě kasační stížnosti jde o mimořádný opravný prostředek, zvolený pojem „stížnost“ není vysloveně matoucí. Jak bude ještě uvedeno dále, považují jej za vhodnější nežli jiný možný pojem, kupříkladu „žaloba“.<sup>151</sup> Právní řád a především správní právo upravuje řadu specifických opravných podání označených jako „stížnost“,<sup>152</sup> přičemž některé z nich *cum grano salis* mohou do jisté míry vykazovat podobné vlastnosti či účinky.<sup>153</sup> Pojem „stížnost“ v našem kontextu přijde vhodnější nežli pojem „rekurs“ nebo možný pojem „revize“.

Pojem „kasační“ vhodně předurčuje, že se podatel kasační stížnosti domáhá, resp. navrhuje zrušení (neboli kasaci) napadeného rozhodnutí krajského soudu a (nejtypičtěji) vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení. Jedná se o projev „kasačního principu“, na kterém, byť s výjimkami,<sup>154</sup>

---

přímým pokračovatelem řízení před správními orgány.

<sup>151</sup> Pojem „*skarga kasacyjna*“, tedy kasační žaloba, je uplatněn v polském správním soudnictví, což je blíže rozvedeno dále v textu.

<sup>152</sup> Bez snahy o úplnost výčtu lze uvést, že stížnosti v oblasti veřejné správy jako souhrnný prostředek nápravy tam, kde není možná jiná cesta, upravuje kupříkladu § 175 SpŘ a § 261 DŘ. Specifickou je stížnost podle § 16a SvInf. Dlužno ovšem dodat, že formálně se tyto „stížnosti“ do právního řádu dostaly až po zavedení kasační stížnosti.

<sup>153</sup> V trestním řízení soudním se lze setkat jednak s institutem stížnosti (srov. § 141 a násl. TrŘ), který má povahu řádného opravného prostředku, a jednak s institutem stížnosti pro porušení zákona (srov. § 266 a násl. TrŘ), který má povahu mimořádného opravného prostředku. Do jisté míry může být přílehlavější zmínění institutu ústavní stížnosti (srov. § 72 a násl. ZÚS). Jednak se kasační stížnost i ústavní stížnost podávají přímo u toho soudu, který o nich rozhoduje, jednak podání kasační stížnosti obvykle předchází případnému podání ústavní stížnosti.

<sup>154</sup> Srov. § 16 odst. 4 SvInf. Právě toto ustanovení bylo předmětem kritiky Nejvyššího správního soudu samotného (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. A 2/2003-73, 1469/2008 Sb. NSS). Podle Nejvyššího správního soudu „*existence § 16 odst. 4 SvInf*

tradičně bylo a i nadále je založeno správního soudnictví a jeho fungování.<sup>155</sup> Podstata tohoto principu spočívá v tom, že není možné změnit<sup>156</sup> napadený akt, nýbrž jsou přípustné

---

*... se totiž zjevně vymyká koncepci správního soudnictví v České republice. Tato norma, která je (legislativně málo šťastně) nepřímou novelou soudního řádu správního, a kterou je nutno použít v souladu se zásadou lex specialis namísto obecné úpravy soudního řádu správního, zavádí apelační prvek do jinak přísně kasačního systému správního soudnictví. Nastalý stav i nepřímý způsob změny jsou jistě krajně nežádoucí, nikoliv však protiústavní. Z čl. 36 odst. 2 LPS ani z jiného ustanovení ústavního pořádku nelze zejména požadavek výlučně kasačního principu nijak dovodit. Ústavněprávní výbor Senátu namítl nekonceptnost řešení při projednávání návrhu novely, a Senát proto navrhl Poslanecké sněmovně vypustit z návrhu zákona § 16 odst. 4 SvInf. Poslanecká sněmovna návrh neakceptovala a zákon schválila v původní podobě. V současné době analyzované ustanovení tvoří platnou součást českého právního řádu; jako výjimku z obecné kasačního způsobu rozhodování správních soudů je však třeba vykládat jej restriktivně. Jednota a vnitřní nerozpornost právního řádu jsou totiž jedním z úhelných principů právního státu. Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že vládní návrh novely zákona o svobodném přístupu k informacím nynější § 16 odst. 4 SvInf neobsahoval. Byl do návrhu zařazen teprve v rámci pozměňovacích návrhů v Poslanecké sněmovně. Zařazení ustanovení bylo vyvoláno potřebou reagovat na praxi některých správních orgánů, které kasačního principu při soudním přezkumu zneužívaly k tomu, že informace opakovaně, a to i po prohraných soudních sporech, neposkytly a informaci vždy znovu odepřely pouze s pozměněným právním odůvodněním“.*

<sup>155</sup> Shodně srov. Vopálka, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 258, kde se uvádí, že „kasační princip... existoval v právním řádu... již v minulosti“ a jsou za tím účelem uvedeny příklady a konkrétní ustanovení právní úpravy, které to výslovně dokládají.

<sup>156</sup> Výjimkou je tzv. moderační právo soudu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým byl uložen správní trest. Blíže srov. § 65 odst. 3 ve spojení s § 78 odst. 2 SŘS. K problematice uplatnění ještě kasačního nebo již reformačního principu, případně meritorního principu v polském správním soudnictví srov. Piątek, W., Skoczylas, A. Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji

„toliko krajní varianty“, kterými je zrušení napadeného aktu a vrácení věci k dalšímu řízení, nebo naopak zamítnutí návrhu v případě, že návrh není shledán důvodným. Nelze pominout ani to, že je-li „kasace“ typická pro správní soudnictví, slovo „kasační“ ji umožní právě k tomuto druhu soudnictví přiřadit, a vhodně ji tak odlišit od stížnosti ústavní.<sup>157</sup>

V souvislosti s pojmem „kasační princip“ a jeho uplatněním ve správním soudnictví jako celku je nutno upřesnit, že se nemusí jednat o zcela přiléhavé označení. S pojmem „kasační princip“ totiž pracuje především teorie civilního práva procesního, a to v souvislosti s opravnými systémy, které ovládají opravná řízení a opravné prostředky uplatňované v civilním soudním řízení.<sup>158</sup>

V případě správního soudnictví není zásadní potíž v případné návaznosti na civilní soudní řízení jako takové; ostatně o tom

---

administracyjnych. Państwo i prawo, 2019, č. 1, s. 24 a násl.

<sup>157</sup> V této souvislosti by šlo uvažovat, zda by kasační stížnost pro svou příslušnost ke správnímu soudnictví neměla spíše nést tak jako ústavní stížnost pojem „správní“. Nicméně takový pojem („správní stížnost“) by byl zcela nevhodný a vysloveně matoucí a jen obtížně rozeznatelný od stížnosti v § 175 SpŘ v oblasti veřejné správy, která je rovněž správní.

<sup>158</sup> Srov. Macková, A. In: Winterová, A., Macková, A. a kol. Civilní právo procesní. Díl první: řízení nalézací. 9. vydání. Praha: Leges, 2015, s. 516. Zde je uvedeno, že „kasační opravný systém dovoluje přezkum napadeného rozhodnutí pouze pro strážce právní, a nikoliv po strážce skutkové. Soud vyššího stupně (kasační soud) přezkoumává, zda v řízení či rozhodnutí nedošlo k porušení hmotného či procesního práva. Nové skutečnosti a důkazy účastník není oprávněn navrhnout. Kasační soud nepřezkoumává skutkovou stránku věci. Kasační soud rozhoduje pouze tak, že napadené rozhodnutí potvrdí nebo zruší. Nemůže však ve věci sám rozhodnout“. Kasační princip a „kasace“ soudu „zakládá právo přezkumu po strážce právní. V rámci opravného řízení může soud napadené rozhodnutí pouze potvrdit nebo je zrušit“ (srov. Šínová, R. In: Šínová, R., Hamuláková, K. a kol. Civilní proces. Obecná část a sporné řízení. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 394).

již bylo pojednáno v předchozí části. Problém je naopak v tom, že „kasační princip“ je jedním z možných opravných systémů v občanském soudním řízení. Přitom jednotlivé opravné systémy jsou pojmově založeny na vztahu mezi jednotlivými soudy v rámci stejné soudní soustavy. Správní soudnictví jako takové ale není opravným systémem vůči veřejné správě. Nicméně i přes tuto skutečnost, kterou je třeba mít vhodně na paměti, teorie správního práva v souvislosti se správním řízením a opravnými prostředky v něm uplatňovanými, vychází z uvedené terminologie.<sup>159</sup> Shodně je tomu tak i pro oblast správního soudnictví.<sup>160</sup>

V souvislosti s problematikou kasačního principu je vhodné rozlišovat dvě roviny. Tou první, kde může být „kasační princip“ poněkud problematický, je samotné pojetí správního soudnictví a poskytování soudní ochrany veřejným subjektivním právům ze strany především krajských soudů. Druhou rovinou, kde naopak „kasační princip“ žádné nejasnosti nevyvolává, je samotná kasační stížnost.

Pokud nejprve zůstaneme v první rovině vztahu správního soudnictví a kasačního principu, lze odkázat na J. Macura. Ten se, vycházející z předešlé (především prvorepublikové) literatury, touto otázkou blíže zabýval. Vycházel přitom i z dobových reálií 80. a 90. let 20. století, které uplatnění kasačního principu ve správním soudnictví ještě více

---

<sup>159</sup> M. Kopecký uvádí, že rozhodování na principu kasačním znamená, že „*orgán, který rozhoduje v opravném řízení, může při zjištění vady v přezkoumávaném rozhodnutí nebo jemu předcházejícímu řízení takové rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání a rozhodnutí, zpravidla se závazným právním názorem, jak v dalším řízení postupovat*“ [srov. Kopecký, M., Mates, P. Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona). Praha: Leges, 2015, s. 16].

<sup>160</sup> Kupříkladu M. Kopecký při obecné charakteristice správního soudnictví uvádí, že mohou být rozdíly z hlediska jeho vztahu k aktům správy na „oprávnění kasační (zrušovací)“ (srov. Kopecký, M. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 472).

„zatemnily“. J. Macur správně odmítal názory, podle nichž správní soudnictví je svou povahou řízením opravným, a proto se v něm uplatňuje kasační systém, resp. princip, který je právě pro taková řízení možný. Naopak, řízení ve správním soudnictví (dnes v rovině řízení u krajských soudů) „nemá charakter řízení opravného. Jde o řízení v prvním stupni a jeho funkcí je poskytnutí původní ochrany subjektivním právům vznikajícím v oblasti administrativněprávních vztahů. Proto nelze poznatky o opravných systémech přímo použít“.<sup>161</sup> Z toho důvodu je poněkud problematické v případě správního soudnictví používat pojem „kasační princip“ ve smyslu opravného systému.

S tím se lze ztotožnit, nicméně nastává klíčová otázka, proč je přesto právě „kasační princip“ v souvislosti se správním soudnictvím hojně zmiňován. A nutno dodat, že tomu tak je již dlouhodobě, ustáleně a v podstatě ve shodném významu.<sup>162</sup> Ostatně J. Macur na to posléze dává odpověď,

---

<sup>161</sup> Macur, J. Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době. Brno: Masarykova univerzita, 1992, s. 66.

<sup>162</sup> V řadě děl, která se věnovala rakouskému a posléze československému správnímu soudnictví, nalezneme minimálně stručnou zmínku o kasaci, kasační nebo kasatorní činnosti, kasačním významu či kasačním principu správního soudnictví (srov. kupříkladu Čížek, K. Obrys řízení správního. Praha: Jindřich Mercy-ho sklad, 1888, s. 144, Flieder, K. Řízení před nejvyšším správním soudem dle zákonů o nejvyšším správním soudě a na podkladě stále praxe jeho. Praha: Gustav Dubský, 1921, s. 4, Weyr, F. Československé právo správní. Část obecná. Brno: Právník, 1922, s. 116, Hoetzel, J. Soudní kontroly veřejné správy. Praha: Všehrd, 1924, s. 36 a 37, Hácha, E. Nejvyšší správní soud. In: Slovník československého práva veřejného. Svazek III. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 831 a 859 a 860; o rozdílu mezi kasací a reformací také kupříkladu srov. Hromada, J. Několik úvah o problému renesance správního soudnictví. Správní právo, 1969, č. 1, s. 6). Uvedení autoři zmiňovali „kasaci“ především v souvislosti s požadavkem dělby moci a nemožnosti toho, aby soud rozhodoval o věci samé namísto správních orgánů.

když vychází z toho, že soud ve správním soudnictví nemůže účastníkovi (navrhovateli) přímo přiznávat nějaké právo nebo ukládat povinnost, neboť toto náleží jen správnímu orgánu při výkonu veřejné správy. Naopak, poskytnutí soudní ochrany ve správním soudnictví se realizuje právě zrušením (tj. kasací) napadeného správního aktu. Podle uvedeného autora „*takový postup není důsledkem uplatnění kasačního principu, ale vyplývá přímo z povahy soudní ochrany subjektivních veřejných práv. Je uplatněním kategorického požadavku, aby soud svou činností nenahrazoval činnost orgánů státní správy, a nepostupoval tedy v rozporu se základním principem dělby moci ve státě*“.<sup>163</sup> Proto J. Macur vhodně dodává, že „*uplatnění ‚kasačního principu‘ v soudním řízení... nelze chápat jako výběr jednoho z možných opravných systémů, ale jako nezbytné prosazení principu dělby moci v oblasti správního soudnictví*“.<sup>164</sup> Shodně to chápe J. Ryba, podle kterého „*kasační princip kontroly veřejné správy soudní mocí odpovídá klasické dělbě státní moci... Nemá-li správní soudnictví začít suplovat úkoly exekutivy, musí být forma přezkumného rozhodování založena i nadále na kasačním rozhodovacím principu*“.<sup>165</sup> Doplnit lze i výstižná slova A. Merkla, podle kterého v takovém případě „*kasatorní správní soudnictví nečiní ze záležitosti, která byla na počátku řízení správní věcí, v jejím konečném stadiu justiční věc, nýbrž ponechává ji její původní charakter*“.<sup>166</sup>

Naznačený „problém“ při uplatnění kasačního principu ve

---

<sup>163</sup> Macur, J. Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době. Brno: Masarykova univerzita, 1992, s. 66.

<sup>164</sup> Macur, J. Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době. Brno: Masarykova univerzita, 1992, s. 67.

<sup>165</sup> Ryba, J., Součková, M. Správní soudnictví v České republice. Praha: Orac, 1999, s. 12 a 13.

<sup>166</sup> Merkl, A. Obecné právo správní. Díl druhý. Praha, Brno: Orbis, 1932, s. 237.

správním soudnictví J. Macur „kompromisně a prorocky“ uzavírá tím, že „jako pravidlo se nezbytně musí v soudním řízení... uplatňovat ‚kasační princip‘, který ovšem v dané souvislosti nelze chápat jako jeden z možných principů opravného řízení, ale jako samostatný princip ovládající soudní přezkumné řízení a vyplývající z jeho povahy. Diskuzní povahy může mít jen otázka připuštění nepodstatných a mimořádných výjimek z tohoto pravidla“.<sup>167</sup> Jinak řečeno, kasační princip ve správním soudnictví není totožný s kasačním principem tak, jak jej zná teorie civilního práva procesního v souvislosti se systémem opravných prostředků v občanském soudním řízení. Nicméně je s tím dána, co do faktických důsledků, poměrně vysoká míra podobnosti. To se projevuje i uplatněním shodné terminologie a pojmů „kasace“ a „kasační“. Dlužno ovšem podotknout, že se lze setkat s názory rozlišujícími „kasační princip“ od „kasace“. Podle nich uplatnění kasačního principu by mělo za následek potvrzení aktu jako věcně správného, oproti tomu kasace znamená „pouhé“ zrušení a vrácení, bez potvrzování.<sup>168</sup>

I s ohledem na uvedené ohledně uplatnění kasačního principu *sui generis* se ve správním soudnictví neseťkáváme s „potvrzujícím“ výrokem soudu. Ten je typický jednak pro opravné systémy, kterým správní soudnictví jako takové není, jednak vychází z „instančních“ vztahů mezi orgány téhož druhu, což v případě soudu a správního orgánu rovněž neplatí. Pominout nelze ani skutečnost, že jak krajský soud, tak i Nejvyšší správní soud přezkoumávají (byť každý z nich jiný) akt, který je již pravomocný, což je spojeno s posteriorním charakterem správního soudnictví.

Výrazným projevem uvedeného kasačního principu správního

---

<sup>167</sup> Macur, J. Správní soudnictví. Brno: Universita J. E. Purkyně v Brně, 1986, s. 173.

<sup>168</sup> Mates, P., Mazanec, M. Úvahy a fakta o správním soudnictví. Právní rozhledy, 1994, č. 7.



soudnictví je vázanost správního orgánu právním názorem vysloveným soudem v jeho (kasačním) rozhodnutí.<sup>169</sup> Nejedná se proto o „holou kasaci“, jak -zmiňuje E. Hácha.<sup>170</sup> Pregnantně to shrnul již K. Čížek, podle něhož Správní soud ve Vídni „*jest soudem kassačním, který co do věci samé nerozhoduje, alebž jen vadné nálezy úřadů správních zrušuje a závazná naučení dává*“. Závazná naučení neboli závazný právní názor je dodnes důležitou součástí kasačního principu správního soudnictví a jeho fungování.<sup>171</sup>

Nelze nezmínit, že ačkoliv je kasační princip tradičně spojen se správním soudnictvím, je třeba uvažovat nad tím, zda a nakolik je nadále jeho uplatnění vhodné. Kupříkladu J. Vačok v této souvislosti uvádí, že může být jednou z příčin délky řízení. Ta v současné době sužuje řízení před správními soudy, neboť „*orgány rozhodující na základě tohoto principu problém nevyřeší, ale vrátí ho k vyřešení na orgán nižšího stupně*“. Zdůrazňuje přitom, že „*aplikace kasačního principu ve spojení s velkou délkou řízení a možností zasáhnout do už pravomocného stavu je velmi nebezpečnou kombinací*“. Tento autor i z těchto důvodů pléduje pro to, aby kasační princip správního soudnictví byl vhodným způsobem modifikován, a to kupříkladu prvky apelace, čemuž se ostatně v některých

---

<sup>169</sup> Srov. § 78 odst. 5 SŘS. Shodně k tomu J. Macur, který dodává, že v opačném případě by ze strany soudu šlo o nezávaznou právní analýzu a akt zrušení by ztrácel smysl, neboť by nezaručoval, že správní orgán své pochybení napraví. „*I když soud v tomto směru vykonává na tento orgán určitý vliv, nenahrazuje svou činností činnost správního orgánu*“ (Macur, J. Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době. Brno: Masarykova univerzita, 1992, s. 67).

<sup>170</sup> Hácha, E. Nejvyšší správní soud. In: Slovník československého práva veřejného. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 831, 859 a 860.

<sup>171</sup> Podle J. Macura „*vázanost správního orgánu právním názorem soudu vysloveným v kasačním rozhodnutí patří k základním a nezbytným znakům „kasačního principu*““ (Macur, J. Správní soudnictví. Brno: Universita J. E. Purkyně v Brně, 1986, s. 175).

oblastech podle něj stejně děje. Lze dodat, že to platí, jak pro slovenské, tak i české správní soudnictví. J. Vačok dospívá k závěru, že „*eliminace kasačního principu prvky charakteristickými spíše pro apelační princip nemá za následek zánik správního soudnictví a jeho splynutí s veřejnou správou*“,<sup>172</sup> byť upozorňuje na možná negativa, která mohou být spojena s odklonem od kasačního principu správního soudnictví.

Na tomto místě se lze konkrétněji zaměřit na zmíněnou druhou rovinu kasačního principu, který v případě kasační stížnosti není nijak problematický. Jedná se o kasační aspekt samotné kasační stížnosti.

Kasační stížnost je založena na kasačním principu, a to na kasačním principu „na druhou“. Předně jde o respektování kasační povahy celého správního soudnictví, jehož součástí je i kasační stížnost. Proto řízení o kasační stížnosti a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti respektuje kasační podstatu celého správního soudnictví, jak byla výše naznačena. Pokud krajský soud ve svém rozhodnutí není, až na ojedinělé výjimky, oprávněn nahrazovat činnost správního orgánu, tím spíše to musí platit i pro Nejvyšší správní soud. Nelze pominout ani to, že zatímco krajský soud primárně přezkoumává napadený akt správního orgánu, Nejvyšší správní soud přezkoumává rozhodnutí krajského soudu, jehož předmětem bylo přezkoumání onoho aktu správního orgánu. Tudíž uplatnění případné (shodné)<sup>173</sup> výjimky z kasačního principu u rozhodování krajského soudu není v případě rozhodování Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti

---

<sup>172</sup> Vačok, J. Uplatňovanie kasačného principu při presúmavani rozhodnutí správnych orgánov (inaugurační přednáška). Právny obzor, 2021, č. 2, s. 93, 95 a 98.

<sup>173</sup> Tím je míněna především moderace (moderační právo soudu) podle § 78 odst. 2 SŘS.

možné.<sup>174</sup>

Činnost Nejvyššího správního soudu (vůči krajským soudům) na základě podané kasační stížnosti je založena na kasačním principu, a to i v jeho „soudním“ pojetí jakožto opravného systému. Podle J. Macura „*kasační princip je uplatněním postulátu, aby vyšší orgán přezkoumávající rozhodnutí nižšího orgánu téhož druhu nevykonával činnost příslušející tomuto nižšímu orgánu*“.<sup>175</sup> V rámci kasační stížnosti a její právní úpravy je tento obecný požadavek blíže reflektován zejména ve znění § 103 odst. 1 a § 109 SŘS. Domnívám se proto, že tyto obecné požadavky jsou v případě kasační stížnosti v podstatné míře naplněny.

Uplatněním kasačního principu u kasační stížnosti se současně svěřuje Nejvyššímu správnímu soudu poměrně náročný úkol. Jeho podstata spočívá v tom, že Nejvyšší správní soud by měl přezkoumávat a hodnotit, a to v intencích podané kasační stížnosti, napadené rozhodnutí krajského soudu a krajským soudem vyslovené závěry. Při správném uplatnění kasačního opravného systému není úkolem Nejvyššího správního soudu „opětovně rozhodovat o žalobě“. Jinak řečeno, rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti má být „kasačně přezkumné“, a nikoliv

---

<sup>174</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012-20 (2992/2014 Sb. NSS), „*Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti v rámci přezkumu rozsudku, jímž bylo užito moderační oprávnění, nemá obdobné oprávnění jako krajský soud (§ 78 odst. 2 SŘS) a sám již úvahu krajského soudu o moderaci výše pokuty nahradit nemůže. Ve vztahu k diskreci krajského soudu může Nejvyšší správní soud hodnotit jen to, zda soud prvního stupně nepřekročil zákonem stanovené meze tohoto uvážení, nevybočil z nich nebo volné uvážení nezneužil, či zda je jeho úvaha přezkoumatelná a logicky nerozporná*“. Tyto závěry byly výslovně potvrzeny i v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2021, č. j. 4 Ads 55/2021-16.

<sup>175</sup> Macur, J. Správní soudnictví. Brno: Universita J. E. Purkyně v Brně, 1986, s. 173.

„kasačně nalézací“. I k této otázce se ještě na jiných místech podrobněji vrátíme.

V případě řízení a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti sice dominuje naznačený kasační princip, nicméně § 110 SŘS připouští, s ohledem na procesní ekonomii a rychlost řízení, neuplatnění „čistého“ kasačního principu kasační stížnosti, pročež svěřuje poněkud širší výroková oprávnění Nejvyššímu správnímu soudu. Tak tomu bylo již od počátku účinnosti SŘS v § 110 odst. 1. Toto ustanovení umožňuje současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu Nejvyššímu správnímu soudu rozhodnout (co do svých důsledků, tak procesně)<sup>176</sup> o zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci, pokud k tomu byly dány důvody již v řízení před krajským soudem.<sup>177</sup> Klíčové je, aby tyto důvody existovaly již v době vedení řízení před krajským soudem a nenastaly dodatečně, kupříkladu až v rámci řízení o kasační stížnosti. Cílem tohoto řešení je celkově urychlit soudní řízení, je-li jasné, že po zrušení rozhodnutí krajského soudu řízení u tohoto soudu již nemá pokračovat a danou věcí se krajský soud zabývat nemá a nebude. Důsledkem je, že rozhodnutím Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti končí i řízení o návrhu či žalobě. Věc se krajskému soudu nevrací proto, že tento soud, jsa vázán vysloveným právním názorem, nemá jinou možnost výroku než tu, pro kterou se již kasačně rozhodl Nejvyšší správní soud. Krajský soud by s určitou prodlevou rozhodoval právě tak, jak mu již určil Nejvyšší správní soud. Striktní lpění na čistě kasačním principu by, mimo výše naznačené požadavky rychlosti a hospodárnosti, bylo kontraproduktivní

---

<sup>176</sup> Shodně srov. Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 1016.

<sup>177</sup> Komentářová literatura toto označuje za zákonnou atrakci rozhodnutí o návrhu či žalobě na úrovni Nejvyššího správního soudu (srov. Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1066).

a ve svých důsledcích by vedlo k absurdním postupům, často označovaným jako „soudní ping-pong“.

Podstatnější rozšíření oprávnění Nejvyššího správního soudu přesahující „čistý“ kasační princip přinesla tzv. velká novela SŘS s účinností od 1. 1. 2012. Podstatou této změny bylo prohloubení požadavku rychlosti a hospodárnosti řízení, jakož i posílení role Nejvyššího správního soudu. Podle § 110 odst. 2 SŘS zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může Nejvyšší správní soud sám podle povahy věci rozhodnout

- a) o zrušení rozhodnutí správního orgánu nebo vyslovení jeho nicotnosti,
- b) o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části nebo
- c) rozhodnout „věcně“ v případech poskytnutí ochrany ve věcech místního a krajského referenda.<sup>178</sup>

Důvodová zpráva k tzv. velké novele SŘS výslovně uvádí, že „*striktně dodržuje uplatňování kasačního principu, neboť Nejvyšší správní soud bude moci pouze rušit*“ akty napadené u krajského soudu. Je nutno dodat, že tím je sice naplněn kasační princip celého správního soudnictví, nicméně v případě kasační stížnosti samotné je to jistý ústup od jejího

---

<sup>178</sup> Tedy rozhodnout způsobem uvedeným v § 91a odst. 1 nebo § 91b odst. 1 SŘS. Nejvyšší správní soud může přímo rozhodnout o určení, že návrh na konání místního či krajského referenda nemá nedostatky, o vyhlášení místního či krajského referenda, o vyslovení neplatnosti místního či krajského referenda nebo o vyslovení neplatnosti hlasování v místním či krajském referendu. K této možnosti shodně srov. *Rigel, F.* Možnosti sjednocování judikatury v řízení ve věcech místního referenda – jde to i bez kasační stížnosti? *Jurisprudence*, 2011, č. 6, s. 19 a násl. Dodejme, že nejde o změnu rozhodnutí krajského soudu, nýbrž o rozhodnutí namísto krajského soudu, který takto sám měl původně ve věci rozhodnout (srov. „*pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody*“ v § 110 odst. 2 SŘS).

„čistě“ kasačního pojetí. Důvodová zpráva dále výslovně přiznává, že „výjimkou z uplatňování kasačního principu bude pouze navrhovaná možnost Nejvyššímu správnímu soudu přímo rozhodnout o ochraně ve věcech místního a krajského referenda“. Důvody, které vedly k zavedení výše uvedených výrokových možností Nejvyššího správního soudu, jsou v zásadě shodné s důvody výše uvedenými v případě postupu podle § 110 odst. 1 SŘS. Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti získal pravomoc, která jednak může posílit jeho sjednocující roli a jednak jej přiblížit veřejné správě.<sup>179</sup>

K možné námitce, že se tímto postupem Nejvyššího správního soudu „bere instance“, „kdy Nejvyšší správní soud poprvé vysloví názor, který je odlišný od názoru krajského soudu, a rovnou s tímto novým názorem rozhodne s konečnou platností o žalobě“, komentářová literatura uvádí, že „tuto námitku lze očekávat zejména v případě odmítnutí žaloby a zastavení řízení, nikoliv již v případech ostatních, neboť v těch bude žalobce se zrušením rozhodnutí správního orgánu zpravidla spokojen“.<sup>180</sup> S tím v zásadě lze souhlasit. Problémem spíše nebude ani tak „ztráta instance“, neboť řízení ve správním soudnictví je jednoinstanční, nýbrž spíše požadavek předvídatelnosti a zákazu překvapivých rozhodnutí. Nicméně ani to zde nenastává, neboť k takovému postupu byly dány důvody již v řízení před krajským soudem,

---

<sup>179</sup> Komentářová literatura (srov. *Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1066*) k tomu poznamenává, že „v jistém smyslu se tak Nejvyšší správní soud přiblížil ke svému rakouskému a prvorepublikovému vzoru, ... který vykonával správní soudnictví v jediném stupni a rozhodoval přímo o stížnostech... Doposud byl Nejvyšší správní soud ve své novodobé existenci stran působení k veřejné správě svým způsobem závislý na krajských soudech, které byly povinny provádět jeho závazné právní názory“.

<sup>180</sup> Srov. *Zavřelová, J. In: Jemelka, L. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 892.*

jak je stanoveno v § 110 odst. 1 a 2 SŘS, avšak krajský soud pochybil, když tak nepostupoval.

Zatímco v případě § 110 odst. 1 SŘS lze dovozovat, že jde o stanovení povinnosti pro takový postup a následné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v případě § 110 odst. 2 SŘS se zcela jednoznačně jedná o zakotvení možnosti.<sup>181</sup> Jakkoliv v obou případech § 110 odst. 1 a 2 SŘS do jisté míry dochází k modifikaci „čistého“ kasačního principu, v kontextu celého správního soudnictví a především z hlediska ochrany subjektivních práv a také uplatnění práva na spravedlivý proces (zahrnující mimo jiné požadavky rychlosti a hospodárnosti) je toto řešení vhodné.<sup>182</sup> Striktní trvání na uplatnění „čistého kasačního principu“ v rozhodování Nejvyššího správního soudu o kasačních stížnostech by v tomto ohledu bylo problematické a z pohledu správního soudnictví jako takového by se mohlo jevit kontraproduktivní. Ostatně již výše zmíněný J. Macur připouštěl jisté odchylky či modifikace kasačního principu, byť trochu v jiné souvislosti, přičemž v případě § 110 odst. 1 a 2 SŘS je tato modifikace založena i na sjednocující roli Nejvyššího správního soudu na straně jedné a požadavku rychlosti, efektivity a procesní ekonomie na straně druhé. Lze proto vyslovit souhlas se závěrem P. Průchy, podle kterého „*tyto změny... mířily k odlehčení zátěže krajských soudů...*

---

<sup>181</sup> Srov. slova „rozhodne“ vs. „může sám podle povahy věci“.

<sup>182</sup> Minimálně v případě § 110 odst. 2 písm. c) SŘS a poskytnutí přímé soudní ochrany při podané kasační stížnosti ve věci místního nebo krajského referenda jde o jasný odklon od tradičního kasačního a posteriorního pojetí správního soudnictví „*k systému apriornímu, s přímým rozhodováním soudů o právech a povinnostech, tedy rozhodování ve věci samé*“. K této problematice srov. Mazanec, M. O správním soudnictví dvojako: pohled právního instalatéra. In: Šimíček, V. (ed.) Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu? Brno: Masarykova univerzita a Mezinárodní politologický ústav, 2007, s. 192–200, uvedená citace je ze s. 196.

a dále také ke zracionalizování rozhodování ve věci, s možností ve vybraných případech ‚najednou‘ rušit i napadená správní rozhodnutí“.<sup>183</sup>

V souvislosti se zvoleným pojmem „kasační stížnost“ v SŘS nelze pominout případný komparativní pohled, jakož i možnou zahraniční inspiraci. Vyjdeme-li ze skutečnosti, že „tvorba“ SŘS, byť po jistý čas neúspěšná, započala v podstatě již v polovině 90. let 20. století a vyvrcholila na počátku nového století (a tisíciletí), lze konstatovat, že z hlediska tehdejších možných zahraničních vlivů pojem „kasační stížnost“ nebyl zcela neznámý.<sup>184</sup> Vedle toho nutno zmínit, že polská reforma správního soudnictví, která shodou okolností probíhala ve stejnou dobu jako finální práce na obsahu SŘS, výslovně zavedla „kasační žalobu“ (*skarga kasacyjna*).<sup>185</sup> V tamním případě se ale jedná spíše o označení řádného opravného prostředku, který je v polském systému správního soudnictví uplatňován, přičemž se jí napadá prvostupňové rozhodnutí správního soudu a o „kasační žalobě“ posléze rozhoduje Nejvyšší správní soud (*Naczelny sąd administracyjny*).<sup>186</sup> V daném ohledu, i z hlediska pojmu „kasační“, je zde poměrně velká míra podobnosti, ale nikoliv

---

<sup>183</sup> Průcha, P. Ohlédnutí za změnami v úpravě správního soudnictví v České republice. In: Papáčová, I. (ed.) Verejná správa na rázcestí. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislavě, 2018, s. 147.

<sup>184</sup> Dobová a dodnes v podstatě nepřekonaná monografie L. Pítrové a R. Pomahače zmiňuje kasační stížnost v souvislosti s francouzským (*le recours en cassation*) nebo španělským (*recurso de casación*) správním soudnictvím (srov. Pítrová, L., Pomahač, R. Evropské správní soudnictví. Praha: C. H. Beck, 1998, s. 75 a 174).

<sup>185</sup> Srov. čl. 173 a násl. PPSA.

<sup>186</sup> K této problematice z aktuálního a komparativního pohledu srov. Piątek, W., Potěšil, L. Right to Have One's Case Heard within a Reasonable Time before the Czech and the Polish Supreme Administrative Courts – Standards, the Reality and Proposals for the Future. *Utrecht Law Review*. Utrecht, 2021, č. 1, s. 20–32.



shody. V případě možné polské inspirace by uplatnění českého ekvivalentního pojmu „žaloba“ bylo problematické. Ostatně tento pojem je již použit pro označení podání (podle § 4 odst. 1 SŘS) ke krajskému soudu. Jakkoliv i český právní řád zná „žalobu“, která má v opravných systémech specifickou povahu (žaloba pro zmatečnost a žaloba na obnovu řízení), uplatnění pojmu „kasační žaloba“ by bylo spíše matoucí a nepřesné.<sup>187</sup> Pokud se vrátíme zpět do středoevropského prostoru, německé správní soudnictví pojem „kasační stížnost“ jako takový nezná, přičemž je naopak uplatňován pojem „revize“ (*Revision*). Nicméně německý systém správního soudnictví je po organizační stránce odlišný od toho našeho, pročež se uplatňuje i jiné pojetí opravných prostředků. Rakouské správní soudnictví je budováno, byť s výjimkami, na jednoinstančnosti, proto ani zde pojem „kasační stížnost“ nebo jeho jiná obdoba není užíván.<sup>188</sup> Může se proto zdát poměrně zajímavé, že „kasační stížnost“ se svým formálním názvem spíše blíží západoevropským nežli středoevropským (jak tehdejšími, tak i dnešními) systémům správního soudnictví. Fakt, že s kasační stížnostmi se výslovně setkáváme v úpravě správního soudnictví Slovenska, na tom ničeho nemění, neboť v tomto směru se *kasačná sťažnosť* objevila „teprve“ v rámci nové

---

<sup>187</sup> Sice bychom v dílčích ohledech mohli seznat jisté podobnosti [zejména v případě § 103 odst. 1 písm. c) SŘS a žaloby pro zmatečnost], nicméně se dané instituty od sebe odlišují. Z toho důvodu by ani uplatnění pojmu „žaloba pro zmatečnost“ v soudním řízení správním nebylo vhodné. Ostatně o svébytnosti správního soudnictví svědčí jeho specifický pojmový aparát, což je v případě kasační stížnosti splněno.

<sup>188</sup> K tomu blíže z domácí literatury především *Sládeček, V., Tomoszková, V. a kol.* Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha: Wolters Kluwer, 2010, byť v případě zde uváděné rakouské (ale i slovenské) právní úpravy již jejich vývoj pokročil.

úpravy správního soudnictví účinné od 1. 7. 2016,<sup>189</sup> byvší notně inspirována právě českou právní úpravou.

Lze si položit otázku, nakolik vůbec je zavedení a uplatnění kasačního principu ve správním soudnictví věcí „svobodného a neomezeného“ rozhodnutí zákonodárce, nebo zda je to spíše výsledek určitých limitů a požadavků, které jsou již dány („předem“, resp. „výše“) v ústavním nebo mezinárodním prostředí.

V první řadě je nutno zdůraznit, že uvedené projevy kasačního principu a jeho uplatnění ve správním soudnictví vůbec jsou v našich podmínkách výsledkem konkrétní právní úpravy obsažené („až“) v SŘS a její koncepcí. Z Úst nebo LPS totiž přímo nijak nevyplývá požadavek kasačního principu správního soudnictví, přičemž jimi není jeho uplatnění ve správním soudnictví ani zakázáno.<sup>190</sup> Rovněž ani v komparativním pohledu středoevropského prostoru se v tomto ohledu náš ústavní pořádek nijak nevymyká, když otázku kasačního (nebo jiného) principu správního soudnictví výslovně neupravuje (a ani jen nezapovídá). Z domácího pohledu je nutno také zmínit, že kasační princip byl a nadále je se správním soudnictvím tradičně spojen a je mu vlastní. Nicméně to je dáno ve spojitosti s obecnými požadavky na dělbu moci, jak již bylo předestřeno.

V případě požadavků vyplývajících zejména z čl. 6 odst. 1 EÚLP lze položit otázku, zda kasační princip správního soudnictví je vhodnou platformou k jeho naplnění a zda ve svých důsledcích není spíše překážkou pro poskytnutí

---

<sup>189</sup> Srov. § 438 a násl. SSP.

<sup>190</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. A 2/2003-73 (1469/2008 Sb. NSS). Ani P. Průcha, který se zabýval ústavními základy správního soudnictví, neshledal, že by v případě kasačního principu tomu bylo jinak (srov. *Průcha, P.* K ústavním základům správního soudnictví. *Správní právo*, 2018, č. 1–2, s. 56–71).

efektivní soudní ochrany.<sup>191</sup> M. Kopecký na bázi výjimky z kasačního principu správního soudnictví, kterým je tzv. moderační právo soudu podle § 65 odst. 3 ve spojení s § 78 odst. 2 SŘS, kriticky uvádí, že i při snaze vyhovět v oblasti „trestního obvinění“ požadavkům plynoucím z čl. 6 odst. 1 EÚLP se jedná o řešení „*stojící na půli cesty, možná ještě méně. Nejde totiž jen o to, jestli takový model odpovídá mezinárodněprávním závazkům, že o jakémkoli ‚trestním obvinění‘, tedy v našich podmínkách i o přestupku má rozhodovat... soud, ale i zda je procesně racionální, když soud nemá možnost sám ukončit řízení ve prospěch obviněného, dříve potrestaného správním rozhodnutím, neboť může v případě úspěchu obviněného jen kasačně správní rozhodnutí zrušit a vrátit věc k dalšímu projednání správnímu orgánu*“.<sup>192</sup> Jakkoliv by se na první pohled mohlo jevit, že vyhovění požadavkům čl. 6 odst. 1 EÚLP může spočívat výhradně v opuštění kasačního principu správního soudnictví, takové řešení není tak jednoduché. Ostatně M. Kopecký v této souvislosti správně poukazuje na stěžejní rozdíl mezi „výkonem správy“ a „výkonem spravedlnosti“, který by měl být vhodně oddělen, byť nutno dodat, že oblast správního trestání či „trestního obvinění“ je v tomto specifická a je otázkou, zda více nespadá právě do sféry „výkonu spravedlnosti“ nežli „výkonu správy“. Komentářová literatura v případě požadavků plynoucích z čl. 6 odst. 1 EÚLP vůči

---

<sup>191</sup> V dokumentu *Výchozí teze pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační struktury z roku 2000* se výslovně v této souvislosti uvádí: „*rovněž je potřeba zvážit, zda plná jurisdikce zahrnuje i požadavek, aby soud nebo jiný orgán ve správním soudnictví mohl správní rozhodnutí nejen zrušit, ale i změnit (takový postup by se mohl týkat především přezkumu správních rozhodnutí ve věcech trestního obvinění ve smyslu judikatury Evropského soudu)*“.

<sup>192</sup> *Kopecký, M. Ústavní zakotvení rakouského modelu soudní kontroly veřejné správy a jeho následování. Právník, 2017, č. 12, s. 1084.*

kasačnímu principu toliko konstatuje,<sup>193</sup> že „i když... nenutí státy zřizovat odvolací či kasační soudy, platí na druhou stranu, že stát, který se rozhodne takové soudy vytvořit, je povinen zabezpečit, že účastníci řízení se budou moci před těmito soudy těšit ze základních záruk obsažených v čl. 6 EÚLP... Ustanovení čl. 6 EÚLP se tedy vztahuje i na řízení před kasačními soudy – skutečnost, že takové soudy mohou v zásadě pouze potvrzovat nebo rušit rozhodnutí..., neznamená, že jejich rozhodnutí nemají vliv na rozhodnutí o oprávněnosti trestního obvinění nebo občanských právech a závazcích“.

Je možné vyslovit závěr, že uvedené předpisy ústavního a mezinárodního práva výslovně neřeší otázku ohledně (ne)uplatnění kasačního nebo jiného principu správního soudnictví, protože je v tomto duchu vnitrostátnímu zákonodárci ponechána jistá míra volnosti. Je třeba dodat, že volba principu či systému správního soudnictví by nicméně měla odpovídat minimálně požadavkům vyplývajícím z dělby moci na straně jedné, ale také z hlediska poskytnutí vskutku účinné soudní ochrany jednotlivcům na straně druhé, která zahrnuje mimo jiné i požadavek tzv. plné jurisdikce.<sup>194</sup>

Právě aspekt poskytnutí účinné soudní ochrany správním soudnictvím nalezneme výslovně v případě tzv. soft-law Rady Evropy, konkrétně v doporučení Výboru ministrů (2004) 20 o soudním přezkoumávání správních úkonů, resp. aktů.<sup>195</sup> Jeho cílem je mimo jiné „zajistit účinný přístup k soudnímu přezkoumávání správních úkonů“. I na základě toho se

---

<sup>193</sup> *Kmec, J., Kosář, D., Kratochvíl, J., Bobek, M.* Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 601.

<sup>194</sup> K této problematice kupříkladu srov. *Mates, P.* Úplně plná jurisdikce? Bulletin advokacie, 2018, č. 1–2, s. 31 a 32.

<sup>195</sup> Dostupné mimo jiné v českém překladu J. Morávkové v časopise Správní právo, 2006, č. 5, s. 265 a násl.

v zásadách uvedených pod písmenem B) a konkrétně jeho čl. 5 písm. a) uvádí, že „pokud soud zjistí, že je správní úkon nezákonný, měl by mít pravomoci nezbytné k nápravě situace tak, aby byla v souladu se zákonem. Zvláště by měl být kompetentní alespoň k tomu, aby zrušil správní rozhodnutí a aby – dle potřeby – případ poslal zpět administrativnímu orgánu k novému rozhodnutí, jež bude odpovídat rozsudku“. Z toho lze dovodit, že uplatnění kasačního principu ve správním soudnictví, tak jak byl výše popsán a jak je také tradičně chápán, a to nejen v našem domácím prostředí, naplňuje uvedené požadavky. Uplatnění kasačního principu správního soudnictví je v daném ohledu sice spíše minimálním, ale stále ještě možným standardem poskytnutí ochrany subjektivním právům.

Závěrem této části se nabízí stručné shrnutí, podle něhož kasace či „kasační princip“ ve správním soudnictví jako takovém je založen na přezkoumání napadeného aktu a jeho případném zrušení (byť s výjimkami), nikoliv však na meritorním rozhodování věci, která byla předmětem řízení u správních orgánů. Nakolik je tento přístup dlouhodobě udržitelný v případě požadavků spojených především s čl. 6 odst. 1 EÚLP, může být předmětem diskuze. Podobně je tomu i v případě požadavků na efektivní a rychlou soudní ochranu subjektivních práv vůbec. Kasační princip správního soudnictví, který byl poměrně výrazným výdobytkem 19. století v souvislosti s požadavkem dělby moci a obav před nahrazování „správy“ (správním) soudnictvím, v současné době a v některých oblastech či agendách počíná narážet na své limity. V daném ohledu proto „čistý kasační princip“ není zcela vhodným, pročež právní úprava výslovně zavádí jeho určité modifikace či výjimky.

Přijmeme-li tezi, že z hlediska správního soudnictví jako celku, nebo alespoň jeho článku v rovině krajských soudů, není pojem „kasační princip“ zcela přiléhavý, jakkoliv fakticky jeho důsledky či projevy jsou uplatňovány, případně že se jedná o kasační princip *sui generis*, v případě kasační

stížnosti naopak není návaznost na kasační princip jako projev opravných systémů v rámci soudní soustavy zcela nepatřičná. Kasační princip se v pojetí opravných systémů uplatňuje v případě jednoho druhu orgánů (zde soudů) a vztahů mezi nimi, což je v případě krajských soudů na straně jedné a Nejvyššího správního soudu na straně druhé splněno.

V případě kasační stížnosti samotné je uplatnění kasačního principu, byť v § 110 odst. 1 a 2 SŘS mírně modifikovaného především ve prospěch rychlosti a hospodárnosti řízení, prosto výrazných problémů. Kasační princip ve spojení s povahou kasační stížnosti jakožto mimořádného opravného prostředku se jeví jako vhodně pojatý. Kde z pohledu praxe bylo třeba kasační princip určitým způsobem modifikovat, bylo tak učiněno. Kasačním principem, tak jak je v případě kasační stížnosti zvolen, se dotváří celková „kasační podoba“ správního soudnictví, jak byla „kasačně“ založena již na úrovni krajských soudů.

Pokud byly naznačeny úvahy nad budoucností kasačního principu správního soudnictví vůbec, nabízí se, zda by se měly dotknout i kasační stížnosti. Je vhodné izolovaně řešit „jen“ kasační princip správního soudnictví u krajských soudů nebo „jen“ u kasační stížnosti, nebo by to mělo být spojeno? Jestliže by kasační stížnost měla být i nadále, a to jak formálně, tak i fakticky, mimořádným opravným prostředkem, jeví se setrvání na jejím kasačním principu jako jedno z možných a vhodných východisek. Pokud by se ovšem měla změnit povaha opravných prostředků uplatňovaných ve správním soudnictví, případně koncepce správního soudnictví vůbec, úvahy o novém pojetí kasační stížnosti by v tomto směru byly legitimní. Zřejmě hlavním motivem případných změn *pro futuro* bude požadavek efektivnosti soudní ochrany a rychlosti soudního řízení.

Jestliže by i nadále mělo být správní soudnictví jednoinstanční, domnívám se, že kasační princip v případě kasační stížnosti nemusí doznat vážných změn, což ostatně souvisí i s chápáním role Nejvyššího správního soudu, čemuž

je věnována pozornost dále v textu. Pokud by naopak mělo dojít k uplatnění principu dvojinstančnosti a zesílení tzv. adjudikační role<sup>196</sup> Nejvyššího správního soudu, což ovšem v současné době nevidím jako reálné, otvírá se více možností, na jakých základech pojmout opravné prostředky. Tím se objevuje další fenomén správního soudnictví, který je s kasační stížností rovněž spojen, a to jednoinstančnost.

## **5. Kasační stížnost při jednoinstančnosti správního soudnictví**

Správní soudnictví a řízení před správními soudy je v současné době založeno na jednoinstančnosti. Tato pasáž by měla poskytnout odpověď na otázku, zda existence kasační stížnosti není v rozporu s (již tradičním) principem jednoinstančnosti správního soudnictví. Daná otázka může znít i tak, zda jednoinstančnost správního soudnictví pojmově nevylučuje opravné prostředky vůbec, tím pádem i kasační stížnost.

V případě hledání odpovědí na naznačené otázky je vhodné vyjít z historických základů a naznačeného vývoje správního soudnictví. Již bylo zmíněno, že model správního soudnictví, který byl na našem území od roku 1876, potažmo od roku 1918 uplatňován, byl založen na jednoinstančnosti. Krajní polohou jednoinstančnosti bylo bezesporu působení Správního soudu ve Vídni a posléze československého Nejvyššího správního soudu v Praze. V těchto případech totiž nebylo možné uplatnit žádný opravný prostředek. To samo o sobě, ve spojení s tím, že šlo o „jediné“ soudy, nutně nemuselo (i z dnešního pohledu) vykazovat výlučně negativní znaky. Faktickým problémem bylo, že tyto „jediné“ soudy

---

<sup>196</sup> K této problematice srov. *Pomahač, R.* Nejvyšší správní soud. In: *Vopálka, V. (ed.)* Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 58 a násl.

byly extrémně zatížené.<sup>197</sup>

Nutno podotknout, že jakkoliv jednoinstančnost správního soudnictví byla v 19. a 20. století realitou, nebylo záměrem, aby tomu tak bylo nadále. Již bylo naznačeno, že na počátku 20. století a posléze po vzniku Československa se objevovaly snahy po opuštění modelu jednoinstančního správního soudnictví. Některé z těchto myšlenek dokonce dostaly výslovné legislativní zakotvení. Oproti tomu výslovným záměrem byla jednoinstančnost zbytku „správního soudnictví“ po roce 1953. Bylo tomu tak s ohledem na tehdejší panující (a dlužno dodat, že nesprávné) koncepcí správního soudnictví. To podle nich bylo pojímáno jako „opravný prostředek“, nebo „třetí instance“.<sup>198</sup> Po formální stránce to plně reflektovala i tehdejší právní úprava z hlediska uplatnění ne zcela adekvátního pojmoslovného aparátu, což bylo rovněž naznačeno v předešlých částech. I v podmínkách

---

<sup>197</sup> R. Pomahač k tomu dodává, že „kolem roku 1900 se ve Francii začalo jasně ukazovat, k jakým výsledkům vede dvouinstančnost a pruský a britský systém se utápěl ve zmatku komplikované pravomoci a příslušnosti... Jakýmsi ostrůvkem pozitivní deviace by mohl být rakouský model, kdyby se ovšem už tehdy nezačal vídeňský soudní dvůr topit v nedodělcích“ (srov. Pomahač, R. Původ správního soudnictví. In: Skulová, S., Kliková, A., Hejč, D. (eds.) Výzvy správního práva a správního soudnictví: pocta k 70. narozeninám prof. JUDr. Petra Průchy, CSc. Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 100). E. Hácha píše o délce řízení před československým Nejvyšším správním soudem v Praze, která činila 2 až 3 roky (srov. Hácha, E. In: Rádl, Z. Nejvyšší správní soud. Praha, 1933, s. 13), přičemž výstižně dodává, že „nezřídka spor ztratil... praktický význam, takže soud koná pak práci, která nemá bezprostřední ceny“.

<sup>198</sup> Fiala, J., Švestka, J. Některé teoretické úvahy nad problémy správního soudnictví. Správní právo, 1969, č. 4, s. 205, podle kterých „soudní kontrola rozhodnutí správy znamená přezkoumání správnosti správního rozhodnutí nezávislým orgánem. Svým způsobem tu jde o zvláštní opravný prostředek. Protože jde o zvláštní opravný prostředek, a to zásadně již proti rozhodnutí odvolacího orgánu ve správním řízení, je podle našeho názoru přiměřené a také hospodárné zavést přezkumné rozhodování pouze v jediném stupni (instanci)“.



omezeného správního soudnictví v období socialismu, kdy „správní soudnictví“ bylo upraveno v OSŘ, bylo možné, byť spíše jako výjimka potvrzující obecné pravidlo jednoinstančnosti, omezeně uplatnit opravné prostředky.<sup>199</sup>

Reformované správní soudnictví po roce 1992 pokračovalo v systému jednoinstančního rozhodování, byť s dílčími výjimkami.<sup>200</sup> F. Zoulík se v souvislosti se správním soudnictvím zmiňuje o trojinstančním postupu, který „je *problematický v případech, kdy soudnímu řízení předcházelo řízení jiné. Typicky nastává tato situace ve správním soudnictví... Soudnímu řízení zde předchází správní řízení, které probíhá obvykle dvojinstančně. Nelze samozřejmě tvrdit, že soudní přezkoumání představuje třetí instanci... Přes to však je to už po třetí, co se státní orgány zabývají určitým konkrétním problémem... Proto zde býval vznášen požadavek pouze jediné soudní instance; ve spojitosti s právem občana dovolávat se vrcholného orgánu to ovšem znamenalo, že v těchto věcech měl fungovat pouze jeden soud jako jediná (první i vrcholná) soudní instance; ve státech, v nichž bylo toto pojetí realizováno, se většinou ukázalo jako disfunkční. Proto ve správním soudnictví by byl namísto dvojinstančního postupu; první instance by prováděla vlastní přezkoumání..., druhé instance (jíž by byl vrcholný soudní orgán) by bylo možné se dovolat ve věci sporného právního posouzení (čímž by plnila i funkci sjednocování judikatury“.<sup>201</sup>*

V mnoha ohledech přístup ke správnímu soudnictví jako

---

<sup>199</sup> Srov. § 250 odst. 2 OSŘ ve znění účinném od 1. 1. 1970 do 31. 12. 1991, podle kterého „ve věcech důchodového zabezpečení je možno podat proti rozhodnutí krajského soudu odvolání, o němž rozhoduje nejvyšší soud republiky“.

<sup>200</sup> Srov. § 250s odst. 2 OSŘ ve znění účinném od 1. 1. 1992 do 31. 12. 2002. Podrobněji k tomu srov. *Vopálka, V. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 256 a 257.

<sup>201</sup> *Zoulík, F.* Soudy a soudnictví. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 140 a 141.

k opravnému prostředku nebo třetí (a ve spojení s kasační stížností i čtvrté) instance, ke škodě věci panuje dodnes.<sup>202</sup> Důvodem je patrně vcelku obtížné vnímání poskytnutí originární soudní ochrany a jejího odlišení od přímého rozhodování ve věci samé, které je předmětem řízení u správních orgánů, navíc založeného na ochraně a prosazování veřejného zájmu. Věc u správních soudů není posuzována stejným pohledem jako v řízení před správními orgány, nýbrž z pohledu ochrany subjektivního práva. Nejenže je odlišný předmět řízení, ale celkově i jeho poslání a účel.

M. Součková dodává, že *„jednoinstančnost je ve správním soudnictví zakotvena proto, aby účastníci v relativně krátké době poté, co již zpravidla absolvovali řízení před dvěma instancemi ve správním řízení, získali konečné rozhodnutí*

---

<sup>202</sup> Kupříkladu při projednávání dokumentu Výchozí teze pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační struktury z roku 2000 v Poslanecké sněmovně dne 7. 12. 2000 poslanec M. Benda uvedl, že *„se správní řízení z dnešního dvoustupňového... stane fakticky správním řízením třístupňovým, protože po prvních dvou stupních, které jsou normálně ve správě, bude ještě v plné jurisdikci další přezkum před soudem“*. Na druhou stranu od něj zazněla i dnes inspirativní myšlenka, *„jestli není záhodno mluvit daleko spíše o variantě správního rozhodování v jednom stupni a ve druhém stupni již nějakého tribunálového, možná bližšího se soudu“* (<https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/029schuz/s029266.htm#r2>). I v komentářové literatuře (srov. Vopálka, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 259) se zjednodušeně uvádí, že *„bylo by zřejmě nadužíváním procesních práv účastníků původního správního řízení, pokud by ještě i v řízení před soudem existovala možnost odvolat se proti vydanému rozhodnutí jako výsledku přezkumu, když již nyní jsou účastníci správního řízení vlastně ‚zvyhodněni‘, neboť jejich věc je projednána podle schématu: žádost – rozhodnutí vydané v prvním stupni – odvolání a rozhodnutí vydané ve druhém stupni – žaloba k soudu – kasační stížnost (věc tedy může být posuzována celkem čtyřikrát, v případě podání ústavní stížnosti fakticky 5krát)“*. Jedná se o dosti zkratkovité vyjádření, které ovšem nerespektuje rozdíl mezi úlohou moci výkoné (tj. veřejné správy) a moci soudní (tj. správního soudnictví).

soudu“.<sup>203</sup> Jakkoliv lze mít pochopení pro požadavek na rychlost rozhodování, lze vyjádřit obavu, že základ tohoto vyjádření je rovněž založen na problematice myšlenky „pokračování věci u správního soudu“.

V daném ohledu jde o to najít rozumný kompromis. Ten by měl zohledňovat i pohled účastníka, který se u soudu (originárně) domáhá poskytnutí soudní ochrany, přičemž si již předtím prošel několika instancemi v řízení před správním orgánem. Nicméně je rovněž v zájmu účastníka, aby měl možnost podání opravného prostředku proti soudnímu rozhodnutí.

J. Macur, který ve svých dílech kritizoval jednoinstančnost správního soudnictví, poznamenal, že „*vyločení řádných opravných prostředků a instančního postupu v soudním přezkumném řízení nachází své zdůvodnění opět v názoru, že soudní přezkumné řízení je již samo o sobě řízením opravným a připuštění dalších opravných prostředků a řízení ve vyšších soudních instancích by odporovalo zásadám procesní ekonomie... Soudní přezkumné řízení by tedy nemělo být koncipováno jako řízení jednoinstanční s poukazem na uplatnění předchozích instancí správních*“.<sup>204</sup>

Nicméně při přípravě reformy správního soudnictví a tvorbě SŘS se výslovně počítalo s tím, že i nadále bude řízení ve správním soudnictví jednoinstanční.<sup>205</sup> Jakkoliv byl SŘS

---

<sup>203</sup> Ryba, J., Součková, M. Správní soudnictví v České republice. Praha: Orac, 1999, s. 75.

<sup>204</sup> Macur, J. Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době. Brno: Masarykova univerzita, 1992, s. 69 a 70.

<sup>205</sup> V dokumentu Výchozí teze pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační struktury z roku 2000, který mimo jiné shrnuje realitu správního soudnictví 90. let 20. století a naznačuje možná řešení *pro futuro*, se konstatuje jako problém nikoliv jednoinstančnost správního soudnictví, nýbrž s tím úzce spojená neexistence opravných prostředků, což vedlo k nejednotnosti judikatury. Na s. 14 tohoto dokumentu se ohledně možného vývoje

zřízen Nejvyšší správní soud a ve správním soudnictví podle § 3 SŘS jednájí a rozhodují krajské soudy a Nejvyšší správní soud, řízení před správními soudy je založeno na zásadě jednoinstančnosti. Proto naše správní soudnictví je sice koncipováno jako jednoinstanční, ale se dvěma organizačními články v podobě krajských soudů a Nejvyššího správního soudu.

Z uvedených důvodů je kasační stížnost pojata jako mimořádný opravný prostředek a je také založena na kasačním principu. Domníváme se, že jednoinstančnost správního soudnictví z pohledu opravných prostředků v něm uplatňovaných vylučuje „toliko“ opravné prostředky označované jako řádné a založené na apelačním opravném systému. Oproti tomu kasační stížnost (ale i obnova řízení) jako mimořádný opravný prostředek může plnit funkci důvodné výjimky.

Naprosto praktickým důsledkem jednoinstančnosti správního soudnictví spojené s přípustností toliko mimořádných opravných prostředků je, že rozhodnutí soudů prvního stupně (tj. krajských soudů) zásadně nabývá podle § 54 odst. 5 SŘS právní moci doručením účastníkům řízení (resp. poslednímu z nich). Tomu odpovídá i obecná absence odkladného (suspenzivního) účinku kasační stížnosti, jak stanoví § 107

---

v budoucnu uvádí, že „*předpokládá se jednoinstančnost řízení (výjimka by zůstala zachována u věci důchodového zabezpečení a důchodového pojištění), proti rozhodnutí soudů ve správním soudnictví bude možnost podat jen mimořádný opravný prostředek..., kterým bude kasační stížnost*“. Při projednávání tohoto dokumentu v Poslanecké sněmovně výslovně zaznělo, že při různých expertních posuzováních shoda panovala v tom, že správní soudnictví má být jednoinstanční. V důvodové zprávě k posléze zpracovanému vládnímu návrhu SŘS se ve vztahu k jednoinstančnosti výslovně uvádí, že „*navrhuje se, aby řízení před soudy, kterým bude svěřena působnost ve správním soudnictví, probíhalo v jediné řádné soudní instanci, z personálních, rozpočtových i dalších praktických důvodů*“. Domnívám se, že tato trojice uváděných důvodů byla rozhodující a do značné míry je tomu tak i dodnes.

SŘS.<sup>206</sup> Odkladný účinek je kasační stížnosti některými zvláštními zákony výslovně přiznán, nicméně není tomu tak ve velkém rozsahu.

Pokud pojmem jednoinstančnost správního soudnictví jako danou realitu, položit lze otázku, zda znamená spíše jeho výhodu, nebo nevýhodu. Z pohledu požadavku rychlosti poskytnutí soudní ochrany lze uvažovat o tom, že by se mohlo jednat spíše o výhodu.<sup>207</sup> Nevýhodou by byla naprostá absence prostředku sjednocování judikatury a odstraňování možných pochybení krajských soudů. Díky konstrukci kasační stížnosti jsou tyto možné nepříznivé následky eliminovány, jakkoliv uznávám, že to může být předmětem diskuze. Z hlediska jednoinstančnosti je bezesporu zajímavou

---

<sup>206</sup> Totéž platí i v případě obnovy řízení podle § 117 odst. 1 SŘS.

<sup>207</sup> Pokud ovšem pomíneme faktickou délku řízení před krajskými soudy, která ve svém důsledku žádnou výhodu z pohledu očekávání účastníků řízení na rychlost projednání a rozhodnutí věci bohužel nepřináší. Z výročních statistických zpráv o českém soudnictví, které jsou za roky 2016 až 2019 dostupné na internetových stránkách Ministerstva spravedlnosti (<https://www.justice.cz/web/msp/statisticke-udaje-z-oblasti-justice>) jasně vyplývá, že délka řízení před krajskými soudy vykazovala až do roku 2014 (resp. 2015) jasný stoupající trend. V letech 2016 až 2018 došlo k určitému zkrácení délky řízení, nicméně ta se v následujících letech opět počala zvyšovat, takže v roce 2020 (525 dnů) překonala i negativní údaje z let 2014 a 2015. K tomu srov. níže uvedenou tabulku.

Tabulka č. 8 Průměrná délka řízení u krajských soudů za roky 2008 až 2019.

Rok	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Délka řízení (ve dnech)	297	307	359	407	388	468
Rok	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Délka řízení (ve dnech)	507	507	481	484	440	486

otázkou, zda je vhodnější jeden správní soud, nebo spíše jejich menší, nebo naopak větší počet. J. Vačok se vyslovuje pro redukcí jednotlivých prostředků nápravy a vyjádřil úvahy nad (opětovným) zřízením jediného správního soudu.<sup>208</sup> Jakkoliv se jeho myšlenky vztahují k realitám slovenského správního soudnictví, ty nejsou nijak podstatně vzdálené tomu našemu,<sup>209</sup> pro které mohou představovat výzvu směrem do budoucna. -Celkově J. Vačok uvádí, že „*je na posouzení, zda je v současnosti opodstatněné mít jednostupňové správní soudnictví s možností podání kasační stížnosti v takto širokém rozsahu*“.<sup>210</sup>

V případě správního soudnictví je obvykle dáno, že na prvním stupni jsou místně příslušné (v našem prostředí krajské) soudy „prvního stupně“. To má svůj praktický základ mimo jiné z hlediska požadavků na rozprostření tzv. nápadu a eliminace (naprosto důvodných) obav před zahlcením jediného soudu, ale i možného „judikurního zapouzdření“, jakož i „blízkosti“ soudů prvního stupně účastníkům řízení, a to jak těm, kteří u něj hledají ochranu svých subjektivních práv, tak i správním orgánům.<sup>211</sup> Pominout pochopitelně nelze ani

---

<sup>208</sup> Dlužno dodat, že slovenská právní úprava se nakonec vydala jinou cestou, nicméně i tak založenou na redukcí počtu prvostupňových správních soudů. S účinností od 1. 1. 2023 se na základě § 1 zákona č. 151/2022 Zb., o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zřizují 3 prvostupňové správní soudy.

<sup>209</sup> V této souvislosti lze zaznamenat úvahy ohledně počtu prvostupňových správních soudů. M. Mazanec vyjádřil myšlenku existence 3 až 4 správních soudů prvního stupně – viz Mazanec, šéf českého Nejvyššího správního soudu: Ste krok pred Českom. In: Pravda, 27. 5. 2021, <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/589286-mazanec-so-spravnym-sudom-ste-krok-pred-ceskom/>.

<sup>210</sup> *Vačok, J.* Uplatňovanie kasačného princípu pri presúmvaní rozhodnutí správnych orgánov (inaugurační přednáška). Právny obzor, 2021, č. 2, s. 96.

<sup>211</sup> Je důležité, aby prvostupňové správní soudy byly, pokud možno, vzájemně „souměřitelné“. Bohužel v našich podmínkách (jak opět

případné historické tradice nebo územněsprávní členění státu.<sup>212</sup> Každopádně existence více prvostupňových správních soudů nutně generuje požadavek na judikaturní sjednocování činnosti těchto prvoinstančních soudů. Příkladem, kdy tomu tak nebylo, budiž stav našeho správního soudnictví v 90. letech 20. století.

Z pohledu kasační stížnosti může být v zásadě postačující existence toliko jednoho prvostupňového správního soudu, byť se v této souvislosti nelze ubránit dojmu z případné nadbytečnosti opravných prostředků a kasační stížnosti vůbec. Kasační stížnost, která vychází z respektování jednoinstančnosti správního soudnictví, svou povahou počítá s existencí několika správních soudů prvního stupně, jejichž rozhodnutí má posléze sjednocovat.

Ve vztahu ke kasačnímu principu lze z pohledu jednoinstančnosti doplnit, že v případě kasační stížnosti se uplatňuje tento princip i tak, že vychází z požadavku nenahrazování činnosti nižšího soudu soudem vyšším. Uplatnění kasačního principu v případě kasační stížnosti lze považovat z pohledu jednoinstančnosti správního soudnictví za vhodné.

Celkově lze vyjádřit přesvědčení, že možnost podání kasační stížnosti, resp. připuštění kasační stížnosti do systému správního soudnictví, není v rozporu s jeho jednoinstančností.

---

vyplývá z dostupných statistických údajů) evidentně vybočuje Městský soud v Praze, následovaný v posledních letech Krajským soudem v Brně, a to i z takového pohledu, jako je délka řízení u těchto soudů, která je horší (míněno delší), než jsou průměrné hodnoty uváděné v tabulce č. 8 výše. Jakkoliv se jistě jedná o zajímavou a důležitou problematiku, včetně úvah o počtu prvostupňových správních soudů, s ohledem na celkové zaměření této publikace nebude dále rozvedena.

<sup>212</sup> K této problematice srov. *Potěšil, L.* Vliv organizace státní správy na (místní) příslušnost soudů ve správním soudnictví. *Acta Universitatis Carolinae/Iuridica*. Karolinum, 2021, č. 4, s. 117–129.

Kasační stížnost nepopírá jednoinstančnost správního soudnictví a obě uvedené složky správního soudnictví vůči sobě nejsou v rozporu. Tento závěr platí, pokud má kasační stížnost povahu mimořádného opravného prostředku nejen *de iure*, ale i *de facto*. Právě v tomto poněkud rozporuplném pojetí a vnímání kasační stížnosti vyvstávají možné problémy.<sup>213</sup>

Je princip jednoinstančnosti správního soudnictví v souladu s požadavky vyplývajícími z ústavních a mezinárodních pramenů, jakož i předpisů práva Evropské unie?

Co se týče především Úst a LPS, princip jednoinstančnosti správního soudnictví s nimi nemusí být nutně v rozporu, pokud ovšem jednoinstančnost fakticky nevyvolává takové negativní důsledky, které jsou v rozporu s (jinými) ústavními požadavky. Ostatně důkazem toho byl i opakovaně

---

<sup>213</sup> Jen ve stručnosti z komparativního pohledu lze dodat, že dvoustupňovost správního soudnictví se uplatňuje kupříkladu ve Francii, Německu nebo Polsku. Naopak v sousedním Rakousku a Slovensku je správní soudnictví jednoinstanční, jako je tomu u nás. Nicméně i v těchto zemích se setkáme jak se správními soudy prvního stupně [v Rakousku s 9 „zemskými“ a 2 „federálními, resp. spolkovými“ (Bundesverwaltungsgericht a Bundesfinanzgericht), u nás 8 „krajskými“ a na Slovensku se 3 správními soudy], tak s Nejvyšším správním soudem, resp. jeho rakouskou obdobou v podobě Správního soudního dvora (Verwaltungsgerichtshof)]. Co se týče polské právní úpravy, tamní procesní právo je založeno na zásadě dvouinstančnosti, která má dokonce svůj ústavní základ (srov. obecně v čl. 78 a konkrétně potom v čl. 176). Její dopady tak ovlivňují nejen oblast řízení před správními orgány, ale také sféru správního soudnictví (v Polsku k tomu je, jak je ostatně v této zemi časté, poměrně bohatá literatura, jejíž přiblížení ovšem přesahuje možnosti a zaměření této publikace; blíže srov. *Tarno, J. P.* In: *Hauser, R. a kol.* System prawa administracyjnego. Tom 10. Sadowa kontrola administracji publicznej. Warszawa: C. H. Beck, 2014, s. 209–212 a literaturu zde uvedenou). I z toho důvodu je polská kasační stížnost, vzdor jejímu názvu, pojata jako řádný opravný prostředek. To na jednu stranu brání větší míře komparace, na druhou stranu i přes tento charakter je případné srovnání do jisté míry vhodné a přínosné.



zmiňovaný derogační náleží Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (276/2001 Sb.). V něm výslovně ve vztahu k jednoinstančnosti Ústavní soud uvedl, že „*Ústava ani Listina vícestupňové soudnictví jako základní právo negarantuje*“.<sup>214</sup> Současně ale ve zmíněném nálezu Ústavní soud výslovně dodává, že „*požadavek na vytvoření mechanismu sjednocení judikatury... vyplývá z požadavků kladených na stát, který sám sebe definuje jako stát právní*“.

Jak vyplývá z komentářové literatury k čl. 36 LPS, „*z Listiny jako takové neplyne právo na odvolání v jakékoliv věci ochrany práv poskytované soudy*“.<sup>215</sup> Pokud bychom parafrázovali závěry vyslovené ohledně neexistence ústavních záruk dovolání v občanském soudním řízení,<sup>215</sup> potom ani v případě kasační stížnosti není dáno, že požívá ústavní ochrany. Jinak řečeno, judikatura Ústavního soudu konstatuje, že právo na mimořádný opravný prostředek není ústavně zaručeno, když „*v Ústavě ČR, Listině... a mezinárodních smlouvách... žádné takové procesní oprávnění zakotveno není*“.<sup>216</sup> V jiném rozhodnutí Ústavní soud vyjádřil, že „*ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva je věcí každého státu, jak upraví soudní soustavu a vztahy mezi jejími jednotlivými stupni. Pokud by tzv. mimořádné opravné prostředky nebyly připuštěny vůbec, nepochybně by taková úprava z tohoto pohledu i z pohledu ústavněprávního obstála*“.<sup>216</sup> Současně je nutno doplnit, že

---

<sup>214</sup> Určité shrnutí, byť na bázi občanského soudního řízení, poskytuje náleží Ústavního soudu ze dne 6. 11. 2003, sp. zn. III. ÚS 150/03. V něm Ústavní soud odkázal na své předchozí závěry ohledně ústavnosti instančního soudního přezkumu, když uvedl, že systém opravných prostředků a soudních instancí nelze budovat *ad infinitum*, přičemž přezkumná řízení mohou případná pochybení minimalizovat, ale ne zcela odstranit.

<sup>215</sup> *Husseini, F., Bartoň, M., Kokeš, M., Kopa, M. a kol.* Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2021, a náleží Ústavního soudu ze dne 10. 5. 2005, sp. zn. IV. ÚS 128/05.

<sup>216</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 1/03.

*„rozhodování soudu, ať už jde o rozhodování o řádném, nebo mimořádném opravném prostředku, se však nemůže ocitnout mimo ústavní rámec ochrany základních práv jednotlivce“.*<sup>217</sup>

Na první pohled se zdá, že judikatura Ústavního soudu působí vcelku jednoznačně ohledně absence ústavních záruk dvouinstančnosti správního soudnictví. Při mírně detailnějším náhledu může uvedená judikatura působit poněkud rozpolceně, když na jednu stranu po ústavní linii připouští jednoinstančnost správního soudnictví, ale současně vyžaduje existenci mechanismu na sjednocování judikatury. Domnívám se však, že jde o rozpor spíše zdánlivý. Ústavní pořádek na jednu stranu nevyžaduje přímo dvouinstančnost správního soudnictví a opravné prostředky v něm uplatňované, současně je ale dán zájem na stabilitě a předvídatelnosti judikatury, přičemž cesta, jak tohoto požadavku docílit, je dána především existencí určitého opravného prostředku, svou povahou a účelem opravného prostředku mimořádného. Jinak řečeno, ani požadavek na existenci (mimořádných opravných) prostředků zajišťujících stabilitu judikatury nutně nepopírá to, že v některých případech může být řízení jednoinstanční, jako je tomu v případě správního soudnictví, a že takový koncept bude ústavně konformní. Pokud je vhodně nastaven, což je třeba zdůraznit, celý systém a zejména podmínky pro zajištění sjednocování judikatury, k rozporu nedochází a celý systém nemusí vykazovat nějaké ústavněprávní deficity.

Poměrně zajímavé závěry ohledně existence opravných prostředků (nejen) ve správním soudnictví vyplývají z pramenů mezinárodního práva a tzv. soft-law Rady Evropy. Podle názoru R. Pomahače *„z hlediska evropského standardu je nepochybné, že postačuje, aby se jedinou správní věcí zabýval jediný soud, rozhodující v plné jurisdikci“.*<sup>218</sup>

---

<sup>217</sup> Srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 10. 5. 2005, sp. zn. IV. ÚS 128/05.

<sup>218</sup> Pomahač, R. Nejvyšší správní soud. In: Vopálka, V. (ed.) Nová úprava

Ostatně tento model je v současné době od roku 2014 uplatňován v sousedním Rakousku.<sup>219</sup> Z obsahu čl. 6 EÚLP nevyplývá právo na řádné<sup>220</sup> nebo mimořádné opravné prostředky. Komentářová literatura výslovně zmiňuje, že z čl. 6 EÚLP „*nevyplývá právo na opravné prostředky proti rozhodnutí soudů... Pakliže státy zajistí, že řízení před*

---

správního soudnictví. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 59.

<sup>219</sup> Je poměrně tendenční otázkou, pokud byla rakouská právní úprava inspirací před více než 100 lety, proč by jí pro naše správní soudnictví nemohla a neměla být i dnes. K systému stávajícího rakouského správního soudnictví (z domácích autorů) srov. *Kopecký, M.* Ústavní zakotvení rakouského modelu soudní kontroly veřejné správy a jeho následování. *Právník*, 2017, č. 12, s. 1072–1084, nebo *Bražina, R.* Appeal procedure: anachronism or necessity? In: *Bieš-Srokosz, P., Srokosz, J. (eds.)* Current Development in Public Law in European Countries. Selected issues. Czestochowa: Akademia im. Jana Długosza w Czestochowie, 2016, s. 21–30, a především literaturu zde uvedenou. Z aktuálnější a srovnávací povahy, v kontextu celého historického vývoje srov. *Olechowski, T.* Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich. In: *Sommermann, K. P., Schaffarzik, B. (ed.)* Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa. Band 3. Berlin: Springer, 2019, s. 1099–1130. V případě zaměření na aktuální stav po reformě z roku 2012 srov. *Holoubek, M., Lang, M. (eds.)* Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz. Wien: Linde, 2013.

<sup>220</sup> Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 10. 2001, sp. zn. II. ÚS 436/01. Na to navázal Ústavní soud v usnesení ze dne 18. 6. 2001, sp. zn. IV. ÚS 101/01, ve znění opravného usnesení ze dne 30. 11. 2001, kde dodal, že „*z ústavněprávního hlediska není soudní řízení povinně dvoustupňové, s výjimkou věcí trestních, u kterých tento požadavek vyplývá z čl. 2 Protokolu č. 7 k EÚLP*“. Podle usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 12. 2006, sp. zn. III. ÚS 693/06, „*principy spravedlivého procesu vyjádřené v LPS a EÚLP nezahrnují obecné právo na dvojinstančnost řízení. Zásada dvoustupňového přezkumného řízení, zakotvená v čl. 2 odst. 1 dodatkového Protokolu č. 7 k EÚLP a v čl. 14 odst. 5 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, se týká pouze výroku o vině a trestu obsaženého v odsuzujícím rozsudku*“.

*soudem (prvního stupně) naplní právo dotčené osoby na spravedlivý proces ve všech jeho aspektech, vystačí si i s jednostupňovou soudní soustavou“.*<sup>221</sup>

V úvahu lze vzít (jinak často opomíjený) čl. 13 EÚLP. Ten se věnuje právu na účinné opravné prostředky. Podle tohoto ustanovení „každý, jehož práva a svobody přiznané touto EÚLP byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností“. Komentářová literatura s poukazem na zde uvedenou judikaturu dodává, že toto ustanovení „vyžaduje existenci vnitrostátního prostředku, který příslušnému orgánu umožní rozhodnout o vznesené námitce porušení EÚLP a zjednat adekvátní nápravu. Nejde však tak daleko, aby vyžadoval určitou konkrétní podobu takového prostředku; státy mají prostor pro vlastní uvážení, jakým způsobem dostojí svým povinnostem, které na ně toto ustanovení klade“.<sup>222</sup> Při poněkud extenzivnějším výkladu tohoto ustanovení by bylo možné dospět k závěru ohledně požadavků na existenci opravných prostředků i ve správním soudnictví.

Ani v případě (správního) práva Evropské unie nenalezneme případy, které by po členských státech a jejich systémech soudní ochrany zcela konkrétně vyžadovaly dvouinstanční přezkoumání.<sup>223</sup> Na to, že mezi počtem soudních instancí

---

<sup>221</sup> Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1202.

<sup>222</sup> Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1202.

<sup>223</sup> K této problematice srov. náleží Ústavního soudu ze dne 19. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 3997/19-2.

V něm „Ústavní soud dospěl k závěru, že procesní požadavky, které z práva Evropské unie dovodil Soudní dvůr k opravnému prostředku ve smyslu čl. 27 odst. 1 nařízení Dublin III, se nevztahují bez dalšího na řízení o kasační stížnosti ve věci rozhodnutí o přemístění. Vyšel

správního soudnictví a počtem soudců nemusí být žádný

---

*přítom z úvah, které Soudní dvůr učinil v rozsudku ze dne 26. 9. 2018 ve věci C-180/17... Zde se Soudní dvůr zabýval tím, zda procesní požadavky vážící se k soudnímu opravnému prostředku ve smyslu čl. 46 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (dále jen „směrnice 2013/32/EU“) se vztahují i na další opravný prostředek u nadřízeného soudu směřující proti rozhodnutí o opravném prostředku ve smyslu čl. 46 směrnice 2013/32/EU. Soudní dvůr shledal, že LPEU ani čl. 46 směrnice 2013/32/EU nevyžadují existenci dvoustupňového soudního řízení. Ochrana přiznaná čl. 46 směrnice 2013/32/EU a čl. 47 LPEU se omezuje pouze na existenci jediného soudního prostředku právní ochrany. Zavedou-li členské státy soudní řízení ve druhém stupni v rámci své procesní autonomie, pak se na soudní řízení v druhém stupni vztahuje z pohledu práva Evropské unie požadavek rovnocennosti a efektivity. Zásada rovnocennosti znamená, že podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva, nesmějí být méně příznivé než ty, které se týkají obdobných řízení na základě vnitrostátního práva. Podle zásady efektivity nesmějí být podmínky těchto soudních řízení upravené takovým způsobem, aby v praxi znemožňovaly nebo nadměrně ztěžovaly výkon práv přiznaných unijním právním řádem (rozsudek Soudního dvora ve věci X a Y, body 30 a 33 až 35). Ústavní soud konstatuje, že stejně jako nevyžaduje druhý stupeň soudního prostředku ochrany čl. 46 směrnice 2013/32/EU, tak jej nevyžaduje ani čl. 27 nařízení Dublin III. Český zákonodárce se v rámci unijním právem připuštěné vnitrostátní procesní autonomie rozhodl zavést kasační stížnost jako mimořádný opravný prostředek („druhý stupeň“) proti rozhodnutí o opravném prostředku ve smyslu čl. 27 nařízení Dublin III, jímž je v českých podmínkách rozhodnutí městského či krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí o přemístění, jak je pojímá nařízení Dublin III. Na řízení o kasační stížnosti ve věci rozhodnutí o přemístění se tak z hlediska práva Evropské unie uplatní požadavek rovnocennosti a efektivity, nikoli však bez dalšího i jiné procesní požadavky plynoucí z práva Evropské unie vážící se k soudnímu opravnému prostředku ve smyslu čl. 27 nařízení Dublin III. Lidskoprávní ochrana účastníka řízení se spravuje podle hlediska její vyšší úrovně (intenzity) ústavní LPS, EÚLP nebo LPEU (srov. její čl. 53), nakořik i v oblasti národní procesní autonomie jde o „uplatňování“ práva Unie ve smyslu čl. 51 odst. 1 LPEU“.*

vztah, poukazují Z. Kühn a P. Molek.<sup>224</sup>

V případě tzv. soft-law Rady Evropy nutno zmínit doporučení Výboru ministrů (2004) 20 o soudním přezkoumávání správních úkonů, resp. aktů. Podle zásad uvedených v písmeni B, čl. 4 písm. i) právo na spravedlivé soudní řízení zahrnuje i požadavek, aby „rozhodnutí soudu, jež prošetřuje správní úkon, by mělo – alespoň v důležitých případech – podléhat možnosti odvolání k vyšší soudní instanci, pokud nebyl případ, v souladu s vnitrostátní legislativou, předložen k vyššímu soudu přímo“. Lze zcela jednoznačně dovodit, že soft-law Rady Evropy mířící na správní soudnictví naopak požaduje existenci opravných prostředků, přičemž tomu tak nemusí být plošně a jejich podání, resp. přípustnost může být určitým způsobem (z hlediska „důležitosti věci“) omezena.

Shrnout lze, že jednoinstančnost soudního řízení správního a správního soudnictví není v rozporu s ústavním a mezinárodním právem, jakož i právem Evropské unie a jejich požadavky. Jestliže zákonodárce zavedl institut kasační stížnosti, i na řízení o ní dopadají obecné požadavky na ústavní a spravedlivý proces, jak je zmíněná ustanovení vymínují.

### KAPITOLA III.

---

<sup>224</sup> Podle nich „počet států s dvěma instancemi (HR, CY, CZ, FI, IT, LT, LU, NL, PL, RS, SI, SK) je téměř totožný s počtem států se třemi instancemi (DE, EE, EL, ES, FR, HU, IE, LV, NO, PT, RU, SE, UK). Specifický systém funguje v Belgii, kde je jedinou instancí specializovanou na obecné správní soudnictví Státní rada, která je zároveň jediným čistě správním soudem království. Překvapivě neexistuje téměř žádná korelace mezi velikostí populace státu nebo počtem správních soudců na jedné straně a počtem instancí na straně druhé. Může se proto jevit jako překvapivé, že 583 polských správních soudců nebo 395 italských správních soudců rozhoduje ve dvou instancích, zatímco 72 lotyšských správních soudců nebo 42 estonských správních soudců je rozděleno mezi tři instance“. Srov. Kühn, Z., Molek, P. Otevírání a uzavírání „bran“ ke správním soudům. Správní právo, 2022, č. 1, s. 50.

## Přípustnost a nepřípustnost kasační stížnosti

Přípustnost kasační stížnosti je upravena v § 102 SŘS. Vymezení přípustnosti kasační stížnosti, jak je podává uvedené ustanovení, je nicméně nutno pojímat i v kontextu „výslovné“ nepřípustnosti kasační stížnosti. Tu blíže vymezuje § 104 SŘS, a to prostřednictvím jednotlivých „důvodů“ nepřípustnosti. Proto, zatímco § 102 SŘS vymezuje, kdy je přípustné podání kasační stížnosti, § 104 SŘS stanoví opak. Obě zmiňovaná ustanovení je tudíž nutno pojímat ve vzájemné interakci, a to tak, že k základnímu pravidlu vymezenému v § 102 SŘS se pojí skupina výjimek uvedených v § 104 SŘS.<sup>225</sup> V případě podání kasační stížnosti musejí být splněny podmínky přípustnosti dané § 102 SŘS a současně nesmí nastat některý z „důvodů“ nepřípustnosti kasační stížnosti podle § 104 SŘS.

Samotný pojem přípustnost, resp. institut přípustnosti<sup>226</sup> je vlastní zejména opravným prostředkům a systému procesního práva, podobně jako jeho opak, kterým je nepřípustnost.<sup>227</sup>

---

<sup>225</sup> Oproti tomu slovenská právní úprava v § 438 odst. 1 SSP obecně definuje kasační stížnost, kterou lze napadnout pravomocné rozhodnutí prvostupňového soudu. Následně v § 439 odst. 1 SSP je zvolena generální klauzule přípustnosti kasační stížnosti. Na to v odstavcích 2 a 3 posléze navazují konkrétní případy nepřípustnosti kasační stížnosti. Taková právní úprava díky „koncentraci“ v jednom ustanovení působí na první pohled „ucelenějším“ dojmem.

<sup>226</sup> Kupříkladu přípustnost je upravena v OSŘ v § 228 až 230 v souvislosti s přípustností žaloby pro zmatečnost a žaloby na obnovu řízení. Dále je přípustnost upravena v § 236 až 237 OSŘ ohledně přípustnosti dovolání. Přípustnost upravuje i TrŘ, a to kupříkladu v § 141 TrŘ v souvislosti s přípustností stížnosti, v § 245 TrŘ s přípustností odvolání nebo § 265a TrŘ s přípustností dovolání. V SŘS upravuje přípustnost obnovy řízení § 114.

<sup>227</sup> Nepřípustnost je upravena v TrŘ, a to kupříkladu v souvislosti s nepřípustností trestního stíhání v § 11. Nepřípustnost upravuje SŘS,

Obvykle právní úprava obsahuje jak stanovení přípustnosti, tak nepřípustnosti. Nicméně není vyloučeno, že je stanovena jen jedna forma, a to buď přípustnosti, nebo nepřípustnosti, z čehož ovšem lze poměrně snadno argumentem *a contrario* dovodit opak. V případě kasační stížnosti je stanovena jak její přípustnost, tak její nepřípustnost.

Podstata institutu (ne)přípustnosti obecně spočívá v tom, že je určitým způsobem stanoveno, kdy lze (nebo naopak nelze) připustit určitý typ podání, zejména opravného prostředku. Využijeme-li závěry teorie civilního práva procesního, potom „*přípustností opravného prostředku se... obecně rozumí stanovení podmínek na straně účastníků (subjektivní podmínky přípustnosti) či podmínek objektivních (objektivní podmínky přípustnosti), zejména stanovení kvalifikovaných důvodů*“.<sup>228</sup> Nicméně dělení přípustnosti, resp. podmínek přípustnosti na objektivní a subjektivní v případě kasační stížnosti je, jak bude blíže přiblíženo, poněkud problematické, neboť subjektivní podmínky přípustnosti v podstatě vymezuje (teprve až) judikatura.

Samotný pojem „(ne)přípustnost“ z hlediska jeho jazykového chápání je dostatečně výmluvný a zřetelný. Označuje, kdy je, resp. není podání (kupříkladu kasační stížnosti) přípustné. Na to navazuje důsledek, kterým je buďto projednání kasační stížnosti po věcné stránce (jsou-li ovšem naplněny i další předpoklady, jako je zejména její přijatelnost, ale i splnění všech podmínek řízení), nebo odepření věcného přezkumu.

Ustanovení § 102 SŘS je naplněním odkazu v § 53 odst. 3 SŘS. Toto ustanovení totiž předpokládá, že proti rozhodnutí

---

a to kromě již zmíněného § 104 kupříkladu v § 68, 85, 92 nebo § 99 SŘS. S pojmem nepřípustnosti pracuje i ZÚS, a to kupříkladu v § 66, 71b nebo 75 ZÚS ohledně nepřípustnosti ústavní stížnosti.

<sup>228</sup> Macková, A. In: Winterová, A., Macková, A. a kol. Civilní právo procesní. Díl první: řízení nalézací. 9. vydání. Praha: Leges, 2018, s. 514 a násl.



soudu jsou opravné prostředky přípustné, jen stanoví-li tak SŘS.

Jak vyplývá již z výše uvedeného, cílem této kapitoly je přiblížení institutu přípustnosti a nepřípustnosti kasační stížnosti. Za tím účelem vychází z obsahu právní úpravy, kterou je ovšem nutno vykládat a aplikovat v intencích vyslovených judikатурních závěrů, bez kterých se již v současné době dost dobře nedá obejít.

## **1. Přípustnost kasační stížnosti**

Ustanovení upravující přípustnost v § 102 SŘS je i systematicky prvním ustanovením, které upravuje kasační stížnost. Tím je dána jeho důležitost, přičemž v tomto ustanovení nejenže je stanovena přípustnost kasační stížnosti, ale je v něm také obsaženo i její bližší vymezení, nebo chceme-li, určitá její (základní) charakteristika, na kterou níže poukážeme.

### **1.1 Charakteristika kasační stížnosti ve světle její přípustnosti**

Kasační stížnost je vymezena § 102 SŘS, a to prostřednictvím její přípustnosti. Taková konstrukce právní úpravy není nutně ke škodě věci. Kromě toho, že předmětné ustanovení blíže přibližuje podstatu kasační stížnosti, současně stanoví, ve kterých případech lze kasační stížnost uplatnit. Dané ustanovení tudíž obsahuje i zcela konkrétní pravidlo chování, resp. stanovení možnosti (práva vyjádřeného prostřednictvím generální klauzule) podat kasační stížnost.

Na základě obsahu § 102 SŘS lze dovodit následující klíčové skutečnosti vztahující se ke kasační stížnosti a ovlivňující její povahu. Proto navazující ustanovení v SŘS jsou spíše důsledkem tohoto vymezení a dokladem její zde uvedené povahy.

Předně je kasační stížnost v předmětném ustanovení definována tak, že se jedná o opravný prostředek. SŘS sice stanoví, že kasační stížnost je opravným prostředkem, nedodává výslovně kterým. Již v předcházející kapitole bylo poukázáno na skutečnost, že ačkoliv je řízení ve správním soudnictví založeno na zásadě jednoinstančnosti, neznamená to vyloučení všech opravných prostředků. Jsou to právě tzv. mimořádné opravné prostředky, které koncept jednoinstančnosti výrazně nenarušují, přičemž je současně vhodné a potřebné určitě kategorie opravných prostředků mít. To, že se v případě kasační stížnosti jedná o mimořádný opravný prostředek (řečeno nad rámec zákona), lze dovést díky výslovné formulaci právní úpravy vyjádřené slovy „*proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu*“. Kasační stížnost touto vlastností, kdy se jí napadá předchozí a již pravomocné rozhodnutí, spadá pod širší kategorii mimořádných opravných prostředků.

Jak je obecně známo, pojmy „řádne“ a „mimořádné“ opravné prostředky jsou primárně pojmy teoretickými, nicméně majícími svůj odraz v právní úpravě.<sup>229</sup> Mimořádné opravné prostředky obecně směřují proti rozhodnutím již pravomocným. Díky tomu se lze setkávat s dovozováním dalších typických znaků mimořádných opravných prostředků, ovšem zde spíše ve smyslu důsledku, a nikoliv příčiny. Jimi obvykle mohou být: absence odkladného účinku (srov. § 107 SŘS); specifický okruh rozhodnutí, která lze (nebo naopak

---

<sup>229</sup> Z oblasti správního práva (procesního) a monografické literatury k řádným a mimořádným opravným prostředkům srov. *Mates, P., Kopecký, M.* Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona). Praha: Leges, 2015, *Mates, P.* Mimořádné opravné a dozorčí prostředky ve správním řízení. Praha: Leges, 2022, nebo *Malast, J.* Přezkumné řízení. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2018. V případě teorie (civilního) práva procesního srov. *Winterová, A., Macková, A. a kol.* Civilní právo procesní. Díl první: řízení nalézací. 9. vydání. Praha: Leges, 2018, s. 514 a násl.

nelze) napadnout (srov. § 104 SŘS, a to i ve spojení s § 104a SŘS a zde zavedeným institutem nepřijatelnosti kasační stížnosti); obvykle užší vymezení důvodů, pro které lze daný mimořádný opravný prostředek podat (srov. § 103 SŘS a naopak poměrně „široké“ důvody kasační stížnosti); „nenárokovost“ takového mimořádného opravného prostředku (což u kasační stížnosti dáno není<sup>230</sup>) nebo stanovení obligatorního zastoupení (srov. § 105 odst. 2 SŘS). V případě kasační stížnosti by šlo doplnit i uplatnění kasačního principu,<sup>231</sup> nicméně to jednak v prostředí správního soudnictví není nic neobvyklého a jednak z něj právní úprava v § 110 odst. 1 a 2 SŘS připouští dílčí výjimky, k čemuž lze blíže odkázat na předcházející kapitolu. Naopak délka lhůty pro podání mimořádného opravného prostředku v tomto ohledu není až tak relevantní, zejména přihlédneme-li k možnosti postupu podle § 109 odst. 1 SŘS.

## **1.2 Rozhodnutí krajského soudu, jeho právní moc a poučení o kasační stížnosti**

Protože je kasační stížnost přípustná proti pravomocným rozhodnutím krajského soudu, lze blíže odkázat na okamžik nabytí právní moci takového rozhodnutí. Nicméně před tím je nutno doplnit dvě klíčové skutečnosti. První je, že se skutečně musí jednat o rozhodnutí krajského soudu. Druhou je, že se musí jednat o rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví.<sup>232</sup>

---

<sup>230</sup> Shodně srov. *Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 964, podle něhož kasační stížnost „je mimořádným opravným prostředkem nárokovým, neboť Nejvyššímu správnímu soudu není dáno ex lege uvážení (diskrece) co do hodnocení přípustnosti kasační stížnosti. Výjimku v tomto ohledu představuje zvláštní institut nepřijatelnosti kasační stížnosti“.*

<sup>231</sup> Srov. dikci § 102 SŘS „domáhá zrušení soudního rozhodnutí“.

<sup>232</sup> Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2003, č. j. Na

Pokud se z hlediska přípustnosti kasační stížnosti blíže zaměříme na (nyní již spojený) požadavek rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, vycházíme z obecného (a ochranného) účelu správního soudnictví daného § 2 SŘS a konkretizovaného skrze pravomoci správních soudů vymezené (demonstrativně) § 4 SŘS. Podle § 3 SŘS ve správním soudnictví jednájí a rozhodují krajské soudy a Nejvyšší správní soud. Ve smyslu § 12 odst. 1 SŘS (jakož i dalších ustanovení, zejména § 106 a 109 SŘS) je Nejvyšší správní soud věcně příslušný k vedení řízení, projednání a rozhodnutí o kasační stížnosti podané proti rozhodnutí krajského soudu.

Na základě těchto předestřených skutečností lze negativně vymežit, že není přípustné napadnout kasační stížností rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Lhostejno přitom, zda se jedná o rozhodnutí přijaté v rámci řízení o kasační stížnosti (kdy by šlo o „přezkum na druhou“),<sup>233</sup> nebo o rozhodnutí přijaté Nejvyšším správním soudem v těch případech, kdy je tento soud věcně příslušný k řízení a rozhodnutí v prvním stupni (jako jsou kupříkladu kompetenční žaloby podle § 97 SŘS, některé věci volební a jiné).

Na základě čl. 91 odst. 1 Úst krajské soudy tvoří součást soudní soustavy, přičemž vykonávají působnost v oblasti civilního, trestního a správního soudnictví.<sup>234</sup> Proto se nabízí (možná až příliš snadná) otázka, jak poznat z rozhodnutí

---

710/2003-13 (66/2004 Sb. NSS), „*napadá-li stěžovatel kasační stížností rozhodnutí soudů vydaná v občanském soudním řízení, je tato kasační stížnost nepřipustná a Nejvyšší správní soud ji odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) SŘS (za použití § 120 SŘS)*“.

<sup>233</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2003, č. j. 6 Ads 42/2003-79.

<sup>234</sup> Podle § 2 JŘSoud se u krajských soudů lze setkat s úsekem trestním, občanskoprávním a úsekem správního soudnictví.

krajského soudu, že jde o rozhodnutí právě v oblasti správního soudnictví. Pomineme-li takové dílčí skutečnosti, jako čím bylo zahájeno řízení u krajského soudu (tj. zda podáním ve smyslu SŘS), podle jakého procesního předpisu v něm bylo postupováno (tj. zda podle SŘS), jací soudci (dle požadavku specializace pro správní soudnictví daného rozvrhem práce) rozhodovali nebo jakou rejstříkovou (a posléze spisovou) značkou byla věc (rozhodnutí) opatřena<sup>235</sup> a označena, je to poučení, které by v tomto ohledu mělo být návodné.<sup>236</sup> Jinak řečeno, krajský soud musí vědět, zda se jedná o rozhodnutí v oblasti správního soudnictví. Jeho poučení by tudíž mělo vycházet z existence kasační stížnosti (ponechme stranou obnovu řízení), její (ne)přípustnosti, a tudíž (ne)možnosti ji podat.

---

<sup>235</sup> Podle přílohy instrukce Ministerstva spravedlnosti č. 505/2001-Org, kterou se vydává vnitřní a kancelářský řád pro okresní, krajské a vrchní soudy, bodu 23 se jedná o rejstříky Af, Ad, Az a A. Podle tohoto ustanovení platí, že:

návrhy ve věcech daní, poplatků, cel, účetnictví, ochrany zahraničních investic, cen, cenných papírů, kolektivního investování, penzijních fondů a penzijního připojištění, pojišťovnictví a zajišťovnictví, ochrany hospodářské soutěže a veřejných zakázek, puncovníctví a loterií a jiných podobných her mají značku „Af“,

návrhy ve věcech důchodového pojištění, úrazového pojištění, důchodového zabezpečení a dávek podle zvláštních předpisů vyplacených spolu s důchody, nemocenského pojištění, pojistného a sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, nemocenské péče v ozbrojených silách, uchazečů o zaměstnání a jejich hmotného zabezpečení podle předpisů o zaměstnanosti, dávek osobám se zdravotním postižením, pomoci v hmotné nouzi, státní sociální podpory a dávek pěstounské péče, odškodnění jednorázovými peněžními částkami, zdravotního pojištění, zdravotnictví a hygieny, sociálně-právní ochrany dětí, zaměstnanosti, bezpečnosti práce, zájmové a profesní samosprávy a služebních poměrů mají značku „Ad“,

návrhy ve věcech mezinárodní ochrany mají značku „Az“ a

ostatní návrhy ve věcech správního soudnictví jsou označeny „A“.

<sup>236</sup> Srov. § 54 odst. 2 SŘS, podle něhož rozsudek obsahuje i poučení o opravném prostředku, což je v tomto případě kasační stížnost.

Jakkoliv by krajský soud měl vědět, zda kasační stížnost v daném případě je, nebo není přípustná (ve smyslu zásady *iura novit curia*, zásady zákonnosti a při zohlednění především § 102 a 104 SŘS), není vyloučeno pochybení soudu. V daném ohledu mohou nastat v rovině (ne)přípustnosti kasační stížnosti dvě situace.

V té první krajský soud nesprávně poučí o možnosti (právu) podat kasační stížnost, ačkoliv tomu tak není, pokud kasační stížnost není přípustná. Je přesto na základě takového poučení kasační stížnost přípustná a zakládá vadné poučení přípustnost kasační stížnosti? Vzhledem k tomu, že podmínky (ne)přípustnosti jsou stanoveny zákonem, a nikoliv rozhodnutím soudu, nezakládá nesprávné poučení přípustnost kasační stížnosti tam, kde je ze zákona taková kasační stížnost nepřípustná.<sup>237</sup>

Ve druhé situaci naopak půjde o případy nesprávného poučení krajského soudu o nepřípustnosti kasační stížnosti, ačkoliv správně kasační stížnost přípustná je. V tomto ohledu je možné podat kasační stížnost, nicméně důsledkem je prodloužení lhůty k podání takové kasační stížnosti.<sup>238</sup>

---

<sup>237</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2004, č. j. 3 Ads 37/2004-36 (737/2006 Sb. NSS), podle něhož „*nesprávné poučení krajského soudu o přípustnosti opravného prostředku (kasační stížnosti) proti jeho rozhodnutí (v daném případě proti usnesení o přeručení řízení) nemůže založit její přípustnost*“.

<sup>238</sup> Judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. usnesení ze dne 8. 12. 2005, č. j. 2 Afs 34/2005-45) nejprve dovodila, že v případě chybějícího (opomenutého) poučení o možnosti podat kasační stížnost lze podat kasační stížnost ve lhůtě 4 týdnů (namísto standardních 2 týdnů) od doručení usnesení, když bylo aplikováno obecné pravidlo § 240 odst. 3 OSŘ. Totéž pravidlo bylo posléze (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2007, č. j. 1 Afs 27/2006-75) použito pro případy jak chybějícího, tak nesprávného poučení o kasační stížnosti. Judikatura (srov. rozsudek ze dne 21. 11. 2008, č. j. 4 As 36/2008-59) zde vycházela ze závěru, že pokud OSŘ pro podání dovolání stanoví lhůtu 2 měsíců od doručení rozhodnutí odvolacího soudu a lhůta stanovená v § 240 odst. 3 OSŘ prodlužuje při vadném poučení soudu lhůtu k podání dovolání dvojnásobně, pak ve stejném

Protože posouzení případné nepřipustnosti kasační stížnosti nemusí být vždy zcela jasnou a jednoduchou záležitostí, klade se tím krajským soudům povinnost formulovat poučení tak, aby v maximální možné míře reflektovalo konkrétní okolnosti daného případu. Z hlediska přístupu k soudu při nesprávném poučení se lze setkat s názorem Nejvyššího správního soudu, podle něhož by zřejmě bylo vhodnější, „*aby krajské soudy poučily o připustnosti kasační stížnosti a ponechaly posouzení její nepřipustnosti dle § 104 na Nejvyšším správním soudu*“.<sup>239</sup> To je jedno z možných řešení. Neomezuje přístup k soudu, nicméně ve svém důsledku popírá zásadu *iura novit curia*, ale i určitou míru předvídatelnosti, jakož i v širším

---

poměru k obecné délce lhůty k podání kasační stížnosti je třeba aplikovat § 240 odst. 3 OSŘ i ve vztahu ke lhůtě k podání kasační stížnosti v případě vadného poučení; jestliže tedy SŘS stanoví k podání kasační stížnosti lhůtu dvoutýdenní (§ 106 odst. 2 SŘS), v důsledku vadného poučení je třeba za včasnou považovat takovou kasační stížnost, která je podána ve lhůtě 4 týdnů po doručení rozhodnutí. Nicméně předmětná právní úprava obsažena v OSŘ doznala s účinností ke dni 1. 1. 2013 změn, když lhůta pro podání dovolání v případě chybějícího nebo nesprávného poučení činí 3 měsíce. Na to poukazuje i komentářová literatura k SŘS (srov. Brus, M. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 476), když uvádí, že „*zůstává proto otázkou, zda lze po této změně nadále vycházet ze závěru... (lhůta 4 týdny) nebo z algoritmu v něm použitého (lhůta 3 týdny, neboť v případě dovolání se lhůta prodlužuje 1,5 násobně), nebo zda je namíste převzít jednotnou náhradní lhůtu 3 měsíců také pro podání kasační stížnosti*“.

Domnívám se, že v takovém případě by „v pochybnostech“ měla být zohledněna nejdelší možná lhůta, tedy lhůta 3 měsíců.

<sup>239</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2019, sp. zn. III. ÚS 926/19-1. Uvedený názor, nikterak závazný, byl vysloven při vyjádření vůči Ústavnímu soudu. Ústavní soud nicméně toto poměrně elegantní řešení neaproboval a naopak se přiklonil k variantě, aby poučení obsahovalo obecnou informaci o připustnosti kasační stížnosti, doplněnou obecnou či plošnou informací o výluce z důvodu nepřipustnosti kasační stížnosti, případně o konkrétním důvodu nepřipustnosti podle § 104 odst. 3 písm. a) SŘS (zde s ohledem na jeho specifickou povahu, kdežto v případě ostatních důvodů nepřipustnosti kasační stížnosti by mohl být plně postačující prostý odkaz na § 104 SŘS).

smyslu důvěru v soudnictví. Tento případ ovšem může mít ústavněprávní důsledky, pokud vlivem (nesprávného) poučení o nepřipustnosti kasační stížnosti stěžovatel podá „přímo“ ústavní stížnost. Ústavní soud, který takový případ posuzoval, nevyšel z toho, že nesprávné poučení neupírá možnost podat opravný prostředek, v tomto směru kasační stížnost. Naopak konstatoval, že právo na spravedlivý proces „zahrnuje právo účastníka soudního řízení na zákonem připuštěný přezkum soudních rozhodnutí soudem instančně nadřízeným, a to v případech stanovených zákonem i tam, kde má být přezkoumáno již pravomocné rozhodnutí. Tomuto právu odpovídá povinnost soudů poskytovat účastníkům řízení poučení o jejich procesních právech a povinnostech, včetně poučení o opravných prostředcích“.<sup>240</sup> Důsledkem podle Ústavního soudu je, že znemožní-li soud nesprávným poučením o nepřipustnosti mimořádného opravného prostředku přístup účastníka řízení k soudu instančně nadřízenému, zasáhne tím do jeho práva na spravedlivý proces. Podle Ústavního soudu je řešením to, že se rozhodnutí krajského soudu z důvodu vadného poučení zruší, čímž se otevře cesta ke správné formulaci poučení a k podání kasační stížnosti.<sup>241</sup>

---

<sup>240</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2016, sp. zn. III. ÚS 1237/15.

<sup>241</sup> Poměrně kriticky se k tomuto závěru vyslovil v komentáři Z. Kühn, kde jej označil za alibistický a pomíjející to, že v případě nesprávného poučení je důsledkem prodloužení lhůty k podání opravného prostředku (srov. Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 955). Ústavní soud tento výklad aplikoval i v jiných případech, nicméně současně je třeba podle něj v každém případě zohledňovat konkrétní okolnosti daného případu, včetně toho, zda byl kupříkladu takto mylně poučený účastník zastoupen. V případě zástupce advokáta lze předpokládat znalost SŘS, jakož i principu, že není-li kasační stížnost nepřipustná, je obecně přípustná (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2019, sp. zn. III. ÚS 926/19-1).



Kasační stížnost je přípustná vůči každému pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví. Nezáleží přitom, o jaký typ řízení před krajským soudem šlo, opět ovšem při zohlednění nepřipustnosti podle § 104 SŘS. Současně platí, že ze strany krajského soudu se musí skutečně jednat o rozhodnutí.<sup>242</sup> Ustanovení § 102 SŘS záměrně nerozlišuje mezi rozhodnutím ve věci a rozhodnutím procesním, resp. nerozlišuje mezi tím, zda se jedná o rozsudek krajského soudu, nebo o usnesení krajského soudu. Nicméně jistý náznak v tomto směru je obsahem důvodu nepřipustnosti kasační stížnosti podle § 104 odst. 3 písm. b) a c) SŘS.

Podmínkou přípustnosti kasační stížnosti je, aby napadené rozhodnutí krajského soudu nabylo právní moci. Nelze podat kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu, které dosud nenabylo právní moci.<sup>243</sup>

---

<sup>242</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2007, č. j. 7 Afs 28/2007-47 (1963/2010 Sb. NSS), podle něho *„sdělení předsedy senátu krajského soudu, kterým nebylo vyhověno žádosti účastníka řízení (žalobce) o nahlížení do neveřejné části správního spisu (§ 45 odst. 3 SŘS), není rozhodnutím ve smyslu § 53 SŘS, a z tohoto důvodu proti němu není přípustná kasační stížnost (§ 102 a contrario SŘS). Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost směřující proti uvedenému sdělení předsedy senátu odmítne pro nepřipustnost [§ 46 odst. 1 písm. d) SŘS za použití § 120 SŘS]“*. Uvedené platí i pro další nejrůznější přípisy apod.

<sup>243</sup> Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2018, č. j. 6 As 166/2018-12, kasační stížnost proti rozsudku, který dosud nebyl písemně vyhotoven, jehož stejnopis tudíž ani nemohl být účastníkům řízení doručen a který není v právní moci, je předčasná, a proto ji Nejvyšší správní soud podle § 46 odst. 1 písm. b) SŘS ve spojení s § 120 SŘS odmítne [sluší se dodat, že ve vztahu k usnesením zvolil Nejvyšší správní soud (srov. usnesení ze dne 3. 5. 2017, č. j. 3 Ads 47/2017-21) poněkud jinou konstrukci, kdy nezhojitelnou „předčasnost“ kasační stížnosti vztáhl k okamžiku, než se usnesení stane závazným podle § 55 odst. 2 SŘS]. Ke shodným závěrům, byť ve skutkově poněkud odlišné situaci, srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2003, č. j. 1 As 4/2003-48 (281/2004 Sb. NSS), podle nichž *„kasační stížnost proti usnesení krajského soudu, které nebylo řádně doručeno a z tohoto důvodu*

Není cílem se na tomto místě detailně věnovat konceptu právní moci jako takové. Stručně lze vyjít z toho, že po formální stránce představuje právní moc stav, kdy je rozhodnutí nenapadnutelné řádným opravným prostředkem. Po materiální stránce právní moc spočívá v nezměnitelnosti rozhodnutí a jeho závaznosti.<sup>244</sup>

Ve správním soudnictví krajské soudy rozhodují buď rozsudkem, nebo usnesením. Rozsudek je podle § 54 odst. 5

---

*nenabylo právní moci, je předčasná [§ 46 odst. 1 písm. b), § 102 a § 106 odst. 2 SŘS]“.* Nicméně část komentářové literatury (srov. *Zavřelová, J.* In: *Jemelka, L. a kol. Soudní řád správní. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2013, s. 895 a 896) k tomu dodává, že uvedený závěr „*byl posléze korigován, přičemž nedostatek doručení rozhodnutí krajského soudu je sice vadou bránící projednání kasační stížnosti, avšak vadou odstranitelnou. Zjistí-li tedy Nejvyšší správní soud výše popsané (či obdobné) pochybení, uloží krajskému soudu rozhodnutí řádně doručit a posléze pokračuje v řízení o kasační stížnosti. Od okamžiku řádného doručení přitom plyne nová lhůta 2 týdnů (§ 106 odst. 2 SŘS), v níž může stěžovatel rozšířit kasační stížnost na nenapadené výroky či rozšířit kasační stížnost o nové důvody [rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 27/2004 (450/2005 Sb. NSS)]“.* Tyto závěry lze v zásadě přijmout, nicméně v rámci objektivitvy nutno dodat, že rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, na který citovaná komentářová literatura přímo odkazuje, neobsahuje tyto výslovné závěry ve vztahu k řízení o kasační stížnosti, nýbrž k řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Nicméně, přeneseně by zřejmě mohly a měly platit i pro rozhodnutí krajského soudu a řízení o kasační stížnosti. Ve výše zmíněném usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2018, č. j. 6 As 166/2018-12, jsou uvedeny příklady (zřejmě v rozporu s uvedenými závěry rozšířeného senátu), kdy „*Nejvyšší správní soud připustil ‚zhojení‘ předčasnosti kasačních stížností proto, že v období mezi jejich podáním a rozhodnutím Nejvyššího správního soudu již byla dříve vadně doručena rozhodnutí krajských soudů doručena řádně a stěžovatelům v důsledku toho uplynula propadná lhůta pro podání kasačních stížností“.*

<sup>244</sup> Podle § 54 odst. 6 SŘS výrok pravomocného rozsudku (ale platí to i pro usnesení, podle § 55 odst. 5 SŘS) je závazný pro účastníky, osoby na řízení zúčastněné a pro orgány veřejné moci.

SŘS v právní moci tehdy, pokud byl doručen účastníkům řízení, přičemž podle § 54 odst. 3 SŘS se stejnopis rozsudku doručuje do vlastních rukou. Protože v soudním řízení správním jsou minimálně dva účastníci (navrhovatel, resp. žalobce a odpůrce, resp. žalovaný), fakticky právní moc nastává doručením rozsudku poslednímu z účastníků. Totéž platí podle § 55 odst. 5 SŘS i pro usnesení. V případě osob zúčastněných na řízení podle § 34 SŘS je nutno vycházet z toho, že nejsou účastníky řízení. Proto, ačkoliv mají právo na doručení rozhodnutí krajského soudu, okamžik doručení těmto osobám není relevantní z hlediska určení nabytí právní moci.<sup>245</sup> Může být ale relevantní z hlediska posouzení včasnosti podání kasační stížnosti, neboť osoby zúčastněné na řízení mají výslovně § 102 SŘS zaručené právo podat kasační stížnost, přičemž dvoutýdenní lhůta pro podání kasační stížnosti jim počíná běžet ode dne doručení rozhodnutí krajského soudu.

Jestliže je podmínkou právní moci doručení rozhodnutí krajského soudu účastníkům řízení, lze spíše pro úplnost odkázat na právní úpravu doručování v soudním řízení správním, která je obsažena v § 42 SŘS. Nicméně, toto ustanovení v odstavci 5 přímo odkazuje na obdobné použití OSŘ a jeho právní úpravy doručování. Právní úprava doručování v SŘS neobsahuje výrazné zvláštnosti oproti obecné úpravě doručování v řízení před civilními soudy.

Lze uvést, že doručení rozhodnutí krajského soudu je předpokladem nabytí právní moci, nikoliv jeho přesným časovým určením. SŘS totiž neurčuje, že rozhodnutí nabývá právní moci k přesnému okamžiku (času) doručení. Judikatura, s ohledem na požadavek stanovení nabytí právní moci, proto vyjádřila, že „*rozhodnutí soudu ve věci správního*

---

<sup>245</sup> Proto, jak uvádí komentářová literatura, „*rozsudek tak může být pro osoby zúčastněné na řízení závazný dříve, než jim je doručen*“ (srov. *Zavřelová, J.* In: *Jemelka, L. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 895).

*soudnictví nabyvá právní moci... dnem, kdy bylo doručeno účastníkům, a to uplynutím posledního okamžiku tohoto dne“.*<sup>246</sup> Nabytí právní moci se vztahuje k tomuto dni doručení jako k celku.

Z hlediska právní jistoty ohledně určení, kdy rozhodnutí krajského soudu nabylo právní moci, odkázat lze na doložku o právní moci, která se vyznačuje na předmětném rozhodnutí. Ta obsahuje uvedení data, kdy nastala právní moc, a podpis osoby, která doložku připojila.<sup>247</sup>

---

<sup>246</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2008, č. j. 5 Afs 1/2007-172 (2328/2011 Sb. NSS).

<sup>247</sup> Podle § 23 JŘSoud, jakmile soudce (nebo jiná pověřená soudní osoba) zjistí, že rozhodnutí nabylo právní moci, zaznamená to na vyhotoveném rozhodnutí založeném ve spise s uvedením dne, kdy nastala právní moc, a připojí svůj čitelný podpis a datum vyznačení. Z hlediska „technického“ postupu krajského soudu je toto primárně obsahem § 24 JŘSoud, přičemž podrobnosti jsou dále stanoveny v § 18 odst. 1 instrukce Ministerstva spravedlnosti č. 505/2001-Org, kterou se vydává vnitřní a kancelářský řád pro okresní, krajské a vrchní soudy. Podle tohoto ustanovení se doložka právní moci připojí na originál rozhodnutí podle záznamu ve spisu, na stejnopisy rozhodnutí předložené účastníky a na stejnopisy, které se zasílají jiným soudům nebo jiným státním orgánům, podle záznamu na originálu rozhodnutí založeného ve spisu. Doložka se opatří podpisem zaměstnance, který ji připojil, a datem, kdy se tak stalo. Na žádost toho, komu byl stejnopis rozhodnutí doručen předtím, než nabylo právní moci, připojí se tato doložka na předloženém stejnopisu rozhodnutí. Doložka o právní moci se připojí na přední straně rozhodnutí zpravidla do levého rohu, a to otiskem razítka. Není-li součástí tohoto razítka úřední razítko s malým státním znakem, připojí se k doložce otisk kulatého úředního razítka. Judikatura již posuzovala případy, kdy právní moc byla na rozhodnutí vyznačena nesprávně. V usnesení ze dne 21. 7. 2004, č. j. 6 Azs 83/2004-47 (392/2004 Sb. NSS), Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „*nesprávné vyznačení dne nabytí právní moci rozhodnutí v době, kdy rozhodnutí již bylo pravomocné a kdy již uplynula i lhůta pro podání kasační stížnosti, nemá žádný vliv na stěžovatelova práva. Je-li za této situace kasační stížnost podána po uplynutí lhůty, pak bez ohledu na to, jaké datum právní moci kasační stížnosti napadeného*

### 1.3 Objektivní a subjektivní přípustnost kasační stížnosti

Kasační stížnost je obecně přípustná proti každému pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, čemuž z hlediska dílčího vymezení byla věnována pozornost v předcházející části. Podle poslední věty § 102 SŘS je kasační stížnost přípustná vždy, resp. vůči každému takovému rozhodnutí, není-li stanoveno jinak.<sup>248</sup>

Výjimky ze základního pravidla přípustnosti kasační stížnosti jsou primárně obsahem § 104 SŘS. Není ale vyloučeno, že ve zvláštních zákonech nalezneme výslovnou formulaci obsahující pravidlo o nepřípustnosti kasační stížnosti v daném konkrétním případě.<sup>249</sup> Nejde-li o případy zvláštní právní úpravy nebo o případy vymezené § 104 SŘS, je kasační stížnost přípustná vždy.

Přípustnost kasační stížnosti je založena na existenci generální klauzule vyjádřené § 102 SŘS. Ta vychází z předpokladu „*velkorysé*“<sup>250</sup> přípustnosti, resp. je nastavena

---

*rozsudku bylo vyznačeno, soud kasační stížnost odmítne jako opožděnou podle § 46 odst. 1 písm. b) SŘS za použití § 120 SŘS“.* V tomto usnesení Nejvyšší správní soud vyjádřil též, že „*doložce právní moci... svědčí presumpce správnosti a účastník řízení není povinen si správnost údajů v ní uvedených ověřovat. Doložkou právní moci přitom nemůže být účastník řízení uveden v omyl s takovými důsledky, jež by pro něj znamenaly jakékoli omezení na jeho právech“.*

<sup>248</sup> Na shodném znění a koncepci uplatnění generální klauzule je v § 439 odst. 1 SSP založena slovenská právní úprava a přípustnost kasační stížnosti. V případě polské právní úpravy představované čl. 173 odst. 1 PPSA je přípustné podání kasační stížnosti proti rozsudku nebo usnesení, kterým se řízení končí, s výjimkou zde výslovně uvedených případů, resp. odkazů na jiná ustanovení PPSA.

<sup>249</sup> Srov. § 32 odst. 7 AzZ.

<sup>250</sup> Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 920.

„ve prospěch své přípustnosti“<sup>251</sup> (tj. kasační stížnost je přípustná, ledaže jde o výslovné důvody nepřípustnosti).<sup>252</sup>

Výše naznačeným způsobem je vymezena tzv. objektivní přípustnost kasační stížnosti. Ostatně rozšířený senát Nejvyššího správního soudu<sup>253</sup> tzv. objektivní přípustnost kasační stížnosti, jakož i vzájemný vztah § 102 a 104 SŘS, shrnul následujícím způsobem, když uvedl, že „základním předpokladem využití kasační stížnosti je existence rozhodnutí krajského soudu vydaného ve věci spadající do správního soudnictví a nabytí právní moci takového rozhodnutí. Nejvyšší správní soud proto v první řadě musí při přezkumu kasační stížností napadeného rozhodnutí zjišťovat, zda jde o rozhodnutí krajského soudu, které těmto předpokladům vyhovuje, tj. zda bylo vydáno ve věci správního soudnictví a zda jde o rozhodnutí, které nabylo právní moci. Splnění naposledy uvedeného požadavku předznamenává, že kasační

---

<sup>251</sup> Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 964.

<sup>252</sup> Ostatně jak k tomu doplňuje judikatura (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2012, č. j. 5 Afs 91/2012-41, 3321/2016 Sb. NSS), „rozšířený senát považuje za rozporné s postuláty právní jistoty, pokud by se samotný koncept přípustnosti kasační stížnosti stal neurčitým, případ od případu posuzovaným institutem. Přípustnost kasační stížnosti by ve standardních případech měla být otázkou rutinní, v podstatě mechanickou. Pouze v případech zcela výjimečných, neobvyklých, je přípustnost kasační stížnosti předmětem větší pozornosti účastníků a koneckonců i Nejvyššího správního soudu samotného. Není ostatně náhodou, že ve standardních rozsudcích se Nejvyšší správní soud k přípustnosti nijak zvlášť nevyslovuje, neboť přípustnost je otázkou zpravidla snadnou, s níž netřeba ztrácet v odůvodnění čas. Tím se přípustnost liší od jiných institutů, jako je například nepřijatelnost kasační stížnosti, které naopak dávají Nejvyššímu správnímu soudu uvážení při selekci kauz“.

<sup>253</sup> Srov. usnesení ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007-64 (2116/2010 Sb. NSS).

*stížnost je pokládána za opravný prostředek mimořádný, a že tedy řízení před krajským soudem ve věcech správního soudnictví je řízením jednoinstančním bez možnosti podat řádný opravný prostředek (odvolání), který je běžný v jiných procesních předpisech... Pokud jsou výše uvedené předpoklady splněny, pak věta druhá § 102 SŘS zásadně připouští kasační stížnost proti každému pravomocnému rozhodnutí krajského soudu a z tohoto principu vyjímá pouze případy, kdy zákon stanoví jinak. Zákon stanoví jinak v § 104 SŘS. Ten sice obsahuje výčet rozhodnutí, proti kterým není stížnost přípustná (a contrario proti rozhodnutí, které v § 104 SŘS není uvedeno, lze kasační stížnost podat), avšak tento výčet nemůže postihovat širokou škálu možných výroků soudních rozhodnutí (jejich částí) vydávaných v řízení podle části třetí hlavy první dílu prvního SŘS. Testem přípustnosti kasační stížnosti z hlediska § 104 SŘS musí tudíž projít každé rozhodnutí krajského soudu napadené kasační stížností“ (přičemž právě poslední věta bude ještě blíže rozebrána v následující pasáži pojednávající o jednotlivých důvodech nepřipustnosti kasační stížnosti).*

Právní úprava obsažená v § 102 SŘS k tomu dodává, že kasační stížností se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení domáhá zrušení takového soudního rozhodnutí. V případě těchto dvou aktivně legitimovaných osob zákonodárce zvolil pro jejich procesní postavení v rámci řízení o kasační stížnosti označení dané legislativní zkratkou „stěžovatel“. Jinak řečeno, prostřednictvím kasační stížnosti se (zřejmě neúspěšný, jak bude přiblíženo dále v textu) účastník řízení před krajským soudem nebo osoba zúčastněná na řízení domáhá ochrany svých práv a požaduje „kasaci“ napadeného pravomocného rozhodnutí krajského soudu.

V judikatuře Nejvyššího správního soudu (notně inspirované teorií, ale i judikaturou a přístupem Nejvyššího soudu ohledně tzv. subjektivní přípustnosti dovolání v občanském soudním

řízení)<sup>254</sup> se lze setkat jak s tzv. objektivní přípustností, tak i se „souvisejícím“ vymezením tzv. subjektivní přípustnosti kasační stížnosti.<sup>255</sup> Podle ní při hodnocení přípustnosti kasační stížnosti je třeba rovněž posoudit, zda jsou na straně stěžovatele splněny podmínky subjektivní přípustnosti opravného prostředku.

Celý koncept tzv. subjektivní přípustnosti je podle judikatury odrazem znění § 102 SŘS a především účelu kasační stížnosti, kterou se stěžovatel domáhá zrušení pravomocného rozhodnutí krajského soudu, což je ostatně odrazem kasačního principu správního soudnictví. Tzv. subjektivní přípustnost kasační stížnosti se pojí s osobou stěžovatele a s tím, čeho se stěžovatel domáhá a jakou v kasační stížnosti zvolil argumentaci, resp. proč vlastně podal kasační stížnost.

---

<sup>254</sup> K obsahu tzv. subjektivní přípustnosti na základě srovnání s přípustností dovolání v občanském soudním řízení blíže srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2012, č. j. 5 Afs 91/2012-41 (3321/2016 Sb. NSS). K námitce ohledně (ne)aplikovatelnosti civilistického konceptu tzv. subjektivní přípustnosti kasační stížnosti se blíže vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v jiném svém rozhodnutí [k tomu blíže srov. usnesení ze dne 26. 3. 2020, č. j. 9 Afs 271/2018-52 (4024/2020 Sb. NSS), zejména potom odstavce 40 až 50 jeho odůvodnění].

<sup>255</sup> Nejvyšší správní soud zpočátku vycházel z možnosti odmítnutí kasační stížnosti podané osobou zcela zjevně neoprávněnou podle § 46 odst. 1 písm. c) SŘS (k tomu srov. usnesení ze dne 30. 10. 2008, č. j. 1 Afs 133/2008-110, podle něhož usnesení, kterým soud zastavil řízení o žalobě pro nezaplacení soudních poplatků, se může dotknout toliko práv a povinností žalobce, který proti němu může brojit kasační stížností. Osoba zúčastněná na řízení k podání právě takové kasační stížnosti proto není legitimována; v podobném duchu srov. usnesení ze dne 13. 9. 2012, č. j. 3 As 72/2012-20, podle kterého usnesení, kterým soud rozhodl o osvobození žalobce od soudních poplatků, není způsobilé jakkoliv zasáhnout do hmotných či procesních práv žalovaného správního orgánu, protože je třeba takovou kasační stížnost odmítnout).



Podle judikatury je nutno § 102 SŘS vykládat tak, že imanentním obsahem kritéria přípustnosti kasační stížnosti je i tzv. subjektivní přípustnost. Podle Nejvyššího správního soudu „subjektivní přípustnost kasační stížnosti se však nevyčerpává tím, že ji podá účastník řízení. Z povahy kasační stížnosti jakožto opravného prostředku vyplývá, že ji může podat jen ten účastník, kterému nebylo rozhodnutím krajského soudu plně vyhověno, popřípadě kterému byla tímto rozhodnutím způsobena jiná újma na jeho právech. Rozhodujícím přitom je výrok rozhodnutí krajského soudu, protože existenci případné újmy lze posuzovat jen z procesního hlediska. Při tomto posuzování také nelze brát v úvahu subjektivní přesvědčení účastníka řízení, ale jen objektivní skutečnosti, že rozhodnutím soudu mu byla způsobena určitá, třeba i nepříliš významná újma, kterou lze odstranit zrušením... napadeného rozhodnutí. Oprávnění podat kasační stížnost tedy svědčí jen tomu účastníku, v jehož neprospěch vy-znívá poměření nejpriznivějšího výsledku, který krajský soud pro účastníka mohl založit svým rozhodnutím, a výsledku, který svým rozhodnutím skutečně založil, je-li zároveň způsobená újma odstranitelná tím, že kasační soud napadené rozhodnutí zruší“.<sup>256</sup> Jak k tomu ale posléze dodává komentářová literatura,<sup>257</sup> „judikatura však posunula vnímání subjektivní přípustnosti mnohem dále

---

<sup>256</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Ans 17/2012-33. Jedná se o první rozhodnutí, v němž se Nejvyšší správní soud přiklonil ke konceptu tzv. subjektivní přípustnosti kasační stížnosti. Na základě v textu uvedených obecných východisek posléze Nejvyšší správní soud konkrétně dovodil, že není-li kasační stížnost subjektivně přípustná, soud ji odmítne podle § 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 120 SŘS. Kasační stížnost žalovaného podaná proti usnesení krajského soudu o zastavení řízení o žalobě z důvodu jejího zpětvzetí nespĺňuje podmínku subjektivní přípustnosti opravného prostředku, ledaže žalovaný prokáže vznik újmy na svých právech.

<sup>257</sup> Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 968.

*směrem k hodnocení dotčenosti stěžovatele napadeným rozhodnutím. Stěžovatel tedy nejenže musí navrhopvat zrušení rozhodnutí krajského soudu, s nímž nesouhlasí, ale toto rozhodnutí se musí dotýkat jeho subjektivní právní sféry“.* K uvedenému závěru L. Hlouch ve zmíněném komentáři výslovně kriticky doplňuje, že „*musí být dotčení na právech stěžovatele... objektivně seznatelné a logicky dovoditelné. Stěžovatel musí nejenom napadnout výrok rozhodnutí vydaného ve správním soudnictví, ale musí také tvrdit, že nebylo vyhověno jeho oprávněným zájmům a v důsledku toho mu byla způsobena újma na jeho právním postavení. Paradoxem nepochybně je, že tento právní názor Nejvyšší správní soud prezentoval na případu, kdy stěžovatelem byl správní orgán... Tvrzení ‚újmy na právech, která stěžovateli vznikla‘ rozhodně není hybným motivem pro podání kasační stížnosti ze strany odpůrce (žalovaného)“.*

Podstata konceptu tzv. subjektivní přípustnosti kasační stížnosti spočívá mimo jiné v tom, že díky široké generální klauzuli přípustnosti kasační stížnosti byly podávány kasační stížnosti (často, ale ne výlučně) žalovanými správními orgány. Z jejich strany nebylo primárně napadeno vlastní rozhodnutí krajského soudu [velmi často se jednalo o usnesení o zastavení řízení z důvodu zpětvzetí návrhu podle § 47 písm. a) SŘS]. Důvodem bylo založení povinnosti náhrady nákladů soudního řízení správního podle § 60 odst. 3 SŘS, která žalovanými správními orgány byla (nesprávně) považována za „újmu“. Žalované správní orgány se takovými kasačními stížnostmi snažily „vyhnout se“ nepřípustnosti kasační stížnosti ve smyslu § 104 odst. 2 SŘS, podle něhož je nepřípustná kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení.<sup>258</sup> Judikatura zde totiž vyšla z toho, že

---

<sup>258</sup> K této problematice, která bude ještě zmíněna v následující pasáži, srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007-64 (2116/2010 Sb. NSS). Podle něj se § 104 odst. 2 SŘS vztahuje pouze na kasační stížnost podanou výlučně proti výroku o nákladech řízení.

*„nelze-li připustit přezkoumání rozhodnutí krajského soudu o nákladech řízení bez přípustné kasační námitky proti výroku v meritu věci, není ani možné uznat tvrzenou újmu plynoucí z výroku o nákladech řízení jako relevantní újmu pro posouzení přípustnosti kasační stížnosti jako takové“.<sup>259</sup>*

Judikatura, vycházející ze svých závěrů vyslovených zejména při odmítání kasačních stížností podávaných žalovanými správními orgány, které jimi napadaly usnesení krajského soudu o zastavení řízení,<sup>260</sup> se dále postupně od roku 2012 vyvíjela, ustalovala a zobecňovala.<sup>261</sup> Důkazem toho budiž

---

<sup>259</sup> Srov. usnesení ze dne 30. 9. 2021, č. j. 7 Azs 208/2021-17, a judikaturu zde uvedenou.

<sup>260</sup> Srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2020, č. j. 9 Afs 271/2018-52 (4024/2020 Sb. NSS). Podle něj *„žalovaný správní orgán je osobou zjevně neoprávněnou k podání kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o zastavení řízení podle § 47 písm. a) SŘS; taková kasační stížnost musí být odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. c) za použití § 120 SŘS“.*

<sup>261</sup> Poměrně ilustrativně vývoj judikatury a její ideové základy, jakož i vlastní rozhodovací důvody přibližuje Nejvyšší správní soud ve svém usnesení ze dne 19. 5. 2020, č. j. 10 Afs 238/2019-24. Podle něj *„Je dnes již ustálenou judikaturou, že Nejvyšší správní soud odmítá kasační stížnosti, které míří proti výroku o zastavení řízení a domáhají se odmítnutí žaloby. I když jsou totiž splněny podmínky objektivní přípustnosti kasační stížnosti, nejsou stížnosti přípustné subjektivně: stěžovatel se jimi nedomáhá meritorního výroku soudu o žalobě, nýbrž jen jiného procesního výroku. Jediná újma, která měla být stěžovateli způsobena, byla spojena se zásahem do majetkové sféry v důsledku výroku o náhradě nákladů řízení. Tuto újmu ovšem není možné brát v úvahu při posuzování subjektivní přípustnosti kasační stížnosti proti výroku o zastavení řízení. Placení nákladů řízení totiž stojí vedle hlavního předmětu řízení. Je jen jeho odvozeným důsledkem. Tyto výroky zákon vylučuje ze samostatného přezkumu (viz § 104 odst. 2 SŘS). Proto Nejvyšší správní soud podobné kasační stížnosti odmítá jako podané osobou zjevně neoprávněnou podle § 46 odst. 1 písm. c) SŘS (viz již usnesení ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Ans 17/2012-33). [5] Tato rozhodovací praxe byla před časem zpochybněna a předložena k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Rozšířený senát rozhodl usnesením ze dne 26. 3. 2020, č. j.*

zobecnující judikaturní závěr, že „kasační stížnost podaná účastníkem, který byl v řízení před krajským soudem procesně úspěšný a který nenamítá, že krajský soud měl výrokem ve věci rozhodnout jinak, je podle § 104 odst. 2 SŘS nepřipustná“.<sup>262</sup>

---

9 Afs 271/2018-52, kterým potvrdil koncepci subjektivní nepřipustnosti, zaujatou poprvé v usnesení sp. zn. 1 Ans 17/2012. Rozšířený senát sice řešil kasační stížnost žalovaného, který se domáhal jiného procesního výroku především proto, aby nemusel žalobci hradit náklady řízení. Není však pochyb o tom, že obdobně třeba přistupovat také k případům kasačních stížností podaných žalobci... [6] Rozšířený senát v usnesení ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007-64 (2116/2010 Sb. NSS), bod 31, shledal přípustnou kasační námitku proti výroku rozhodnutí krajského soudu o náhradě nákladů řízení, podanou souběžně s alespoň jednou kasační námitkou směřující proti rozhodnutí v meritu věci. Připustnost napadení výroku o nákladech řízení však podmínil přípustností alespoň jedné meritorní námitky. [7]... Veškeré důsledky, které napadenému usnesení přičítá, však pramení výhradně z výroku, jímž mu soud nepřiznal náhradu nákladů řízení. Výrok, jímž bylo zastaveno řízení o žalobě, nemohl stěžovateli z povahy věci způsobit újmu. Tento výrok je totiž jen důsledkem jím učiněného procesního úkonu – zpětvzetí žaloby na ochranu proti nečinnosti. Stěžovatel svou kasační stížností nechce dosáhnout toho, aby soud v řízení pokračoval a žalobu meritorně projednal. Nezpochybňuje správnost postupu soudu, který žalobu věcně neprojednal. [8] Stěžovatel zjevně spatřuje újmu toliko ve výroku o nákladech řízení. S ohledem na nepřipustnost kasační stížnosti proti výroku o nákladech řízení (§ 104 odst. 2 SŘS) se snaží tuto zákonnou výlukou obejít tím, že formálně napadá též výrok o zastavení řízení. S ohledem na vše výše uvedené je však evidentní, že tento postup je jen snahou o obcházení § 104 odst. 2 SŘS. Část kasační stížnosti formálně brojící proti výroku o zastavení řízení totiž působí dojem nutného přivažku, o který stěžovateli ve skutečnosti vůbec nejde a jehož jediným účelem je založit přípustnost kasační stížnosti proti výroku o náhradě nákladů řízení. Takový akcesorický výrok nelze napadnout samostatnou kasační stížností (viz jasná zákonná díkce v § 104 odst. 2 SŘS). [9] Lze uzavřít, že stěžovatel je osobou zjevně neoprávněnou k podání kasační stížnosti proti usnesení městského soudu o zastavení řízení podle § 47 písm. a) SŘS. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) a § 120 SŘS“.

<sup>262</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne

V daném ohledu lze doplnit, že v souvislosti s tzv. subjektivní přípustností kasační stížnosti je převažující její ochranný charakter, což souvisí s celkovou ochrannou povahou správního soudnictví podle § 2 SŘS. Nicméně se nelze domnívat, že by v případě kasační stížnosti byl natolik převažující její ochranný účel (ve vztahu k subjektivním právům či určité újmě), když kupříkladu sama judikatura přiznává, že jedním z důvodů podání kasační stížnosti neúspěšným žalovaným správním orgánem je jak zájem hájit své původní rozhodnutí, tak i požadavek sjednocení judikatury krajských soudů.<sup>263</sup>

Jakkoliv zákonné znění § 102 SŘS přímo nezavádí tzv. subjektivní přípustnost kasační stížnosti, ve shodě s judikaturou se lze domnívat, že ji lze dovodit. Koncept tzv. subjektivní přípustnosti kasační stížnosti byl vytvořen a zaujat s cílem „nezatěžovat“ Nejvyšší správní soud případy, kdy snahou je docílit „jiného odůvodnění“, resp. vyhnout se placení náhrady nákladů soudního řízení správního. Poměrně výstižně, v kontextu celého vyznění kasační stížnosti, to shrnuje konstatování Nejvyššího správního soudu, podle něhož *„nelze vycházet z toho, že každá kauza musí být alespoň jednou rozhodnuta nejvyšším soudem v dané justiční soustavě, ani z apriorní nedůvěry v krajské soudy, jejichž právní názor musí pokaždé aprobovat Nejvyšší správní soud*

---

1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012-41 (3321/2016 Sb. NSS). V takovém případě je již namísto odmítnutí kasační stížnosti podle § 46 odst. 1 písm. d) SŘS z důvodu její nepřípustnosti.

<sup>263</sup> K tomu kupříkladu srov. výše zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2020, č. j. 9 Afs 271/2018-52 (4024/2020 Sb. NSS), nebo usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 10. 2008, č. j. 1 As 79/2008-105 (2197/2011 Sb. NSS). Podle posledně uvedeného *„správní orgán nemůže v soudním řízení, a to ani v řízení o kasační stížnosti, ‚hájit‘ zájmy některých účastníků správního řízení. Je tomu tak zejména z toho důvodu, že správní orgán hájí v soudním řízení zákonnost svého rozhodnutí, nikoliv partikulární zájmy účastníků správního řízení, o nichž svým rozhodnutím rozhodl“.*

*pro to, aby na něj bylo možno nahlížet jako na ‚správný‘. Takový náhled by byl v rozporu již se samotnou povahou kasační stížnosti, která je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu. Ostatně v mnoha věcech postačí účastníkům, že ve výsledku před správním orgánem uspějí, tedy rozhodnutí správního orgánu bude zrušeno, byť neuspějí ze všech důvodů, které původně v žalobě vytykali“.*<sup>264</sup>

Pokud kasační stížnost podá žalovaný správní orgán [zejména v případech napadení usnesení krajského soudu o zastavení řízení z důvodu § 47 písm. a) SŘS], je výsledkem nenaplnění tzv. subjektivní přípustnosti kasační stížnosti odmítnutí kasační stížnosti podle § 46 odst. 1 písm. c) SŘS z důvodu podání osobou zjevně k tomu neoprávněnou. V takovém případě nepředstavuje koncept tzv. subjektivní nepřipustnosti kasační stížnosti judikaturou zcela nově vytvořený důvod nepřipustnosti, nýbrž naplnění výše uvedeného ustanovení SŘS a konkrétního důvodu vedoucího k odmítnutí kasační stížnosti.<sup>265</sup> Pokud se ale bude jednat o jiné případy (pokud

---

<sup>264</sup> Srov. odstavce 53 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2012, č. j. 5 Afs 91/2012-41 (3321/2016 Sb. NSS).

<sup>265</sup> Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (srov. zmiňované usnesení ze dne 26. 3. 2020, č. j. 9 Afs 271/2018-52, 4024/2020 Sb. NSS) zvolil jako důvod odmítnutí kasační stížnosti § 46 odst. 1 písm. c) SŘS spočívající v tom, že kasační stížnost byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou. K tomu blíže uvedl (srov. odstavce 37 až 40 a dále 59 odůvodnění): „Koncept tzv. subjektivní nepřipustnosti kasační stížnosti žalovaného správního orgánu proti usnesení krajského soudu, jimž se končí soudní řízení správné (procesně, bez rozhodnutí ve věci samé), není postaven na tom, že by se jednalo o nepřipustný úkon ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) SŘS, konkrétně nepřipustnou kasační stížnost podle § 104 SŘS... Navzdory užití pojmu ‚nepřipustnost‘ bylo totiž důvodem odmítání kasačních stížností... to, že byly podány osobou k tomu (zjevně) neoprávněnou ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) SŘS... [59] Pro případné odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. c) SŘS je podstatné, zda lze závěr o neoprávněnosti stěžovatele učinit již ze samotného (úplného) návrhu, v posuzované věci kasační stížnosti, bez zevrubného zkoumání

kupříkladu podá kasační stížnosti procesně úspěšný účastník v řízení před krajským soudem), bude zřejmě třeba vyjít z toho, že taková kasační stížnosti je podle § 104 odst. 2 SŘS nepřipustná. Tím je naplněn speciální důvod odmítnutí kasační stížnosti podle § 46 odst. 1 písm. d) SŘS. V daném ohledu subjektivní nepřipustnost představuje zvláštní případ nepřipustností kasační stížnosti daný zmíněným § 104 odst. 2 SŘS. Zatímco i v komentářích ke slovenské právní úpravě lze najít pojednání o tzv. subjektivní připustnosti kasační stížnosti,<sup>266</sup> poněkud jinak tomu je v rámci polské právní úpravy. Kromě toho, že kasační stížnost zde plní funkci řádného opravného prostředku, je polská kasační stížnost založena na konceptu „gravamen“. Ten ve svém tradičním a úzkém pojetí chápe možnou újmu jako porušení práva na správné a bezvadné soudní rozhodnutí. O správnosti rozsudku soudu prvního stupně přitom nerozhoduje, zda byl vydán v souladu se závěry stěžovatele, ale zda je objektivně

---

*soudního, či dokonce správního spisu. Neoprávněnost žalovaného správního orgánu brojit kasační stížností například proti usnesení krajského soudu o zastavení soudního řízení ve smyslu výše uvedených závěrů je pak zjevná dostatečně a okamžitě. Dokonce může být zjevnější než v případě stěžovatele, který o sobě tvrdí, že byl (měl být) osobou zúčastněnou na řízení, ale krajský soud s ním takto nejednal.“ V poznámce k vysloveným závěrům ohledně tzv. subjektivní připustnosti kasační stížnosti se lze dočíst, že „podobně je chápán institut subjektivní připustnosti opravného prostředku (resp. spíše ‚újmy‘, tzv. Beschwer) i v rakouském a německém procesním právu. Zde se také vychází z toho, že opravný prostředek může použít pouze ten, kdo jím může dosáhnout nějakého výsledku. Na rozdíl od českého pojetí, které je jak v civilním, tak správním soudním řízení založeno na tom, že výrok o náhradě nákladů řízení je výrokem závislým a na posuzování subjektivní připustnosti nemá vliv“ je rakouská koncepce poněkud odlišná [srov. Dobrovolná, E., Králík, M. Nejvyšší správní soud: Správní orgán jako osoba zjevně neoprávněná k podání kasační stížnosti při zastavení řízení podle § 47 písm. a) s. ř. s. Bulletin advokacie, 2020, č. 9, s. 54].*

<sup>266</sup> Srov. Baricová, J. In: Baricová, J. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 1594.

v souladu s právním řádem. Proto se obecně uznává, že stěžovatel může podat kasační stížnost proti každému v čl. 173 odst. 1 PPSA uvedených rozhodnutí, a to i v případě, pokud je pro něj „příznivé“.<sup>267</sup>

## 2. Nepřípustnost kasační stížnosti

Nepřípustnost kasační stížnosti je upravena v § 104 SŘS. Institut nepřípustnosti kasační stížnosti vychází z uvedení případů, kdy podání, resp. striktně vzato věcné projednání kasační stížnosti podle zákona není možné. Vzdor znění § 104 SŘS je možné konstatovat, že přípustnost kasační stížnosti je pojata poměrně široce.

Protože nepřípustnost kasační stížnosti spočívá v omezení přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu, a tím i v omezení jeho zákonné úlohy<sup>268</sup> podle § 12 odst. 1 SŘS, je třeba nepřípustnost kasační stížnosti vnímat jako (výslovně předpokládanou) výjimku z obecného pravidla přípustnosti kasační stížnosti podle § 102 SŘS.

V § 104 SŘS a jeho jednotlivých odstavcích jsou uvedeny typové případy nepřípustnosti kasační stížnosti.<sup>269</sup> Ty jsou

---

<sup>267</sup> Srov. *Piątek, W.* In: *Hauser, R. a kol.* System prawa administracyjnego. Tom 10. Sadowa kontrola administracji publicznej. Warszawa: C. H. Beck, 2014, s. 430 a 431, nebo *Piątek, W.* In: *Skoczylas, A. a kol.* Prawo o postępowanie przed sadami administracyjnymi. Komentarz. Warszawa: C. H. Beck, 2016, s. 307 a 308.

<sup>268</sup> Nejvyšší správní soud má i tak, byť již pojmově omezenější, možnosti, jak bez přípustnosti kasační stížnosti zajišťovat svoji roli sjednocovatele judikatury. K otázce, zda jde o prostředky efektivní, a celkově k možnosti sjednocovat judikaturu bez přípustnosti kasační stížnosti (na příkladu problematiky místního referenda) blíže srov. *Rigel, F.* Možnosti sjednocování judikatury v řízení ve věcech místního referenda – jde to i bez kasační stížnosti? *Jurisprudence*, 2011, č. 6, s. 19 a násl.

<sup>269</sup> Oproti tomu polská právní úprava kasační stížnosti, i proto, že svou



založeny buď na předmětu přezkoumávaného rozhodnutí, nebo na obsahu kasační stížnosti. Jak uvádí J. Filipová,<sup>270</sup> „*limitem přístupu tu není subjekt, běh času či ekonomická stránka, ale samotný předmět a obsah řízení. Skutečnost, že Nejvyšší správní soud neprojedná jakoukoliv kasační stížnost s libovolným obsahem, je jedním z vymezujících znaků mimořádnosti tohoto opravného prostředku*“.

Může být otázkou, zda výčet důvodů nepřipustnosti kasační stížnosti vyjádřený v § 104 SŘS je taxativní. Jakkoliv lze v komentářové literatuře nalézt shodu v tom, že výčet důvodů

---

povahou je to řádný opravný prostředek, neupravuje konkrétní příklady či důvody nepřipustnosti a do jisté míry je zaměřuje s podmínkami řízení (srov. Piątek, W. In: Hauser, R. a kol. System prawa administracyjnego. Tom 10. Sadowa kontrola administracji publicznej. Warszawa: C. H. Beck, 2014, s. 427–440). V čl. 173 odst. 1 PPSA jsou formou odkazu na jiná ustanovení PPSA uvedeny příklady, kdy kasační stížnost není možné podat (podle čl. 58 odst. 2 až 4 PPSA se jedná o případy odmítnutí žaloby z důvodu opožděnosti, neodstranění vad žaloby ve stanovené lhůtě a existence překážky *rei iudicatae*; podle čl. 161 odst. 1 PPSA je dána výlučka u rozhodnutí o zastavení řízení ve zde specificky uvedených případech, jako je zpětvzetí žaloby nebo smrt žalobce, pokud se práva a povinnosti vztahovaly výlučně k jeho osobě; a podle čl. 220 odst. 3 PPSA při odmítnutí z důvodu nezaplacení soudního poplatku). Nicméně v literatuře (srov. Piątek, W. In: Skoczylas, A. a kol. Prawo o postępowanie przed sadami administracyjnymi. Komentarz. Warszawa: C. H. Beck, 2016, s. 307 a 308) a judikatuře (srov. rozhodnutí polského Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2005, sp. zn. OSK 1866/04, zmíněné v komentáři k čl. 173 PPSA; srov. Hauser, R. a kol. Prawo o postępowanie przed sadami administracyjnymi. Komentarz. 2. vydání. Warszawa: C. H. Beck, 2013, s. 632) se lze setkat s dalšími konkrétními případy, kdy je podání kasační stížnosti nepřipustné (*neodopusz-czalność*). Jedná se kupříkladu o případy, pokud kasační stížnost směřuje jen proti důvodům rozhodnutí, nebo proti rozhodnutí o zastavení řízení v případech podle čl. 130 odst. 1 PPSA (kde se připouští stížnost).

<sup>270</sup> Filipová, J. Některé vybrané problémy právní úpravy přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu. Časopis pro právní vědu a praxi, 2011, č. 2, s. 152.

nepřipustnosti kasační stížnosti je taxativní, lze se setkat s (byť ojedinělým) názorem vycházejícím z existence neurčitých pojmů a možných výkladových problémů, a to především v případě § 104 odst. 3 písm. b) a c) SŘS. Proto „v důsledku této zvolené právní úpravy není výčet rozhodnutí, proti kterým nelze brojit kasační stížností, obsažený v ustanovení § 104 SŘS, taxativní, jak by jinak z jeho dalších odstavců vyplývalo“.<sup>271</sup> I přes možné výkladové problémy, které ovšem nebyly a nejsou spojeny výhradně s § 104 odst. 3 písm. b) a c) SŘS, ale kupříkladu s § 104 odst. 2 SŘS, je možné konstatovat, že výčet důvodů je taxativní. Otázka možného výkladu neurčitých pojmů na taxativnosti výčtu ničeho nemění a přítomnost neurčitých pojmů nedělá z taxativního výčtu výčet demonstrativní. Lze souhlasit s tím, že přítomnost neurčitých pojmů může působit výkladové a aplikační potíže, nicméně ty jsou řešitelné. Lze vyslovit, že právní úprava nepřipustnosti kasační stížnosti je taxativní. Současně, s ohledem na omezení přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu, je v případě pochybností ohledně jejich šíře a dopadů třeba volit spíše restriktivní výklad.

Institut nepřipustnosti, resp. naplnění důvodu nepřipustnosti samo o sobě nebrání podání kasační stížnosti. Nicméně vytváří překážku pro to, aby se takovými kasačními stížnostmi Nejvyšší správní soud zabýval. Procesním důsledkem bude odmítnutí kasační stížnosti podle § 46 odst. 1 písm. d) SŘS, použitého na základě § 120 SŘS.

Primárně by měl mít vědomost o existenci důvodu nepřipustnosti kasační stížnosti krajský soud, a to ve smyslu *iura novit curia*, s ohledem na nutnost správné formulace poučení v jeho rozhodnutí, na což ostatně poukázal již předcházející text. Nicméně z povahy věci to nemůže platit o všech rozhodnutích krajských soudů, resp. o všech důvodech nepřipustnosti kasační stížnosti. Krajský soud by

---

<sup>271</sup> Vopálka, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 261.

měl mít vědomost o důvodu nepřipustnosti v případě § 104 odst. 1 a odst. 3 písm. b) a c) SŘS. Naopak v případech daných § 104 odst. 2, odst. 3 písm. a) a odst. 4 SŘS je nepřipustnost dána teprve tím, že je podána kasační stížnost „nesprávným stěžovatelem“ nebo „v nesprávných případech či nesprávných důvodech“.

Jistou otázkou může být systematické zařazení nepřipustnosti až v § 104 SŘS, když připustnost je upravena „již“ v § 102 SŘS. Díky tomu „předstihly“ nepřipustnost kasační stížnosti v § 103 SŘS vymezené důvody kasační stížnosti. Pokud ale vyjdeme z toho, že nepřipustnost kasační stížnosti vymezená § 104 SŘS „představuje zákonný korektiv právě ve vztahu k § 102 a 103 SŘS“,<sup>272</sup> potom již systematické zařazení takto „problematicky“ nepůsobí, zejména když § 104 odst. 4 SŘS se výslovně ohledně jednoho důvodu nepřipustnosti odvolává na důvody kasační stížnosti podle § 103 SŘS.

Je nutno dodat, přičemž to bylo zmíněno i v počátečních pasážích, že právní úprava obsažená v § 104 SŘS doznala dílčích změn v důsledku provedených novelizací. Současně je třeba dodat, že sama judikatura doplnila obsah § 104 SŘS tím, že specifikovala již zmíněná „nejasná“ ustanovení upravující ten který důvod nepřipustnosti kasační stížnosti.<sup>273</sup>

Jakkoliv působí jednotlivé důvody nepřipustnosti kasační

---

<sup>272</sup> Vopálka, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 272.

<sup>273</sup> Kupříkladu rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve věci § 104 SŘS výslovně sjednocoval rozpornou judikaturu celkem v 7 případech (mnohá z jeho rozhodnutí jsou blíže specifikována v textu této kapitoly, pročež na tomto místě a v této souvislosti postačí odkázat na další text (srov. kapitolu VIII podkapitolu 6). Rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu by mohlo být ještě víc, pokud bychom k nim přidali určité dílčí otázky, které jsou s § 104 SŘS rovněž spojeny [kupříkladu rozšířený senát se celkem třikrát věnoval otázce vázanosti Nejvyššího správního soudu svým rozhodnutím, což ostatně v poznámkách pod čarou v případě nepřipustnosti podle § 104 odst. 3 písm. a) SŘS je rovněž uvedeno].

stížnosti podle § 104 SŘS na sobě vzájemně nezávisle, judikatura vytvořila „test přípustnosti kasační stížnosti“. Díky němu lze z hlediska jednotlivých důvodů nepřipustnosti kasační stížnosti, a to za účelem posouzení přípustnosti kasační stížnosti, vysledovat určitou posloupnost či návaznost. Na základě toho „*testu přípustnosti kasační stížnosti z hledisek uvedených v § 104 odst. 2 až 4 SŘS podléhá každé... pravomocné rozhodnutí krajského soudu, a to v několika na sebe navazujících (ale i vzájemně se prolínajících) rovinách. V první rovině bude důležité zjištění, zda se kasační stížnost netýká rozhodnutí s charakteristikami uvedenými v ustanovení § 104 odst. 3 SŘS, tedy zda nejde o rozhodnutí, proti nimž kasační stížnost obecně není přípustná... V dalším kroku pak soud zjišťuje, zda se kasační stížnost týká výroku napadeného rozhodnutí o věci samé, nebo též akcesorického výroku o nákladech řízení, eventuálně pouze (jen) právě naposledy uvedeného výroku. Nejvyšší správní soud musí rovněž ověřit, zda kasační stížnost nesměruje jen proti důvodům rozhodnutí soudu... Projde-li kasační stížnost tímto testem přípustnosti, tj. zjistí-li se, že směřuje proti výroku rozhodnutí o věci samé..., pak se přezkum přípustnosti posunuje do další fáze... Nastupuje tedy konečné stadium, tj. zjišťování, zda je kasační stížnost přípustná a Nejvyšším správním soudem projednatelná z hlediska důvodů v ní uplatněných“<sup>274</sup> ve smyslu § 104 odst. 4 SŘS.*

I s ohledem na tuto skutečnost následující výklad přibližuje důvody nepřipustnosti kasační stížnosti nikoliv podle jejich systematického zařazení v § 104 SŘS, nýbrž podle tohoto schématu jejich posloupnosti:

1. § 104 odst. 3 SŘS,
2. § 104 odst. 2 SŘS a

---

<sup>274</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007-64 (2116/2010 Sb. NSS).

3. § 104 odst. 4 SŘS.

Mimo do jisté míry zůstává § 104 odst. 1 SŘS, což je dáno specifícností a poměrně úzkým předmětem. Proto důvod nepřipustnosti kasační stížnosti podle § 104 odst. 1 SŘS ve věcech volebních lze pojímat jako „vytčené před závorku“ a obecně platné pravidlo.

## 2.1 Nepřipustnost kasační stížnosti ve věcech volebních

Kasační stížnost je předně nepřipustná „ve věcech volebních“, jak je stanoveno § 104 odst. 1 SŘS. Nepřipustnost kasační stížnosti v této agendě je dána ryze praktickými důvody, které představuje především zájem na rychlém a konečném projednání a rozhodnutí volební věci ze strany krajských soudů, k čemuž ostatně vedou již krátké lhůty pro podání návrhu<sup>275</sup> a pořádkové lhůty pro rozhodnutí soudů.<sup>276</sup> Podstatu představuje „*především snaha zamezit průtahům a maření voleb s cílem minimalizovat délku řízení*“.<sup>277</sup> Proto je rozhodnutí krajského soudu ve věcech volebních konečné a bez připustnosti podání kasační stížnosti.<sup>278</sup> Dodejme, že

---

<sup>275</sup> Srov. § 86 VolPar, § 52 a 53 VolKr nebo § 59 a 60 VolOb.

<sup>276</sup> Srov. § 88 odst. 3, § 89 odst. 5, § 90 odst. 3 a § 91 odst. 3 SŘS.

<sup>277</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007-64 (2116/2010 Sb. NSS), odstavec 23.

<sup>278</sup> Do 31. 12. 2011 bylo v témže ustanovení uplatňováno také pravidlo nepřipustnosti kasační stížnosti ve věcech místního a krajského referenda. Toto omezení bylo s účinností od 1. 1. 2012 na základě tzv. velké novely SŘS provedené zákonem č. 303/2011 Sb. opuštěno. Kriticky se k nepřipustnosti kasační stížnosti ve věcech místního (a krajského) referenda stavěl kupříkladu F. Rigel. Podle něj Nejvyšší správní soud měl vcelku omezené možnosti sjednocování judikatury, neboť z důvodu nepřipustnosti kasační stížnosti nebylo možné využít ani postup podle § 17 SŘS a sjednocení ze strany rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Možnost sjednocujícího stanoviska

v některých případech je ve věcech volebních založena věcná příslušnost Nejvyššího správního soudu. Ani v tomto případě není možné podat kasační stížnost, když jednak jde o rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (srov. § 102 SŘS *a contrario*) a jednak jde o rozhodnutí ve věcech volebních. Samotný pojem „ve věcech volebních“ je nutno vykládat v intencích hlavy II dílu 4 SŘS, tj. v § 88 až 91 SŘS a případů zde vymezených.

---

nebyla pro rezervovaný přístup Nejvyššího správního soudu uplatněna a judikatura Ústavního soudu byla sama rozporná. Klíčovým nástrojem zůstala

(ne)publikace určitého judikátu ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, což ovšem také nemělo ten účinek. S ohledem na to, že judikatura ve věcech místního a krajského referenda jednotná nebyla, a to dokonce více nežli ve věcech volebních, zákonodárce nakonec ustoupil od nepřipustnosti kasační stížnosti. Zajímavou je v tomto směru úvaha F. Rigela, která se z určité části posléze stala realitou. Podle něj „*pokud by byla kasační stížnost ve věcech místního (a z logiky věci také krajského) referenda přípustná, bude nezbytné stanovit i Nejvyššímu správnímu soudu lhůtu k vyřízení věci. Jako nevhodný se jeví kasační princip rozhodování; Nejvyšší správní soud by tedy měl disponovat stejnou možností výroku jako krajský soud (včetně soudního vyhlášení místního referenda). A konečně by nejspíše referendové věci měly být soudním řádem svěřeny volebnímu senátu Nejvyššího správního soudu, aby bylo zabráněno rozkolu mezi jednotlivými senáty Nejvyššího správního soudu a nutnosti aktivovat rozšířený senát. Je pravda, že by pak již nešlo o kasační stížnost (neexistence kasačního principu – rozhoduje volební senát – je stanovena lhůta k vyřízení věci), ale o zvláštní opravný prostředek v oblasti místního referenda. To ale ničemu nevadí*“ (srov. Rigel, F. Možnosti sjednocování judikatury v řízení ve věcech místního referenda – jde to i bez kasační stížnosti? Jurisprudence, 2011, č. 6, s. 23). S účinností od 30. 9. 2012 byla naopak zavedena výjimka z nepřipustnosti kasační stížnosti ve věcech volebních, pokud se kasační stížnost týkala porušení pravidel financování volební kampaně. S účinností od 1. 3. 2019 byl tento dovětek vypuštěn, protože nadále zůstává nepřipustnost kasační stížnosti v tomto ustanovení omezena na věci volební.

## 2.2 První krok nepřipustnosti kasační stížnosti

Ustanovení § 104 odst. 3 SŘS obsahuje 3 specifické důvody nepřipustnosti kasační stížnosti. Jejich společným cílem je vyloučení kasační stížnosti v těch případech, jež by popíraly smysl správního soudnictví, kterým je účinné poskytnutí soudní ochrany dotčeným veřejným subjektivním právům. V kontextu nepřipustnosti kasační stížnosti jde o případy, které by (pokud by naopak kasační stížnost byla přípustná) spíše vedly k prodloužení délky řízení a oddalování konečného rozhodnutí ve věci samé.

Prvním z nich je podle § 104 odst. 3 písm. a) SŘS nepřipustnost kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu, jímž tento soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem.<sup>279</sup>

---

<sup>279</sup> Proto se v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165 (2365/2011 Sb. NSS), shrnuje, že „*opakovaná kasační stížnost, v níž stěžovatel vznesl pouze námitky, které mohl uplatnit již v předešlé kasační stížnosti, je... nepřipustná*“. K tomu se blíže dodává, že „*námitky opakované kasační stížnosti se musejí pohybovat v rámci již vysloveného právního názoru či pokynu, tj. v mezích závěrů Nejvyššího správního soudu, které v dané věci vyslovil, anebo musejí směřovat k právní otázce v první kasační stížnosti neřešené proto, že – zejména pro vadný procesní postup nebo vadu obsahu rozhodnutí krajského soudu – řešena být nemohla*“. V zásadě podobný princip byl posléze uplatněn Nejvyšším správním soudem i pro případy, kdy žalovaný správní orgán nevyužil možnosti brojit kasační stížností proti závaznému právnímu názoru obsaženému v prvním zrušujícím rozsudku krajského soudu, aniž mu v tom cokoliv bránilo. V takovém případě tak již nemůže učinit až v kasační stížnosti směřující proti dalšímu zrušujícímu rozsudku krajského soudu (srov. rozsudek ze dne 25. 8. 2016, č. j. 9 As 201/2015-34). Tím se zřejmě relativizoval jinak zajímavý postřeh komentářové literatury (srov. *Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1004*), podle níž Nejvyšší správní soud může za určitých podmínek předejít opakovanému podání kasační stížnosti tím, že místo poskytnutí závazného právního názoru krajskému soudu využije možnosti dané § 110 odst. 2 SŘS a rozhodne o zrušení napadeného aktu správního orgánu.

Cílem tohoto řešení je zabránit „řetězení“ kasačních stížností, tedy tomu, aby se Nejvyšší správní soud musel opakovaně zabývat kauzami, které již řešil, vyjádřil v nich svůj právní názor, který je (nejen) pro krajský soud závazný,<sup>280</sup> a s ním

---

<sup>280</sup> Podle § 110 odst. 4 SŘS, zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí. Pokud žalovaný správní orgán poté, co je z jeho strany podána proti takovému rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost, rozhodne v intencích tohoto právního názoru, není jím podaná kasační stížnost nepřipustná [srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2006, č. j. 8 Ans 1/2006-135 (1012/2007 Sb. NSS), nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006-49 (1255/2007 Sb. NSS)]. V návaznosti na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56 (1723/2008 Sb. NSS), závaznost vyjádřeného právního názoru platí i pro Nejvyšší správní soud samotný. Podle závěrů uvedeného rozhodnutí *„Nejvyšší správní soud je v řízení o opětovné kasační stížnosti vázán závazným právním názorem, který sám v téže věci vyslovil v předchozím zrušujícím rozsudku, neboť i přípustnost samotné opětovné kasační stížnosti je omezena na důvody, které Nejvyšší správní soud v téže věci dosud nevyřešil“*. Jak k tomu dodává rozšířený senát, omezení dané § 104 odst. 3 písm. a) SŘS *„je odrazem závaznosti právního názoru pro krajský soud v dalším řízení..., a tím, že vylučuje možnost brojit proti němu kasačními námitkami, vylučuje i možnost Nejvyššího správního soudu, aby sám svůj původní závazný právní názor k nové kasační stížnosti revidoval. Tím je zaručen i požadavek legitimního očekávání a předvidatelnosti soudního rozhodnutí“*. Těchto závěrů se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu držel i ve svém usnesení ze dne 22. 10. 2019, č. j. 4 As 3/2018-50, 4015/2020 Sb. NSS (podle nichž Nejvyšší správní soud je v konkrétní věci „kasačně“ vázán právním názorem obsaženým v jeho dříve v této věci vydaném rozhodnutí, a to i v případech, kdy právní názor v dříve vydaném rozhodnutí lze považovat za judikaturní exces. Závaznost v konkrétní věci je překonána toliko odchylnou judikaturou soudů precedenčně nadřazených Nejvyššímu správnímu soudu. Nicméně senát Nejvyššího správního soudu nemůže usilovat o překonání vázanosti svým vlastním předchozím názorem v téže věci tím, že věc předloží rozšířenému senátu), jakož i v rozsudku ze dne 23. 2. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021-50 (4321/2022 Sb. NSS), podle něhož právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve



věc vrátil krajskému soudu k novému projednání a rozhodnutí. Tato koncepce má celkově zabránit tzv. justičnímu ping-pongu a prodlužování celkové délky řízení. Vyplývá z toho poměrně zřetelný závěr, že klíčovým je obsah první kasační stížnosti, která vymezuje prostor pro posouzení Nejvyšším správním soudem, a to i pro opakovanou kasační stížnost. Současně je nutno vnímat pravidlo zavádějící nepřipustnost takových opakovaných kasačních stížností tak, aby nedopadalo na situace, které se uvedenému sice na první pohled mohou blížit, ale fakticky půjde o jiné případy. Jinak řečeno, půjde o uplatnění zmiňovaného restriktivního přístupu ohledně interpretace a aplikace nepřipustnosti kasační stížnosti.<sup>281</sup> Z povahy věci se tento důvod

---

zrušujícím rozsudku je krajský soud i Nejvyšší správní soud vázán i při přezkumu nového rozhodnutí správního orgánu.

<sup>281</sup> Podle názoru Ústavního soudu vyjádřeného v jeho nálezu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn.

IV. ÚS 136/05, výluka kasační stížnosti je dána proto, „aby Nejvyšší správní soud se znovu nemusel zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor na výklad hmotného práva závazný pro nižší soud vyslovil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil. Podrobit takovéto rozhodnutí novému přezkumu v rámci řízení o kasační stížnosti by bylo zcela nesmyslné, neboť ve svých důsledcích by v případě připuštění nového přezkumu mohly nastat toliko dvě možné situace. Buď by totiž kasační soud setrval na svém původním právním názoru (takže by věcné projednání kasační stížnosti nemělo pro stěžovatele naprosto žádný význam), nebo by vyslovil právní názor jiný (takže by postupně rozličnými právními názory zcela rozvrátil právní jistotu a popřel princip předvídatelnosti soudních rozhodnutí)“. Ústavní soud nicméně zdůraznil, že „vztáhnout však citované ustanovení též na případy, kdy Nejvyšší správní soud pouze vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení, resp. nedostatečně zjištěný skutkový stav (jako v posuzované věci), by ve svých důsledcích, v rozporu i s úmyslem zákonodárce mohlo vést k naprosté zbytečnosti Nejvyššího správního soudu, neboť byl-li by výklad předestřený v projednávané věci Nejvyšším správním soudem přípustný, mohl by tento soud v každé projednávané věci vždy prvním kasačním rozhodnutím vytknout jakoukoli (třebas i malichernou) procesní vadu a poté v druhém kasačním řízení kasační stížnost odmítnout, a tím odmítnout i věcný přezkum nařikávaného rozhodnutí

nepřípustnosti kasační stížnosti nemůže týkat „opakovaných“ kasačních stížností, nicméně podaných z toho důvodu, že krajský soud procesně pochybil, nedostatečně zjistil skutkový stav, případě jeho rozhodnutí bylo shledáno nepřezkoumatelným. V takových případech striktně vzato o opakovanou kasační stížnost nejde.<sup>282</sup> Aplikace důvodu nepřípustnosti kasační stížnosti podle § 104 odst. 3 písm. a) SŘS v případě tzv. opakovaných kasačních stížností má svůj přesah ve vztahu k podání ústavní stížnosti, pro kterou jinak kasační stížnost tvoří „předstupeň“. Ústavní soud posuzoval, kdy v případě nepřípustnosti kasační stížnosti podle § 104 odst. 3 písm. a) SŘS lze podat ústavní stížnost, aniž by jí musela předcházet stížnost kasační (která by byla nepřijatelná).<sup>283</sup>

---

*z pohledu aplikace hmotného práva“.* I v návaznosti na to rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (srov. usnesení ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165, 2365/2011 Sb. NSS) konstatuje, že důsledky § 104 odst. 3 písm. a) SŘS „nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva“.

<sup>282</sup> Podobně jako v případech, podává-li kasační stížnost jiný stěžovatel než v předchozím řízení, nicméně to neplatí zcela absolutně (k tomu srov. nález Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2016, sp. zn. III. ÚS 1237/15).

<sup>283</sup> Ústavní soud v nálezu ze dne 2. 7. 2019, sp. zn. III. ÚS 926/19-1, shrnul, že „proti rozhodnutí, které vydal krajský soud ve správním soudnictví poté, co jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem, a při jehož vydání byl krajský soud vázán závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu jen v části hodnocení, které krajský soud v tomto rozhodnutí činil, kdežto na zbylou část hodnocení závazný právní názor Nejvyššího správního soudu nedopadal, lze... přípustně podat ústavní stížnost, aniž by stěžovatel nechal takový rozsudek krajského soudu napadený ústavní stížností přezkoumat Nejvyšším správním soudem v řízení o kasační stížnosti. Aby ústavní stížnost byla... přípustná, musejí být splněny tyto

Zákonnou výjimkou z nepřipustnosti kasační stížnosti podle § 104 odst. 3 písm. a) SŘS jsou případy, kdy je v kasační stížnosti namítáno, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem vysloveným v předešlém zrušujícím rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. V takovém případě kasační stížnost přípustná je. Judikatura ovšem postupem času dovodila další možné výjimky, kdy kasační stížnost v případě „opakované“ kasační stížnosti bude přípustná.<sup>284</sup>

---

*podmínky: 1) v ústavní stížnosti byla uplatněna alespoň jedna námitka, kterou nebylo možno dle § 104 odst. 3 písm. a) SŘS přípustně uplatnit v kasační stížnosti proti takovému rozhodnutí krajského soudu, a 2) proti rozhodnutí krajského soudu stěžovatel nepodal souběžně ústavní stížnost a kasační stížnost“. Ústavní soud se v uvedeném nálezu rovněž vyslovil k poučovací povinnosti krajského soudu a řádné a správné formulaci poučení z jeho strany. Podle něj „z hlediska požadavků vyplývajících z čl. 36 odst. 1 LPS... je nezbytné, aby krajský soud v poučení o opravném prostředku, které poskytuje ve svém rozhodnutí, jež vydal poté, co jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem, poučil o obecném pravidlu přípustnosti kasační stížnosti... a výluce z přípustnosti kasační stížnosti dle § 104 odst. 3 písm. a) SŘS“.*

<sup>284</sup> Judikatura (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2005, č. j. 2 Afs 216/2004-123, 1406/2007 Sb. NSS) připustila, že pokud „krajský soud v rozsudku napadeném kasační stížností respektoval závazný právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem a tento názor spočíval ve výkladu, který byl nálezem Ústavního soudu označen za neústavní, nelze odmítnout věcné projednání kasační stížnosti s poukazem na § 104 odst. 3 písm. a) SŘS“, a to z toho důvodu, aby bylo možné zohlednit nastalý judikaturní posun. V již zmíněném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56 (1723/2008 Sb. NSS), rozšířený senát výslovně připustil výjimku, kdy „tato vázanost právním názorem je prolomena v případě změny skutkových zjištění či právních poměrů“. Jak je k tomu uvedeno v odůvodnění, „taková změna skutkových a právních poměrů může být důvodem kasační stížnosti opřené buď o tvrzení o nerespektování právního názoru, nebo o tvrzení akceptující tuto změnu, ale směřující proti novému posouzení. Za takové situace nepřichází trvání na závazném právním názoru v úvahu proto, že řešen je zcela jiný skutkový a zpravidla i právní stav“. Druhým důvodem vedoucím k výjimce jsou již výše judikaturou

Druhým příkladem nepřipustnosti kasační stížnosti uvedené v § 104 odst. 3 písm. b) SŘS jsou rozhodnutí krajského soudu, jimiž se pouze upravuje vedení řízení.<sup>285</sup> Právní úprava obsažená v SŘS nijak blíže nedefinuje „rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení“. Nejsou nijak vymezeny jeho znaky a ani není uveden, třebaš demonstrativní, výčet příkladů takových rozhodnutí.<sup>286</sup> O to větší prostor byl ponechán prostor aplikační praxi – judikatuře, aby vymežila zcela konkrétní případy rozhodnutí krajského soudu, kterými se pouze upravuje vedení řízení.<sup>287</sup> Svou povahou se bude

---

naznačené případy „*dojde-li k podstatné změně judikatury, a to na úrovni, kterou by byl krajský soud i každý senát Nejvyššího správního soudu povinen respektovat v novém rozhodnutí. Takový případ nastane například tehdy, uváží-li v mezidobí mezi prvním zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu a jeho rozhodováním v téže věci o opětovné kasační stížnosti o rozhodné právní otázce jinak Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva, Evropský soudní dvůr, ale i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu... nebo plénium... ve stanovisku přijatém podle § 19 SŘS*“. Uvedené výjimky jsou vcelku logické a zabraňují nadbytečnému formalismu.

<sup>285</sup> Jedná se typicky o usnesení obsahující nejrůznější výzvy a podobně nebo o usnesení o přerušení řízení. Konkrétní příklady vymezuje komentářová literatura (srov. *Zavřelová, J.* In: *Jemelka, L. a kol. Soudní řád správní. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2013, s. 931, *Hlouch, L.* In: *Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář.* Praha: Leges, 2014, s. 1004–1006, nebo *Kühn, Z.* In: *Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 950). Naopak, podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2021, č. j. Ars 3/2019-43 (4209/2021 Sb. NSS), „*usnesení krajského soudu o neosvobození od soudního poplatku není rozhodnutím, kterým se pouze upravuje vedení řízení*“.

<sup>286</sup> Nutno podotknout, že o usnesení, kterým se toliko upravuje vedení řízení, se zmiňuje § 55 odst. 2 SŘS v souvislosti s tím, že tímto usnesením soud vázán není a může je změnit.

<sup>287</sup> Důsledkem ovšem je, že bez detailní znalosti konkrétní judikatury je obtížné posoudit, zda se v daném případě jedná o přípustnou, nebo nepřipustnou kasační stížnost. Ostatně dosti výmluvné jsou v tomto směru pasáže komentářové literatury (srov. *Hlouch, L.* In: *Šimíček, V.*

jednat o rozhodnutí v procesní formě usnesení, neboť forma rozsudku je § 53 odst. 1 SŘS svěřena rozhodnutím ve věci samé. V jiných věcech a tam, kde to zákon výslovně stanoví, se rozhoduje usnesením. Judikatura k tomu obecně uvedla, že „v případě usnesení, jímž se toliko upravuje vedení řízení, jde v zásadě jen o rozhodnutí, u nichž zabránění možnosti podat proti nim kasační stížnost stěžovatele v jeho právech účastníka řízení nikterak nezkracuje. Jde vesměs o rozhodnutí méně významná, která nezavazují ani soud, protože je může změnit“.<sup>288</sup> Jedná se o rozhodnutí, která jsou vydávána v průběhu řízení a mají sloužit řádnému průběhu takového řízení a vydání rozhodnutí ve věci samé. Ačkoliv je dána nepřipustnost kasační stížnosti proti takovým pomocným či podpurným rozhodnutím, je třeba vyjít z toho, že bude možné napadnout kasační stížností vlastní rozhodnutí krajského soudu ve věci samé. Z toho důvodu má Nejvyšší správní soud možnost, ať již k námitce, či *ex offico*, přezkoumat i předchozí procesní postup krajského soudu, včetně vedení řízení a úkonů při tom učiněných. V řízení o kasační stížnosti proti meritornímu rozhodnutí není Nejvyšší správní soud

---

*a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1004 a 1005, nebo Kühn, Z. In: Kühn, Z. *a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 950), kde se uvádějí zcela konkrétní příklady, kdy judikatura dovodila připustnost, nebo naopak nepřipustnost kasační stížnosti v případě těch kterých rozhodnutí (usnesení) krajských soudů. To s sebou nese jednak nutnost znalosti těchto pozitivních, ale i negativních příkladů, jakož i vědomost o tom, že tyto judikaturní závěry mohou být změněny [ostatně otázka (ne)připustnosti kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o neosvobození od soudních poplatků (zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků), byla posuzována rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu několikrát, a to se shodným výsledkem (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2014, č. j. 3 As 125/2012-43, 3072/2014 Sb. NSS, a ze dne 25. 5. 2021, č. j. Ars 3/2019-43, 4209/2021 Sb. NSS)].

<sup>288</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007-64 (2116/2010 Sb. NSS).

pochopitelně oprávněně zrušit „toliko“ rozhodnutí krajského soudu, jímž se pouze upravovalo vedení řízení. Může ale celkově vedení řízení posoudit a zhodnotit jeho zákonnost, resp. vliv možných procesních pochybení na celkovou zákonnost rozhodnutí krajského soudu, přičemž vady řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na zákonnost, nemohou samy o sobě vést ke zrušujícímu výroku Nejvyššího správního soudu. Cílem výluky z přípustnosti kasační stížnosti dané § 104 odst. 3 písm. b) SŘS proto je, aby kasační stížností byla napadána celková a konečná rozhodnutí krajského soudu. V opačném případě by hrozilo, že by řízení před krajským soudem bylo poměrně zdouhavé a s možností řady dílčích zásahů Nejvyššího správního soudu do jeho průběhu. Poměrně specifickou výjimkou v tomto ohledu je výslovná přípustnost<sup>289</sup> kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o uložení pořádkové pokuty, jakkoliv se jinak jedná o procesní rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení, byť s hmotněprávními důsledky vůči pachateli pořádkového deliktu.

Posledním specifickým případem nepřípustnosti kasační stížnosti jsou podle § 104 odst. 3 písm. c) SŘS kasační stížnosti proti rozhodnutím krajského soudu, která jsou podle své povahy dočasná. V tomto případě jsou důvody tohoto ustanovení vesměs obdobné jako v případě § 104 odst. 3 písm. b) SŘS, protože lze odkázat na předchozí výklad. Podstata dočasného rozhodnutí spočívá v tom, že má význam jen pro určité stadium řízení, přičemž pokud není zrušeno stejným soudem, zaniká právní mocí, resp. vykonatelností rozhodnutí ve věci samé. V literatuře lze najít shodu z hlediska příkladů takových dočasných rozhodnutí. Jedná se o rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku a rozhodnutí ve věci předběžného opatření.<sup>290</sup> Tato

---

<sup>289</sup> Srov. § 103 odst. 2 SŘS.

<sup>290</sup> Srov. *Zavřelová, J.* In: *Jemelka, L. a kol. Soudní řád správní. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2013, s. 932, *Hlouch, L.* In: *Šimíček, V.*

rozhodnutí sice ovlivňují účastníky řízení, nicméně převažujícím aspektem zde není jejich dopad do právní sféry, nýbrž jejich dočasný charakter.

### 2.3 Druhý krok nepřipustnosti kasační stížnosti

V § 104 odst. 2 SŘS je uvedena dvojice důvodů nepřipustnosti kasační stížnosti. V něm je společně vedle sebe stanovena nepřipustnost kasační stížnosti, pokud směřuje jen proti výroku o nákladech řízení před krajským soudem nebo proti důvodům rozhodnutí krajského soudu. Sluší se dodat, že se jedná o dva na sobě nezávislé důvody nepřipustnosti kasační stížnosti, byť je nutno uznat, že v souvislosti s konceptem tzv. subjektivní připustnosti kasační stížnosti judikatura byla nucena „plynule“ mezi oběma uvedenými důvody přecházet.

Nepřipustnost kasační stížnosti jen proti výroku o nákladech řízení má zcela praktický podtext. Jde o to, aby se Nejvyšší správní soud zabýval podstatnými věcmi, a nikoliv otázkou nákladů řízení, jakkoliv z pohledu účastníka řízení mohou být podstatné, zvláště pokud je mu uložena povinnost k jejich náhradě. Je nutno zohlednit skutečnost, že výrok o nákladech řízení je úzce spojen, resp. z něj vychází. Nicméně § 104 odst. 2 SŘS, jakož ani související judikatura nevyklučují, že by Nejvyšší správní soud nemohl přezkoumávat zákonnost a správnost závěrů krajského soudu ve věcech nákladů řízení. Nejvyšší správní soud tak učinit může, ovšem za předpokladu, že by kasační stížnost primárně směřovala proti věcnému rozhodnutí (tj. meritornímu výroku), resp. nebyla v tomto směru sama (z jiného důvodu) nepřipustná, a nesouhlas s výrokem o nákladech řízení by tak byl v podstatě

---

*a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1006, nebo Kühn, Z. In: Kühn, Z. *a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 951.

„doplňkovým“. <sup>291</sup> Naopak, pokud by kasační stížnost směřovala jen a pouze proti výroku o nákladech řízení, aniž by napadala ostatní výroky rozhodnutí krajského soudu, je nepřipustná.

Nepřipustnost kasační stížnosti, která směřuje proti důvodům rozhodnutí krajského soudu, je vedena záměrem, aby se zabránilo tzv. akademickým sporům či polemikám. Jejich podstatou je, že jimi není přímo napaden vlastní výrok rozhodnutí krajského soudu, nicméně jsou vznášeny výhrady pouze proti samotnému odůvodnění rozhodnutí, které by (snad) mohlo být formulováno jinak a v němž jsou právě důvody rozhodnutí obsaženy.<sup>292</sup> Jak uvádí J. Filipová, „*tímto*

---

<sup>291</sup> Shodně srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007-64 (2116/2010 Sb. NSS). Podle jeho celkového závěru „*ustanovení § 104 odst. 2 SŘS se vztahuje pouze na kasační stížnost podanou výlučně proti výroku o nákladech řízení*“. V této souvislosti lze odkázat na konstatování L. Hloucha, podle kterého „*Nejvyšší správní soud vyložil předmětné ustanovení v souladu s právem účastníků na přístup k soudu a výjimku ze soudního přezkumu interpretoval restriktivně ve smyslu výkladového principu singularita non sunt extendenda. V souladu s tímto právním názorem je nutno vztahovat vyluku z přípustnosti kasační stížnosti pouze na situaci, kdy stěžovatel napadá pouze a jedině výrok o náhradě nákladů řízení, aniž by zároveň brojil proti výroku o věci samé. Podmínkou ovšem je, aby námitky směřující do merita věci byly i z hlediska ostatních důvodů nepřipustnosti shledány Nejvyšším správním soudem jako přípustné... Je tedy v souladu s tímto názorem také možné, aby Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti částečně zamítavě ve vztahu k meritornímu výroku rozhodnutí krajského soudu... a zároveň zrušil výrok o náhradě nákladů řízení*“ (srov. Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1001).

<sup>292</sup> Za takový příklad (ale až) rozšířený senát Nejvyššího správního soudu označil kasační stížnost „*spočívající pouze v tvrzení, že krajský soud rozhodující o žalobě měl kromě rozhodnutí správního orgánu druhého stupně zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo*“. Tento závěr vychází z teze, že „*domáhat se zrušení rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně... není procesním právem žalobce, kterému by odpovídala povinnost soudu o takovém*



*se do popředí dostává zájem na samotném výsledku řízení..., nikoliv na správnosti vyslovených právních důvodů v obecné rovině“.*<sup>293</sup> Pokud stěžovatel konkrétně nebrojí proti výroku rozhodnutí, ale toliko polemizuje s důvody obsaženými v jeho odůvodnění, je taková kasační stížnost nepřipustná.<sup>294</sup>

---

*návrhu výrokiem rozhodnout“* (srov. usnesení ze dne 28. 8. 2007, č. j. 1 As 60/2006-106, 1456/2008 Sb. NSS).

<sup>293</sup> Filipová, J. Některé vybrané problémy právní úpravy přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu. Časopis pro právní vědu a praxi, 2011, č. 2, s. 153.

<sup>294</sup> Jistý problém ovšem může vyvolávat skutečnost, že krajský soud ve zrušujícím rozhodnutí je podle § 78 odst. 5 SŘS povinen vyjádřit svůj právní názor, který je pro (žalovaný) správní orgán závazný v dalším řízení. Mohou nastat situace, kdy kupříkladu úspěšný žalobce namítá nesprávnost zaujatých závazných právních názorů, které vůči němu budou aplikovány. Tohoto problému si byl vědom rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012-41 (3321/2016 Sb. NSS). V něm v této souvislosti, na účet tohoto důvodu nepřipustnosti kasační stížnosti, výslovně uvedl, že „[46] domáhá-li se stěžovatel kasace rozsudku, mohlo by být výsledkem řízení o kasační stížnosti zrušení rozsudku, který však byl vydán v jeho prospěch. Takový postup však odporuje konstrukci subsidiarity mimořádných opravných prostředků i důvodů kasační stížnosti, které jsou uvedeny v § 103 odst. 1 SŘS. Těmito důvody jsou především tvrzené vady stížností napadeného rozhodnutí krajského soudu či soudního řízení nebo vady postupu správního orgánu spolu s nesprávným hodnocením tohoto postupu krajským soudem. Stěžovatel by musel uplatňovat výhrady proti pro něj příznivému výroku rozhodnutí, což není v souladu s kontradiktorním charakterem soudního řízení. Takový postup by mohl mít smysl pouze tehdy, pokud by procesně úspěšný účastník usiloval o doplnění či revizi důvodů, ze kterých mu krajský soud vyhověl. To však neumožňuje § 104 odst. 2 SŘS, podle kterého je nepřipustná též kasační stížnost směřující jen proti důvodům rozhodnutí soudu... [47] Účastník řízení má procesní možnost k ochraně svých práv v dalším průběhu správního (případně následně i soudního) řízení. Nebude mu tudíž znemožněno uplatnit jeho základní právo na soudní ochranu... Jestliže krajský soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku právní názor, kterým je správní orgán vázán (a neshledal jím žalobní námitku důvodnou), znamená to, že správní orgán v navazujícím řízení nemůže posouzení této otázky změnit

Uvedený důvod nepřipustnosti kasační stížnosti neznamena, že Nejvyšší správní soud sám nemůže přezkoumávat důvody rozhodnutí krajského soudu, a dokonce je i korigovat.<sup>295</sup> Jednak je to v rozporu s důvodem kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a), d) nebo e) SŘS, a jednak jednou z funkcí odůvodnění je vyjavit důvody (či závěry), aby mohly být posouzeny a přezkoumány. Pokud stěžovatel kasační stížností napadá výrok rozhodnutí krajského soudu, je taková kasační stížnost (pokud splňuje i ostatní podmínky) přípustná. Přitom to budou právě důvody rozhodnutí krajského soudu,

---

*(vyjma případů, kdy dojde ke změně skutkového či právního stavu). Neznamená to však, že by žalobce nemohl takové posouzení znovu napadnout v žalobě proti novému správnímu rozhodnutí a následně i v kasační stížnosti proti novému rozhodnutí krajského soudu. Není tak vyloučena možnost v kasačním řízení přezkoumat právní názor krajského soudu (opakovaně) vyslovený v neprospěch žalobce. Nadto vlivem případné změny skutkového a právního stavu může dojít i ke změně dříve vysloveného právního názoru (může tak odpadnout i důvod, pro který by úspěšný žalobce proti rozhodnutí krajského soudu dříve brojil) ... [52] Lze sice uznat, že převážně zastávaný a rozšířeným senátem potvrzený názor tzv. nutí žalobce, aby si „obešel celé kolečko“ znovu a čekal, až rozhodne správní orgán. Poté žalobce půjde opět ke krajskému soudu (s vědomím, že soudní řízení pravděpodobně absolvuje bez naděje na úspěch toliko z důvodu, že chce později podat kasační stížnost) a teprve následně se dočká verdiktu Nejvyššího správního soudu, ačkoliv určitá základní právní otázka, například prekluze práva, správná právní kvalifikace deliktu nebo viny mohla být postavena najisto ještě dříve, než bude o věci znovu rozhodovat správní orgán“.*

<sup>295</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75 (1865/2009 Sb. NSS). Podle něj „zruší-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení [§ 110 odst. 1 SŘS]. Obstojí-li však důvody v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu“.

kteřé budou ze strany Nejvyššího správního soudu přezkoumávány, a hodnoceny a v návaznosti na to Nejvyšší správní soud posoudí též správnost a zákonnost rozhodnutí krajského soudu.<sup>296</sup>

## 2.4 Třetí krok nepřipustnosti kasační stížnosti

Kasační stížnost není připustná, opírá-li se o jiné důvody než ty, které jsou uvedeny taxativně v § 103 SŘS, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.

V kontextu srovnání s dikcí předchozích odstavců § 104 SŘS může být na první pohled poměrně „zarážející“, že zatímco předchozí odstavce výslovně pojednávají o nepřipustnosti (srov. dikci „*je nepřipustná*“), tak § 104 odst. 4 SŘS oproti tomu obsahuje formulaci „*není připustná*“. Tato odlišná formulace ovšem nemá za následek jiné důsledky, než které jsou s nepřipustností obecně spojeny. Zvolená formulace je spíše věcí celkového znění daného ustanovení. Z hlediska procesního důsledku není podstatného rozdílu mezi případy, kdy kasační stížnost „*není připustná*“ a kdy je kasační stížnost „*nepřipustná*“. Z hlediska příčiny by snad jisté rozdíly najít šlo, když „*připustnost*“ je pravidlem, zatímco „*nepřipustnost*“ je výjimkou. Podstatné je ovšem celkové vyznění daného ustanovení, přičemž není důvod k pochybnostem o jeho obsahu, účelu a důsledcích.

Jakkoliv na první pohled vypadá důvod nepřipustnosti kasační

---

<sup>296</sup> Na základě výše zmíněné judikatury, a to i v rámci konceptu možného procesně příznivějšího výsledku pro stěžovatele, tedy příznivějšího výroku soudu, než je ten, který stěžovatel napadá, Nejvyšší správní soud (srov. rozsudek ze dne 8. 11. 2021, č. j. 8 As 265/2020-173) dovodil, že stěžovatel je oprávněn v kasační stížnosti namítat, že krajský soud měl zrušit opatření obecné povahy *ex tunc*, místo toho, aby je rušil *ex nunc*. Taková kasační stížnost není nepřipustná, neboť nesměřuje proti důvodům rozhodnutí krajského soudu, ale domáhá se změny výroku tak, aby byl pro stěžovatele příznivější.

stížnosti založený v tom, že kasační stížnost se opírá o jiné než v § 103 SŘS uvedené důvody, poměrně striktně, k opačnému závěru vede právě samotné znění § 103 SŘS a především širě jednotlivých důvodů kasační stížnosti, o čemž bude ještě blíže pojednáno samostatně. V kontextu následujícího důvodu nepřipustnosti kasační stížnosti lze dodat, že toto „omezení“ dopadá na všechny stěžovatele bez ohledu na to, zda jím je navrhovatel (žalobce), odpůrce (žalovaný), nebo osoba zúčastněná na řízení.<sup>297</sup> Zdůraznit je třeba, že není povinností stěžovatele provést správnou právní kvalifikaci a podřazení jím tvrzených skutečností pod konkrétní důvod kasační stížnosti. Stejně tak není vadou, pokud v označení konkrétního důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) až e) SŘS stěžovatel pochybí,<sup>298</sup> neboť kasační stížnost by se měla posuzovat podle svého obsahu.<sup>299</sup> Smysl daného ustanovení a důvodu nepřipustnosti kasační stížnosti je třeba spatřovat v tom, aby námitky a vylíčení konkrétních skutečností<sup>300</sup> bylo možné podřadit pod některý z taxativně stanovených důvodů kasační stížnosti. Obvykle s tím v praxi nebývá zásadní problém, nicméně není vyloučeno, že u stěžovatelem uváděných námitek nebude možné provést jejich podřazení pod některý z důvodů kasační

---

<sup>297</sup> Shodně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008-104.

<sup>298</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003-50 (161/2004 Sb. NSS).

<sup>299</sup> Shodně srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2004, č. j. 1 As 7/2004-47.

<sup>300</sup> Proto není důvodem kasační stížnosti podle § 103 SŘS, jestliže je v kasační stížnosti sice toliko citován zákonný text tohoto ustanovení nebo jeho část, aniž by současně byla jakkoliv v konkrétní věci provedena jeho specifikace, nebo není-li provedena konkretizace vady, které se měl krajský soud dopustit, jak vyplývá z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2004, č. j. 1 Afs 47/2004-75.

stížnosti.<sup>301</sup> Jak v této souvislosti dodává Nejvyšší správní soud, „kasační stížnost, jejíž důvody nesměřují vůči výroku napadeného soudního rozhodnutí, resp. nesměřují proti důvodům, na nichž je toto rozhodnutí založeno, je nepřipustná..., neboť se opírá o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 SŘS“.<sup>302</sup> Poměrně výstižně a s jistou mírou ironie to shrnuje Z. Kühn, podle kterého „nastavení důvodů v § 103 SŘS je tak široké, že stěžovatel musí projevít vskutku velkou dávku nešikovnosti, aby jako kasační důvod podal takovou argumentaci, která nespadá pod § 103 SŘS. Proto jsou případy, kdy by byla kasační stížnost odmítána podle § 104 odst. 4 SŘS proto, že byla podána z jiných důvodů než podle § 103 SŘS, zcela výjimečné“.<sup>303</sup>

Druhý důvod nepřipustnosti kasační stížnosti v § 104 odst. 4 SŘS vychází z principů koncentrace řízení a zákazu novot v řízení o kasační stížnosti. Výslovně je tento důvod nepřipustnosti kasační stížnosti spojen s osobou stěžovatele, který byl v řízení před krajským soudem v procesním postavení navrhovatele (žalobce).<sup>304</sup> Z povahy věci toto omezení a důvod nepřipustnosti kasační stížnosti nedopadá na stěžovatele-odpůrce (žalovaného) nebo osobu zúčastněnou na řízení. Podstatou je zákaz uplatňování tzv. právních novot, pokud nebyly uplatněny v řízení před krajským soudem, ač tak stěžovatel učinit mohl. Z hlediska všech důvodů kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 SŘS je uvedená koncentrace

---

<sup>301</sup> Konkrétní takové příklady jsou obsaženy kupříkladu v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007-64 (2116/2010 Sb. NSS), v odstavci 25.

<sup>302</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 Afs 106/2009-77 (2103/2010 Sb. NSS).

<sup>303</sup> Srov. Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 952 a zde výslovně uvedené příklady.

<sup>304</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008-104.

řízení uplatnitelná „toliko“ v případě § 103 odst. 1 písm. a) a b) SŘS. Oproti tomu ostatní důvody kasační stížnosti mají svůj původ „až“ v rámci řízení před krajským soudem a v rozhodnutí krajského soudu. Z povahy věci je ze strany stěžovatele nebylo možné uplatnit dříve než v podané kasační stížnosti. Od těchto právních novot je nutno odlišovat tzv. novoty skutkové. Nepřihlédnutí k nim je v řízení o kasační stížnosti upraveno v § 109 odst. 5 SŘS.

### **3. Srovnání (ne)přípustnosti kasační stížnosti a dovolání**

Cílem této části je provést ve stručnosti určité srovnání kasační stížnosti s dovoláním, a to z hlediska přístupu předmětné právní úpravy k přípustnosti a nepřípustnosti těchto mimořádných opravných prostředků. Ve vztahu k dovolání je nutno provést zúžení v tom směru, že předmětem srovnání v otázce (ne)přípustnosti bude toliko a jen právní úprava dovolání v civilním soudním řízení, a nikoliv již úprava dovolání v trestním řízení soudním. Důvod je vcelku prozaický a je dán odlišností předmětů řízení, přičemž soudní řízení správní a civilní soudní řízení mají řadu shodných východisek, historicky jsou si blízké a jejich právní úprava je „částečně“ založena na vztahu speciality a subsidiarity podle § 64 SŘS.

Zatímco celkové problematice dovolání v civilním soudním řízení je kupříkladu v učebnicové literatuře věnována pozornost na několika desítkách stran<sup>305</sup> a existují k ní i monografie,<sup>306</sup> v případě kasační stížnosti tomu tak dosud

---

<sup>305</sup> Srov. kupříkladu „základní“ učebnice civilního práva procesního; Macková, A. In: Winterová, A., Macková, A. a kol. Civilní právo procesní. Díl první: řízení nalézací. 9. vydání. Praha: Leges, 2018, s. 545–558, nebo Hamuláková, K. In: Šínová, R., Hamuláková, K. a kol. Civilní proces. Obecná část a sporné řízení. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 444–464.

<sup>306</sup> Bez nároku na úplnost srov. kupříkladu Bureš, J., Drápal, L. Dovolání

není.<sup>307</sup> Zmíněnou „publikační nevyváženost“ v neprospěch kasační stížnosti vyrovnává dostupná komentářová literatura, která se rozboru jednotlivých ustanovení kasační stížnosti v SŘS věnuje precizně a na několika desítkách stran. V tomto ohledu kasační stížnost z hlediska jejího rozboru výrazně nezaostává.

Jak kasační stížnost, tak i dovolání patří do kategorie mimořádných opravných prostředků,<sup>308</sup> u nichž je (věcná) příslušnost k jejich posouzení a rozhodnutí o nich svěřena vrcholným článkům soudní soustavy, tj. Nejvyššímu správnímu soudu u kasačních stížností (podle § 12 odst. 1 ve spojení s § 110 SŘS) a Nejvyššímu soudu u dovolání (podle § 10a OSŘ), a to za shodným účelem, kterým je zajištění jednoty a zákonnosti rozhodování.<sup>309</sup> Již z toho důvodu se

---

podle občanského soudního řádu. Praha: C. H. Beck, 1994, Svoboda, K., Trněná, K. Dovolání. Praha: C. H. Beck, 2018, Svoboda, K. Opravné prostředky. Civilní proces z pohledu účastníka. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 399–507, nebo Stanislav, A. Dovolání s akcentem na ústavněprávní konformitu. Praha: Wolters Kluwer, 2020.

<sup>307</sup> Učebnice z oblasti obecné části správního práva (nebo správního práva procesního) se kasační stížnosti věnují, ale rozsah zasvěcený této oblasti není, z pochopitelných důvodů, značný (srov. Sládeček, V. Obecné právní právo. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 427, 467 a 468, Průcha, P. In: Skulová, S. a kol. Správní právo procesní. 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 327–330, nebo Kopecký, M. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 506–508. Z monografické literatury k problematice lze odkázat zejména na Sládeček, V., Tomoszková, V. a kol. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 69–72, kde je kasační stížnost stručně vymezena).

<sup>308</sup> V obou případech jak OSŘ, tak SŘS pojem „mimořádný opravný prostředek“ nepoužívají, nicméně v teorii o tomto označení není pochybnost. V případě kasační stížnosti lze v této souvislosti odkázat na kapitulu III oddíl 1.1, v případě dovolání srov. kupříkladu Svoboda, K., Trněná, K. Dovolání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 1.

<sup>309</sup> Z pohledu SŘS srov. § 12 odst. 1, z pohledu civilního soudního řízení

doslova nabízí možnost provést jejich vzájemné srovnání.

Současně je třeba velmi pozorně vnímat specifika civilního řízení soudního a jeho dvoustupňovost, jakož i specifika soudního řízení správního a jeho jednostupňovost, nehledě na výslovné znění právní úpravy a odlišné přístupy k oběma mimořádným opravným prostředkům. Již z těchto důvodů není možná (a ani vhodná) plná přenositelnost, komparace a případná inspirace v rámci obou mimořádných opravných prostředků.

Z naznačeného vyplývá, že v případě kasační stížnosti a dovolání je dána řada odlišností, nicméně přesto lze nalézt shodné či podobné konstrukční prvky, u nichž lze provést srovnání. Jakkoliv do jisté míry srovnáváme obtížně srovnatelné, minimálně v oblasti přípustnosti a nepřípustnosti taková komparace je alespoň zčásti případná. Ostatně i judikatura Nejvyššího správního soudu se odvolává na závěry civilní judikatury (a teorie civilního práva procesního), a to především při posuzování podobných otázek v oblasti přípustnosti a nepřípustnosti kasační stížnosti a dovolání.<sup>310</sup>

Zatímco právní úprava přípustnosti a nepřípustnosti kasační stížnosti, jakož i její východiska a důsledky byly přiblíženy v předcházejících pasážích, je nutno v nezbytném rozsahu přiblížit tyto kategorie ve spojitosti s dovoláním.

Právní úprava přípustnosti a nepřípustnosti dovolání je obsažena v § 236 až 239 OSŘ. Již na první pohled je evidentní, že tato právní úprava je rozsáhlejší. Dovolání je svou povahou mimořádný opravný prostředek, kterým se napadá pravomocné rozhodnutí odvolacího soudu. Jako

---

srov. § 14 odst. 1 písm. a) SSZ.

<sup>310</sup> Především tomu tak je v souvislosti s tzv. subjektivní přípustností kasační stížnosti, k tomu blíže srov. kupříkladu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012-41 (3321/2016 Sb. NSS), nebo ze dne 26. 3. 2020, č. j. 9 Afs 271/2018-52 (4024/2020 Sb. NSS).



takové představuje průlom do právní moci a právní jistoty v právních vztazích, a proto je dovolání připuštěno tam, kde převažuje zájem na přezkoumání rozhodnutí a nápravě případných vad nad stabilitou.<sup>311</sup> Ve srovnání s kasační stížností je třeba zdůraznit, že „připustnost dovolání je konstruována následovně. Jsou obecně stanoveny základní podmínky připustnosti dovolání. Kromě jejich splnění je však současně třeba, aby dovolací soud kladně posoudil připustnost dovolání i z hlediska uplatněného dovolacího důvodu v konkrétním případě (§ 237 a 238a OSŘ)“.<sup>312</sup> V zásadě podobně je to vyjádřeno tak, že „připustnost dovolání v širším slova smyslu zahrnuje jednak objektivní a jednak subjektivní předpoklady připustnosti dovolání. Mezi objektivní předpoklady připustnosti dovolání patří způsobily předmět dovolání, připustnost dovolání v užším slova smyslu a dodržení lhůty k podání dovolání. Pod subjektivní předpoklady připustnosti dovolání řadíme okruh osob oprávněných podat dovolání“.<sup>313</sup>

Právní úprava připustnosti dovolání v § 236 odst. 1 OSŘ vychází z „omezené“ či „podmíněné“ připustnosti dovolání, k čemuž přistupují jednotlivé důvody nepřipustnosti dovolání. Není možné konstatovat, že by připustnost dovolání byla založena na generální klauzuli, jako je tomu v případě kasační stížnosti. Ta v této souvislosti obsahuje formulaci „kasační stížnost je připustná proti každému takovému rozhodnutí“. To v případě § 236 odst. 1 OSŘ není dáno. Ostatně jak uvádí

---

<sup>311</sup> Srov. Macková, A. In: Winterová, A., Macková, A. a kol. Civilní právo procesní. Díl první: řízení nalézací. 9. vydání. Praha: Leges, 2018, s. 545.

<sup>312</sup> Srov. Macková, A. In: Winterová, A., Macková, A. a kol. Civilní právo procesní. Díl první: řízení nalézací. 9. vydání. Praha: Leges, 2018, s. 546.

<sup>313</sup> Srov. Hamuláková, K. In: Šínová, R., Hamuláková, K. a kol. Civilní proces. Obecná část a sporné řízení. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 444 a 445.

i komentářová literatura, „*přípustnost dovolání proti rozhodnutí odvolacího soudu není – na rozdíl od právní úpravy odvolání proti rozhodnutí soudu prvního stupně, podle níž je odvolání proti takovému rozhodnutí přípustné, pokud to zákon nevyklučuje – založena na principu univerzality. Dovoláním lze napadnout jen ta pravomocná rozhodnutí odvolacího soudu, u nichž to zákon výslovně připouští (srov. § 237 až 238a OSŘ)*“.<sup>314</sup> To znamená, že pro přípustnost dovolání musí být dán výslovný důvod přípustnosti, jak jej stanoví § 237 a 238a OSŘ, a současně nesmí být naplněn některý z důvodů nepřípustnosti dovolání, jak je upravuje § 236 odst. 2 a § 238 OSŘ.

Co je z hlediska srovnání přípustnosti dovolání ve vztahu ke kasační stížnosti zajímavé, je především § 237 OSŘ. Toto ustanovení otázku přípustnosti kasační stížnosti posouvá směrem, pro který je ve správním soudnictví zaveden v § 104a SŘS (samostatný) institut nepřijatelnosti kasační stížnosti. Tím se celkové pojetí přípustnosti dovolání vzdaluje od pojetí přípustnosti, jak je nastavena v případě kasační stížnosti.

Ostatně i judikatura Nejvyššího správního soudu, pokud využívá srovnání, nečiní tomu tak obecně, nýbrž až v rámci jednotlivých důvodů nepřípustnosti kasační stížnosti a dovolání, případně v rámci uplatnění tzv. subjektivní přípustnosti dovolání i v rámci kasační stížnosti.

Podobnost, v tomto případě shodnost, z hlediska důvodů nepřípustnosti kasační stížnosti a dovolání je dána v případě § 236 odst. 2 OSŘ. Podle něj dovolání jen proti důvodům rozhodnutí není přípustné (srov. § 104 odst. 2 SŘS).

Vedle toho lze nalézt podobnost v případě nepřípustnosti dovolání proti usnesením, kterými bylo rozhodnuto

---

<sup>314</sup> Doležilek, J. In: Svoboda, K. a kol. Občanský soudní řád. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 1053.

o předběžném opatření [§ 238 odst. 1 písm. f) OSŘ],<sup>315</sup> nebo proti rozhodnutím v části týkající se výroku o nákladech řízení [§ 238 odst. 1 písm. h) OSŘ].<sup>316</sup>

V případě důvodu nepřipustnosti podle § 238 odst. 1 písm. i) a j) OSŘ zaujala judikatura Nejvyššího správního soudu opačný postoj.<sup>317</sup> Důvodem mimo jiné je, že výslovně tato rozhodnutí SRS nezmiňuje a je otázkou, zda je lze podřadit pod důvody nepřipustnosti podle § 104 odst. 3 písm. b) nebo c) SŘS.

Společným rysem pro kasační stížnost a dovolání je důsledek připustnosti nebo nepřipustnosti, který vede k tomu, že se tímto mimořádným opravným prostředkem vrcholný soud věcně zabývá, nebo nikoliv.<sup>318</sup>

Jakkoliv se v případě kasační stížnosti a dovolání jedná o jeden z nástrojů podporujících sjednocující roli těchto vrcholných soudních orgánů, současně je shodným cílem (ne)připustnosti snížení zatížení těchto vrcholných soudních těles o případy a otázky, které určitým způsobem nejsou „klíčové“. Naopak v řadě dílčích aspektů, a to i v rámci stanovení (ne)připustnosti dovolání, jsou vůči kasační stížnosti dány odlišnosti, které brání provést účinné a smysluplné srovnání.

---

<sup>315</sup> Srov. § 104 odst. 3 písm. c) SŘS.

<sup>316</sup> Srov. § 104 odst. 2 SŘS.

<sup>317</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2021, č. j. Ars 3/2019-43 (4209/2021 Sb. NSS). Zde byla překládacím senátem neúspěšně využita argumentace zněním § 238 odst. 1 písm. i) OSŘ, která byla výsledkem novelizace provedené zákonem č. 296/2017 Sb., přičemž cílem této novely bylo snížení zatížení Nejvyššího soudu o skutkově a právně jednoduchou agendu.

<sup>318</sup> Podle § 243c odst. 1 OSŘ dovolání podané proti rozhodnutí odvolacího soudu, které není přípustné, dovolací soud odmítne.

#### 4. Dílčí závěry a zhodnocení právní úpravy (ne)přípustnosti kasační stížnosti

Kasační stížností je možné napadnout jak meritorní rozsudek krajského soudu, tak i mnohá rozhodnutí v procesní formě usnesení. Nejde přitom výlučně o usnesení o zastavení řízení nebo o odmítnutí návrhu, u nichž lze přípustnost kasační stížnosti z povahy věci v zásadě akceptovat, neboť se jimi řízení končí, aniž by byla poskytnuta soudní ochrana. Do výčtu usnesení se ale řadí i další, jako je kupříkladu (ne)osvobození od soudního poplatku či (ne)ustanovení zástupce. Je otázkou, zda i v těchto případech je nezbytně nutné, aby vůči těmto rozhodnutím byla přiznána přípustnost kasační stížnosti. Za současného stavu právní úpravy a při uplatnění restriktivního přístupu vůči § 104 SŘS je v jejich případě přístup k Nejvyššímu správnímu soudu cestou kasační stížnosti zachován.

Slovenská právní úprava správního soudnictví vymezuje důvody nepřípustnosti kasační stížnosti v § 439 odst. 2 a 3 SSP. V obou zmíněných odstavcích je celkem obsaženo 11 dílčích důvodů nepřípustnosti (oproti 8 důvodům, které lze nalézt v textu české právní úpravy). V § 439 odst. 2 SSP se zavádí nepřípustnost proti usnesení a za tím účelem toto ustanovení stanovuje konkrétní důvody, resp. případy, kdy tomu tak bude.<sup>319</sup> Oproti tomu v § 439 odst. 3 SSP již forma rozhodnutí není podstatná a jsou zde uvedeny obecnější důvody nepřípustnosti, z povahy věci spojené spíše

---

<sup>319</sup> Podle tohoto ustanovení kasační stížnost není přípustná proti usnesení, kterým se upravuje vedení řízení, proti kterému je přípustná stížnost, o přiznání nebo nepřiznání postavení osoby zúčastněné na řízení, o pravomoci, příslušnosti, pořádkové pokutě podle § 78 SSP, o odměně znalce, tlumočnicka a překladatele, týkajícímu se odkladného účinku žaloby, o prodloužení lhůty § 250 odst. 2 SSP, kterým se přerušuje řízení z důvodu podání předběžné otázky, o náhradě nákladů řízení.

s rozhodnutím ve formě rozsudku.<sup>320</sup> Na první pohled působí taková právní úprava podrobněji, nicméně při bližším srovnání jsou ve slovenské právní úpravě výslovně zmíněny ty případy, které lze podřadit pod obecnější případy nepřipustnosti v § 104 odst. 3 písm. b) a c) SŘS, případně případy, u nichž byla v podmínkách českého správního soudnictví naopak judikaturou kasační stížnost připuštěna.<sup>321</sup> Slovenská právní úprava šla cestou evidentní inspirace českou právní úpravou, přičemž nepřevzala obecnější konstrukci důvodů nepřipustnosti, nýbrž mnohé důvody nepřipustnosti kasační stížnosti jsou vymezeny zcela konkrétně. Takový přístup má své výhody, ale i nevýhody. Výhodou je větší srozumitelnost a odpadá potřeba bližšího judikaturního vymezení, včetně možných judikaturních kolizí, potřeby sjednocování judikatury atd. Nevýhodou je jasné zákonné znění, které jen obtížně, případně vůbec, půjde překlenout judikaturou, a k případným posunům bude vždy třeba výslovného zásahu zákonodárce.

V případě polské právní úpravy kasační stížnosti žádné výslovné důvody nepřipustnosti právní úpravou sice zavedeny nejsou, nicméně nepřipustnost kasační stížnosti v některých

---

<sup>320</sup> Podle něj kasační stížnost není přípustná, pokud se opírá o jiné důvody, než jsou uvedeny v § 440 SSP, se opírá o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před správním soudem, ve kterém bylo vydáno napadené rozhodnutí, ačkoliv tak učinit mohl, směřuje jen proti důvodům rozhodnutí správního soudu.

<sup>321</sup> Týká se to kupříkladu důvodu podle § 439 odst. 2 písm. a), d), e), f) nebo g) SSP. Nicméně nad rámec české právní úpravy ta slovenská stanovuje v § 439 odst. 2 písm. c) SSP nepřipustnost kasační stížnosti proti rozhodnutí, jímž se (ne)priznává postavení osoby zúčastněné na řízení. V našich podmínkách proti takovému rozhodnutí kasační stížnost přípustná je (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 7 As 43/2005-53, 710/2005 Sb. NSS). V § 439 odst. 2 písm. d) SSP je stanovena nepřipustnost kasační stížnosti mimo jiné proti usnesení o pořádkové pokutě, což je opět v rozporu s českou právní úpravou, která takovou kasační stížnost připouští.

případech je dovozována teorií a judikaturou. S ohledem na skutečnost, že kasační stížnost v polském kontextu je řádným opravným prostředkem, takový závěr není příliš překvapivým.

Jestliže jsou v současné době aktuální úvahy nad možným omezením přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu cestou kasační stížnosti, prvotní ustanovení, které se v tomto ohledu nabízí k případné novelizaci, je především § 102, resp. § 104 SŘS. K úvahám, zda by kasační stížnost neměla být přípustná kupříkladu jen proti rozhodnutím ve věci (tj. rozsudkům) krajských soudů, by šlo připojit statistiky. Ty ke škodě věci nejsou snadno dostupné. Z nich by ovšem bylo možné objektivně dovodit, v kolika případech z celkového počtu kasačních stížností jsou napadána nejrůznější „usnesení“, potažmo o jaké typové případy jde nejčastěji. Zajímavým by jistě byl i údaj ohledně toho, zda tyto kasační stížnosti byly nakonec „úspěšné“ a byly shledány důvodnými. Jinak řečeno je otázkou, zda tato část rozhodovací praxe vůbec představuje nějakou kvantifikovatelnou zátěž Nejvyššího správního soudu, kterou lze eliminovat, a také zda v těchto případech je rozhodovací praxe krajských soudů nesprávná a je nutno ji ze strany Nejvyššího správního soudu ve většině případů korigovat. Na první pohled by se mohlo jevit, že byť je v případech „usnesení“ krajských soudů kasační stížnost přípustná, jedná se o skutkově či právně jednoduché případy. Nicméně poměrně vysoký počet rozhodnutí rozšířeného senátu, jak byl blíže přiblížen v textu, neumožňuje dát jednoznačný závěr o jednoduchosti takových kauz.

Ostatně poté, co byla přiblížena i relevantní judikatura vztahující se k jednotlivým důvodům nepřipustnosti podle § 104 SŘS, je zcela evidentní, že prosté seznámení se s textem právní úpravy není pro správnou aplikaci předmětného ustanovení postačující. Výše zmiňovaná judikatura, a to jak rozšířeného senátu, tak „prostých“ tříčlenných senátů Nejvyššího správního soudu, v řadě ohledů doplnila a konkretizovala právní úpravu § 104 SŘS nebo ji určitým

způsobem korigovala. Judikatura sehrála a i nadále sehrává podstatnou roli. Nedá se přímo hovořit o tom, že by vlivem judikaturních závěrů došlo k nějaké zásadní proměně tohoto ustanovení jako celku, případně jednotlivých důvodů nepřipustnosti kasační stížnosti. Lze se setkat s tím, že na základě konceptu tzv. subjektivní přípustnosti kasační stížnosti byly do jisté míry rozšířeny důvody nepřipustnosti kasační stížnosti podle § 104 odst. 2 SŘS. Současně ale v jiných případech zaujala judikatura spíše restriktivní přístup co do šire jiných důvodů nepřipustnosti kasační stížnosti. Každopádně, znalost judikatury a jejích závěrů je (nejen) v případě § 104 SŘS nezbytná, a to jak pro krajské soudy z hlediska správné formulace poučení, což akcentoval i Ústavní soud, tak především pro Nejvyšší správní soud samotný. S jistým povzdechem je nutno poukázat na znění § 104 odst. 3 písm. a) SŘS ohledně nepřipustnosti kasační stížnosti v případech tzv. opakovaných kasačních stížností. V tomto případě, a bylo to v textu blíže konkretizováno, se výkladu daného ustanovení věnoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svých 3 (!) rozhodnutích, v nichž postupně precizoval své závěry, resp. je rozšiřoval na rozličné procesní situace. Přičemž dané ustanovení má konsekvence směrem k ústavní stížnosti. Jakkoliv lze chápat nastalou situaci, potvrzuje se tím výše zmíněný význam judikatury a potřebnost její náležitě znalosti.

Uvedená skutečnost nijak zásadně nepopírá uvedený judikaturní požadavek vedoucí k tomu, aby otázka přípustnosti nebyla „svázána“ nepřehlednými pravidly. To ale v případě nepřipustnosti kasační stížnosti zcela neplatí. Zatímco otázka přípustnosti je primárně na posouzení stěžovatele, otázka nepřipustnosti a jejího posouzení je úkolem Nejvyššího správního soudu. U něj lze očekávat jak znalost právní úpravy, tak lze předpokládat znalost vlastní judikatury. Tím se ovšem dostává do popředí, jakkoliv to jistě judikaturou nebylo a není plánováno, „zesložítování“ soudního řízení správního. Potvrzuje se tím i smysluplnost povinného zastoupení stěžovatele, jak je vyžadováno § 105

odst. 2 SŘS.

Srovnání s koncepcí (ne)přípustnosti dovolání v OSŘ umožňuje učinit závěr, že právní úprava obsažená v § 102 a 104 SŘS je poměrně jednodušší a celkově je více nakloněna širšímu přezkoumání napadených rozhodnutí krajských soudů ze strany Nejvyššího správního soudu.

Ustanovení § 104 SŘS bylo v průběhu své účinnosti dotčeno několika novelizacemi. V podrobnostech (zejména ohledně konkrétních dat účinnosti) lze odkázat na kapitolu I podkapitolu 2, kde jsou obecně přiblíženy uskutečněné změny právní úpravy kasační stížnosti. Zmíněné novelizace nejprve rozšířily nepřipustnost kasační stížnosti z věcí volebních i na věci místního referenda a posléze krajského referenda. Nepřipustnost kasačních stížností v obou případech byla (tzv. velkou novelou provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.) zrušena. Důsledkem je rozšíření přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu v rámci řízení o kasačních stížnostech a sjednocování judikatury krajských soudů i na oblast tzv. referendového soudnictví, což bylo shledáno potřebným s ohledem na rozpornost judikatury. Co se týče dalších změn § 104 SŘS, na dobu více než 6 let právní úprava zavedla výjimku z nepřipustnosti kasační stížnosti ve věcech porušení pravidel financování volební kampaně, aby od ní zase odstoupila. Uvedené změny právní úpravy nepřipustnosti kasační stížnosti se týkaly výlučně znění § 104 odst. 1 SŘS. Současná podoba tohoto ustanovení je i přes naznačený vývoj, resp. právě díky němu, opět v původním stavu. Ostatní odstavce § 104 SŘS zůstaly nedotčeny novelizačními změnami, což lze hodnotit v zásadě pozitivně.

#### **KAPITOLA IV.**

#### **Nepřijatelnost kasační stížnosti**

Tato kapitola, jak je patrné z jejího názvu, se celkově zaměřuje na nepřijatelnost kasační stížnosti. V první řadě se



zabývá podstatou nepřijatelnosti kasační stížnosti, jakož i důvody, které vedly k jejímu zakotvení do právní úpravy. Tato kapitola se rovněž zaměřuje na důsledky toho, pokud je kasační stížnost shledána nepřijatelnou. Za tím účelem přibližuje usnesení Nejvyššího správního soudu, a to především jeho odůvodnění, pokud se kasační stížnost odmítá pro nepřijatelnost. Pochopitelně stranou pozornosti v této kapitole nezůstává ani rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti, k němuž došlo v roce 2021, jakož ani otázky, které jsou s touto změnou spojeny.

Zákonodárcem zvolené řešení v podobě nepřijatelnosti kasační stížnosti souvisí s obecnými otázkami ohledně účelu Nejvyššího správního soudu, kasační stížnosti a judikatury samotné. Této problematice se věnuje závěrečná kapitola X. V této části je pozornost zaměřena na nepřijatelnost kasační stížnosti jako takovou, jakkoliv ji oddělit od naznačených obecných a systémových otázek dost dobře není možné.

Jak vyplývá z výše uvedeného, cílem této kapitoly je souhrnně přiblížit problematiku nepřijatelnosti kasační stížnosti a také zhodnotit její právní úpravu a důsledky, které přinesla a přináší. Protože je ještě poměrně brzy na zhodnocení nové právní úpravy z roku 2021 a jejích účinků, tato kapitola poukáže na možné výhody a nevýhody aktuálně zvoleného řešení. To sice není zcela neznámé, ale doposud a ve větším rozsahu aplikováno nebylo.

Ve srovnání s ostatními kapitolami je tato poněkud stručnější. Ostatně stručná je i relevantní právní úprava. Ani zásadní judikatury není velké množství. Rovněž s praktickou aplikací nepřijatelnosti ze strany Nejvyššího správního soudu nejsou výrazné problémy, jakkoliv se k některým otázkám musela judikatura vyslovit. V daném ohledu by se zdálo, že nepřijatelnost kasační stížnosti byla a je vhodným řešením.

## **1. Obecný úvod k institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti a jeho odraz v literatuře a judikatuře**

Nepřijatelnost kasační stížnosti a její právní úprava, a to jako jediná z ostatních ustanovení upravujících kasační stížnost, nepatří mezi „původní“. Ostatně to je patrné hned na první pohled, neboť nepřijatelnost kasační stížnosti je obsažena v „písmenkovém“ § 104a SŘS. Lze proto správně dovodit, že se jedná o institut, který byl do SŘS doplněn až následně. Z dnešního pohledu „prodleva“ od účinnosti SŘS do zavedení institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti nebyla nijak dlouhá (necelé 3 roky), a to ve srovnání s dalším zásahem do této problematiky (cca 18 let od účinnosti SŘS a cca 16 let po zavedení nepřijatelnosti do právní úpravy kasační stížnosti).

Institut nepřijatelnosti byl poprvé v SŘS použit v roce 2005 s cílem snížit zatížení Nejvyššího správního soudu, a to výhradně v tzv. azylové agendě. Tento institut byl novelou v roce 2021 rozšířen na širší okruh kasačních stížností, resp. agend správního soudnictví.

### **1.1 Literatura a judikatura k nepřijatelnosti kasační stížnosti**

Právní úprava institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti, a to ve srovnání s ostatními instituty společně vytvářejícími kasační stížnost, byla a nadále je velmi stručná.<sup>322</sup> Vzdor tomu, opět ve srovnání s jinými instituty a ustanoveními kasační stížnosti, značně (a to společně s problematikou odkladného účinku podle § 107 SŘS) přitahovala a dodnes

---

<sup>322</sup> Až do 31. 3. 2021 obsahoval § 104a SŘS celkem 3 odstavce. Od 1. 4. 2021 obsahuje § 104a SŘS toliko dva odstavce. Do 31. 12. 2011 se s nepřijatelností kasační stížnosti úzce pojila právní úprava obsažená v § 16 odst. 2 písm. b) SŘS (v tehdejší znění), která pro tuto oblast počítala s tzv. pětičlennými senáty Nejvyššího správního soudu.

přitahuje pozornost odborné literatury.

V literatuře z doby zavedení nepřijatelnosti kasační stížnosti bylo možné najít jak její kritiku,<sup>323</sup> tak její pozitivní hodnocení.<sup>324</sup> Je tomu tak především proto, že do správního soudnictví a řešení kasační stížnosti přináší prvek, který byl našemu systému a pojetí činnosti vrcholných soudních orgánů spíše neznámý, přičemž je zajímavý i způsob, jak a proč se tomu stalo, což bude ještě zmíněno blíže.

Oproti tomu pozdější literatura<sup>325</sup> a literatura poukazující nejprve na záměry<sup>326</sup> rozšířit nepřijatelnost kasační stížnosti,

---

<sup>323</sup> Srov. kupříkladu *Kučera, V.* K institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti. Právní zpravodaj, 2005, č. 11, s. 7–9, *Šiškeová, S., Lavický, P.* Nad novou úpravou řízení o kasační stížnosti v azylových věcech. Právní rozhledy, 2005, č. 19, s. 693–703, z pozdější literatury srov. *Bobák, M., Hájek, M.* Nepřijatelnost dle § 104a SŘS, smysluplný krok nebo kanón na vrabce? In: *Molek, P., Kandalec, P., Valdhan, J.* Dny práva 2014 – Days of Law 2014. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 47–76.

<sup>324</sup> Srov. kupříkladu *Šimiček, V.* Přijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu – jedna z cest k efektivitě práva. Soudní rozhledy, 2006, č. 6, s. 201–205, nebo *Bobek, M., Molek, P.* Nepřijatelná kasační stížnost ve věcech azylových; srovnávací pohled. Soudní rozhledy, 2006, č. 5, s. 205 a násl. Z aktuální komentářové literatury srov. *Kühn, Z.* In: *Kühn, Z. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 956 a násl., pozitivní hodnocení je vysloveně obsaženo na s. 964.

<sup>325</sup> Srov. *Žondrová, S.* Nepřijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu. Správní právo, 2007, č. 6, s. 408 a násl., nebo *Filipová, J.* Některé vybrané problémy právní úpravy přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu. Časopis pro právní vědu a praxi, 2011, č. 2, s. 148 a násl. Platí to i pro komentářovou literaturu (srov. *Zavřelová, J.* In: *Jemelka, L. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 938 a násl., *Hlouch, L.* In: *Šimiček, V. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1013 a násl.).

<sup>326</sup> Srov. *Balounová, J.* Nepřijatelnost kasační stížnosti. In: *Adamec, M. a kol.* Soudní řád správní. Kritická analýza. Praha: Auditorium, 2019, s. 113–116, *Jilková, N.* Je nepřijatelnost kasační stížnosti pro oblast

jakož i literatura posléze komentující přijatou novelu,<sup>327</sup> která nepřijatelnost kasační stížnosti skutečně rozšířila (byť méně, než bylo původním záměrem), je již k vlastní podstatě nepřijatelnosti buďto smířlivá, nebo alespoň neutrální. Tato literatura se dále zabývá tím, na jaké okruhy případů nová právní úprava dopadá, jakož i na to, jaké možné problémy vyvolá.

Protože k dané problematice existuje vcelku bohatá a reprezentativní literatura, tato pasáž z jejích závěrů vychází, přičemž v nezbytných podrobnostech na ni lze odkázat. Oproti tomu klíčová judikatura vztahující se k tomuto institutu a jeho právní úpravě je vcelku skrovná.<sup>328</sup> Z toho lze dovodit, že v praxi tento institut a jeho právní úprava zřejmě nevyvolává zásadní problémy. A ty problémy, které se dosud vyskytly, se judikatuře a aplikační praxi podařilo vyřešit, aniž

---

správního trestání přijatelné řešení? *Právní rozhledy*, 2019, č. 4, s. 140 a násl., nebo *Pomahač, R.* (Ne)přijatelnost kasační stížnosti. *Právní rozhledy*, 2020, č. 8, s. 267 a násl.

<sup>327</sup> *Dvořáková, M., Staněk, M.* Z „laboratoře“ do ostrého provozu – co přinese rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti. *Právní rozhledy*, 2021, č. 5, s. 146 a násl., nebo *Potěšil, L.* Restriction of access to the Supreme Administrative Court to reduce its burden (via expanding the institution of inadmissibility of a cassation complaint in the Czech Republic). *Institutiones Administrationis – Journal of Administrative Sciences*, 2021, č. 1, s. 74 a násl.

<sup>328</sup> Klíčovým bylo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39 (933/2006 Sb. NSS), které blíže vymezilo neurčitý pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“. To, že i nadále jsou jeho závěry použitelné, potvrdil Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28 (4219/2021 Sb. NSS). K otázce, zda nepřijatelnost dopadá i na kasační stížnosti podané žalovaným správním orgánem, se vyjádřil Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59 (1143/2007 Sb. NSS). Přímou k § 104a SŘS se vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 1. 2015, č. j. 9 Azs 66/2014-69 (3181/2015 Sb. NSS). Judikáty z aktuální doby jsou uvedeny dále v textu.

by k tomu musel přispět zákonodárce cestou výslovného legislativního zásahu.

## 1.2 Nepřípustnost a nepřijatelnost kasační stížnosti

V předchozí kapitole se výklad zabýval nepřípustností kasační stížnosti. Jakkoliv na první pohled nemusí být patrný rozdíl mezi nepřípustností a nepřijatelností kasační stížnosti, oba instituty jsou odlišné. Může se proto jevit poměrně paradoxním, že úplně původním navrhovaným řešením v roce 2005, místo pozdější nepřijatelnosti kasační stížnosti, byla právě nepřípustnost. Z toho může vyvstat otázka, zda nepřijatelnost kasační stížnosti není nějaká „slabší verze“ nepřípustnosti.

Zjednodušeně řečeno, nepřípustnost kasační stížnosti co do svých důsledků brání tomu, aby kasační stížnost vůbec bylo možné podat. Tím pádem nemůže být posuzována ani její důvodnost a tato skutečnost brání vydání rozhodnutí ve věci samé. Nepřípustnost brání přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu.

Naopak nepřijatelnost brání tomu, aby byla kasační stížnost Nejvyšším správním soudem po věcné stránce detailně posuzována (tj. „přijata“ k meritornímu posouzení a rozhodnutí). Nepřijatelnost *a priori* nebrání vlastnímu podání kasační stížnosti a přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu, jakkoliv faktické důsledky mohou být právě takové.

Přípustnost kasační stížnosti je prvním krokem, resp. podmínkou, po které, je-li splněna, následuje (ne)přijatelnost. Proto pouze přípustná kasační stížnost může být následně (ne)přijatelná.<sup>329</sup> Ostatně i ze systematického začlenění

---

<sup>329</sup> Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 2. 2006, č. j. 8 Azs 5/2006-30, Nejvyšší správní soud zkoumá kasační stížnost nejprve z hlediska její přípustnosti. Teprve je-li stížnost přípustná, zkoumá případně soud její přijatelnost a jen přijatelnou stížnost podrobí věcnému přezkoumání. V usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39 (933/2006 Sb. NSS), Nejvyšší správní soud vymezil

§ 104a po § 104 SŘS lze tento vztah dovodit.

Vyjdeme-li z judikatury,<sup>330</sup> posouzení (ne)přípustnosti kasační stížnosti by mělo být činností „jednoduchou“ a rutinní, pročež není třeba, aby se k této skutečnosti Nejvyšší správní soud blíže vyjadřoval. Oproti tomu nepřijatelnost kasační stížnosti, jakkoliv se i v jejím případě objevily názory, že i ona by měla být na první pohled zřejmá a očividná,<sup>331</sup> je poměrně specifická, když je založena na kvazimeritorním posouzení a odůvodnění.

Oba uvedené instituty lze pojímat jako „po sobě následující“ nástroje sloužící k tomu, aby Nejvyšší správní soud mohl snáze naplňovat svoji zákonnou úlohu. Především nepřijatelnost vede k tomu, aby se Nejvyšší správní soud mohl soustředit na podstatné případy a nebyl zbytečně zahlcován některými kasačními stížnostmi, které s ohledem na jejich význam a dopad, a to jak v celkovém kontextu, tak i v rámci zcela konkrétního případu, lze označit za marginální.

## **2. Příčiny zavedení institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti a jeho historie**

K tomu, aby bylo možné snáze osvětlit institut nepřijatelnosti kasační stížnosti a jeho legislativní zakotvení, je nutno vrátit se do let 2004 a 2005 a reá-lií tehdejšího správního soudnictví. V těchto letech nepřijatelnost kasační stížnosti měla představovat nástroj vedoucí ke snížení zatížení Nejvyššího správního soudu. Teprve až od 1. 4. 2021 získal institut nepřijatelnosti kasační stížnosti mnohem širší

---

přijatelnost kasační stížnosti a odlišil ji od její nepřípustnosti, jakož i důvodnosti kasační stížnosti.

<sup>330</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2012, č. j. 5 Afs 91/2012-41 (3321/2016 Sb. NSS).

<sup>331</sup> Šiškeová, S., Lavický, P. Nad novou úpravou řízení o kasační stížnosti v azylových věcech. Právní rozhledy, 2005, č. 19, s. 693–703.

uplatnění. Jeho podstata nadále přetrvává, byť v poněkud pozměněném, resp. rozšířeném režimu. Protože se jedná o již mnohokrát (a opakovaně) rozebíranou problematiku, bude podaný výklad ohledně příčin zavedení nepřijatelnosti spíše stručný.

V prvních letech fungování Nejvyššího správního soudu byl napadlý počet kasačních stížností poměrně vysoký. To bylo způsobeno několika důvody. Jedním z nich byl jistě fakt, že kasační stížnost byla stále ještě „novinkou“, přičemž umožňovala (a ostatně dodnes umožňuje) napadnout velkou skupinu předchozích rozhodnutí krajských soudů. Dalším důvodem byla skutečnost, že v těchto letech byl podáván poměrně vysoký podíl kasačních stížností ve věcech azylu vůči jejich celkovému počtu.<sup>332</sup> Ty tvořily až polovinu celkového nápadu všech kasačních stížností.<sup>333</sup> Odborná literatura se shoduje v tom, že výše uvedené důsledky v podobě vysokého počtu tzv. azylových kasačních stížností byly vyvolány několika příčinami.<sup>334</sup> Je objektivním faktem,

---

<sup>332</sup> Ohledně konkrétních statistických údajů srov. *Bobák, M., Hájek, M.* Nepřijatelnost dle § 104a SŘS, smysluplný krok nebo kanón na vrabce? In: *Molek, P., Kandalec, P., Valdhans, J.* Dny práva 2014 – Days of Law 2014. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 47–76.

<sup>333</sup> Srov. *Kühn, Z.* In: *Kühn, Z. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s 956.

<sup>334</sup> Ty spočívaly v tom, že dříve došlo ke změně azylové právní úpravy a její nenávaznosti na problematiku pobytu cizinců a zaměstnanosti. K tomu lze připočítat vstup do Evropské unie (1. 5. 2004), jakož i poměrně vysoký počet žádostí o udělení azylu, čímž byly společně položeny základy pro pozdější problémy. Ty vyvrcholily tím, že podávané kasační stížnosti sloužily spíše jako nástroj k prodloužení pobytu na území nežli jako skutečný (mimořádný) opravný prostředek. K tomu srov. kupříkladu *Šiškeová, S., Lavický, P.* Nad novou úpravou řízení o kasační stížnosti v azylových věcech. *Právní rozhledy*, 2005, č. 19, s. 693–703, nebo *Bobák, M., Hájek, M.* Nepřijatelnost dle § 104a SŘS, smysluplný krok nebo kanón na vrabce? In: *Molek, P., Kandalec, P., Valdhans, J.* Dny práva 2014 – Days of Law 2014. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 47–76.

že úspěšnost těchto kasačních stížností byla mizivá.<sup>335</sup>

Zákonodárce s účinností od 13. 10. 2005 tento problém „vyřešil“ tak, že výhradně a jen pro oblast azylu zavedl v případě kasačních stížností „filtr“ či omezení v podobě tzv. nepřijatelnosti.<sup>336</sup> Podle tehdejšího § 104a SŘS, pokud kasační stížnost ve věcech azylu<sup>337</sup> svým významem podstatně nepřesahovala vlastní zájmy stěžovatele, Nejvyšší správní soud ji měl usnesením odmítnout pro nepřijatelnost. Současně za tím účelem byly nově vytvořeny speciální 5členné senáty Nejvyššího správního soudu (namísto standardních 3členných), které měly nepřijatelnost posuzovat. Ruku v ruce se zavedením nepřijatelnosti kasační stížnosti se zavedlo pravidlo, že rozhodnutí, kterým se kasační stížnost odmítá pro nepřijatelnost, musí být jednomyslné. To v § 104a odst. 2 SŘS přetrvalo doposud. Důsledkem je, že v opačném případě je nutno kasační stížnost jako přijatelnou meritorně projednat a rozhodnout.

Původní právní úprava dokonce, a to v již zrušeném<sup>338</sup> § 104a odst. 3 SŘS, umožňovala, aby rozhodnutí, kterým se

---

<sup>335</sup> Opět ohledně konkrétních statistických údajů blíže srov. *Bobák, M., Hájek, M.* Nepřijatelnost dle § 104a SŘS, smysluplný krok nebo kanón na vrabce? In: *Molek, P., Kandalec, P., Valdhan, J.* Dny práva 2014 – Days of Law 2014. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 67–71.

<sup>336</sup> Jak již bylo uvedeno, původním záměrem zákonodárce bylo kasační stížnost zcela vyloučit. Tato varianta nakonec prošla modifikací právě ve prospěch nového institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti, který může více zdůraznit nenárokovost kasační stížnosti a její povahu jako mimořádného opravného prostředku. Srov. kupříkladu *Kučera, V.* K institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti. *Právní zpravodaj*, 2005, č. 11, s. 7–9.

<sup>337</sup> Na základě novely provedené zákonem č. 165/2006 Sb. se s účinností od 1. 9. 2006 znění změnilo „pouze“ tak, že namísto azylu byl uplatňován širší pojem „mezinárodní ochrana“.

<sup>338</sup> K jeho zrušení ale došlo až s účinností od 1. 4. 2021.



konstatovala nepřijatelnost kasační stížnosti, neobsahovalo odůvodnění. V praxi Nejvyšší správní soud, až na velmi ojedinělé případy,<sup>339</sup> svá rozhodnutí o nepřijatelnosti kasační stížnosti odůvodňoval. Nicméně tato odůvodnění se obvykle vyznačovala poněkud jiným způsobem jejich pojetí.

Přítom i zdánlivě jasná věc, zda rozhodnutí o odmítnutí kasační stížnosti z důvodu její nepřijatelnosti má, nebo nemá obsahovat odůvodnění, vyvolávala řadu otázek, které měly až ústavní dimenzi. V daném ohledu se střetly dva pohledy. První vycházel z toho, že cílem nové právní úpravy je „toliko“ snížení zátěže Nejvyššího správního soudu,<sup>340</sup> aniž by se cokoliv měnilo na koncepci kasační stížnosti, resp. posiluje se její mimořádná povaha. Druhý naopak vycházel z toho, že zákonodárce se (byť spíše implicitně) přihlásil k prospektivnímu pojetí judikatury. V jejím pojetí klíčovou funkcí kasačních stížností a Nejvyššího správního soudu

---

<sup>339</sup> K tomu srov. usnesení ze dne 21. 11. 2013, č. j. 6 Azs 20/2013-27 (v jeho případě je poměrně pikantní, že teprve v dostupné právní větě k němu je blíže uvedeno, že pokud není usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost odůvodněno, nemusejí být odůvodněny ani navazující výroky o nákladech řízení a o odměně ustanoveného advokáta), nebo usnesení ze dne 16. 5. 2017, č. j. 8 Azs 31/2017-34.

<sup>340</sup> Kritické hlasy k zavedení možnosti neodůvodnění usnesení, kterým se kasační stížnost odmítá pro nepřijatelnost, poukazovaly na judikaturu Ústavního soudu jednak ohledně požadavků na zákaz svévole a jednak ohledně dříve posuzované a rozhodnuté otázky, zda Nejvyšší soud má odůvodňovat usnesení, kterými bylo odmítnuto dovolání jako nepřijatelné. Kromě toho bylo upozorňováno na skutečnost, že usnesení, které neobsahuje odůvodnění, je co do důsledků nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Zdůrazňováno bylo, že stěžovatel by se měl dozvědět, proč byla jeho kasační stížnost shledána nepřijatelnou a že tento závěr nelze dovozovat obecně a implicitně z výroku. Na druhou stranu se ale i tyto kritické hlasy klonily k tomu, že by odůvodnění, jímž se kasační stížnost odmítá pro nepřijatelnost, mohlo být stručné. K tomu blíže srov. kupříkladu *Šiškeová, S., Lavický, P.* Nad novou úpravou řízení o kasační stížnosti v azylových věcech. Právní rozhledy, 2005, č. 19, s. 700.

samotného je sjednocování judikatury. Za tím účelem je Nejvyššímu správnímu soudu svěřen výběr toho, kterým rozhodnutím se bude věcně zabývat a kterým nikoliv. Tudíž, viděno tímto pohledem, absence odůvodnění nebyla sledována problematickou.<sup>341</sup> Jak je uvedeno výše, v praxi převládá spíše opatrnější přístup, který se k přítomnosti odůvodnění, byť specifickému, přiklonil.

Dlužno podotknout, že počet kasačních stížností v tzv. azylové agendě postupem času značně poklesl, a to zřejmě i bez ohledu na existenci institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti, resp. jeho důsledky.<sup>342</sup> Poměrně zdrcující kritiky se výsledku v podobě institutu nepřijatelnosti podle § 104a SŘS, ve vztahu ke výše uvedeným důvodům, dostalo ze strany M. Bobáka a M. Hájka. Oba autoři, poté co s časovým odstupem bylo možné vyhodnotit některé skutečnosti, poukázali na konkrétní statistická data. Dokonce si stanovili 4 hypotézy, podle kterých zavedení institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti vedlo ke snížení nápadu, zkrácení doby řízení, snížení objemu práce a mělo vliv na úspěšnost kasačních stížností. Podle názoru zmíněných autorů se ale

---

<sup>341</sup> V. Šimíček neshledával v takové právní úpravě její protiústavnost. Podle něj tato možnost představuje „*systemově čisté a transparentní řešení, spočívající v selekci nápadu*“. Vyslovil však do jisté míry kompromisní závěr, že alespoň zpočátku by odmítavá usnesení měla být odůvodňována (srov. Šimíček, V. Přijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu – jedna z cest k efektivitě práva. Soudní rozhledy, 2006, č. 6, s. 201–205).

<sup>342</sup> Bobák, M., Hájek, M. Nepřijatelnost dle § 104a SŘS, smysluplný krok nebo kanón na vrabce? In: Molek, P., Kandalec, P., Valdhans, J. Dny práva 2014 – Days of Law 2014. Brno: Masarykova univerzita, 2015. s. 54 a 55. Podle zmíněných autorů „*pokud pak institut nepřijatelnosti kasační stížnosti představoval určité ‚krizové‘ řešení, nezbyvá... než konstatovat, že ‚azylová krize‘ již pominula. Tato skutečnost však musela být zákonodárci v říjnu 2005, kdy byl zákon č. 350/2005 Sb. přijat, ... již zřejmá. Z tohoto pohledu tudíž ustanovení § 104a SŘS nejenže svoji roli dávno neplní, ale je dokonce sporné, zda ji bylo schopno plnit již v době svého vzniku*“.

žádná z uvedených hypotéz nepotvrdila.<sup>343</sup> Přesto se nepřijatelnost kasační stížnosti, a to dokonce v rozšířenější verzi, zachovala dodnes.

Institut nepřijatelnosti pomohl snížit nápad kasačních stížností, nicméně podíl agendy, pro kterou byl tento institut původně vytvořen, představuje dnes výraznou menšinu. A je zajímavé, že na tom ničeho nezměnila ani proslulá migrační vlna v letech 2015 a 2016, která se spíše projevila u krajských soudů a v agendě zajištění a vyhoštění cizinců.

K ústavní konformitě institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti se (opakovaně) vyslovil Ústavní soud v souvislosti s návrhem na zrušení § 104a SŘS,<sup>344</sup> kterému tento soud

---

<sup>343</sup> Bobák, M., Hájek, M. Nepřijatelnost dle § 104a SŘS, smysluplný krok nebo kanón na vrabce? In: Molek, P., Kandalec, P., Valdhans, J. Dny práva 2014 – Days of Law 2014. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 54 a 55.

<sup>344</sup> Srov. kupříkladu usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2007, sp. zn. III. ÚS 529/07-1. Podle jeho závěrů „soudní řád správní tak přenechává uvážení Nejvyššího správního soudu, zda kasační stížnost meritorně projedná, či nikoli. Nejvyšší správní soud je při této úvaze veden zejména významem projednávané právní otázky z hlediska interpretace příslušných ustanovení zákona... a sjednocování rozhodovací činnosti správních orgánů a judikatury správních soudů. Pokud Nejvyšší správní soud v projednávané věci dospěl z výše uvedených důvodů k závěru, že kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, nelze v tomto názoru spatřovat nic protiústavního. Naopak, Nejvyšší správní soud při svém rozhodování postupoval v intencích příslušného ustanovení soudního řádu správního, tedy ústavně konformním způsobem, a své odmítavé stanovisko nad rámec ustanovení § 104a odst. 3 SŘS, i odůvodnil. Z hlediska ochrany ústavnosti nelze proto Nejvyššímu správnímu soudu cokoli vytknout. Uvážení Nejvyššího správního soudu není Ústavní soud oprávněn přezkoumávat nejen proto, že k němu je povolán výlučně Nejvyšší správní soud, ale především z toho důvodu, že jím z povahy věci žádné ústavně chráněné právo zasaženo být nemůže. Pouze zcela výjimečně by mohlo představovat zásah do práva na spravedlivý proces zneužití soudního uvážení; nic takového však Ústavní soud nezjistil. V této souvislosti Ústavní soud dále připomíná, že při soudním přezkumu

nevyhověl. Ústavní soud svůj postoj k § 104a SŘS založil na tom, že nepřijatelnost kasační stížnosti je založena na uvážení Nejvyššího správního soudu, které není Ústavní soud oprávněn jakkoli přezkoumávat. A to nejen proto, že k němu je povolán výlučně Nejvyšší správní soud, ale především z toho důvodu, že jím z povahy věci žádné ústavně chráněné právo zasaženo být nemůže. Pouze zcela výjimečně by mohlo představovat zásah do práva na spravedlivý proces zneužití soudního uvážení.<sup>345</sup>

### 3. Podstata nepřijatelnosti kasační stížnosti

Obecným účelem správního soudnictví je poskytnutí soudní ochrany veřejným subjektivním právům osob před (negativními) důsledky činnosti nebo nečinnosti veřejné správy. K tomu, aby tato ochrana byla účinná, je zapotřebí, aby přišla včas. To platí nejen pro krajské soudy, ale i pro Nejvyšší správní soud rozhodující (nejen) o kasačních stížnostech. Délka řízení může být ovlivněna řadou faktorů. Jedním z nich je množství věcí, které má daný soud projednat a rozhodnout.

Zákonodárcem zvolený institut nepřijatelnosti kasační stížnosti představuje určitý „filtr“ nebo „sítu“, jehož cílem je omezení přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu v těch případech, které „nejsou podstatné“ a u nichž současně existuje judikatura v tom smyslu, že se ke stěžovatelem uplatněným námitkám dříve (v nějaké podobné věci) Nejvyšší správní soud vyslovil.<sup>346</sup> Jak uvádí V. Šimíček, „*institut*

---

*správních rozhodnutí je ústavně konformní i to, že v některých případech je definitivně rozhodováno bez připuštění opravného prostředku“.*

<sup>345</sup> Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 597/06.

<sup>346</sup> Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33 (4170/2021 Sb. NSS), „*jde*

*přijatelnosti kasační stížnosti je... nutno vnímat jako upřímné a otevřené konstatování, že není dán nárok na věcné projednání a rozhodnutí každé kasační stížnosti... a že je věcí samotného soudu, které věci si vybere k meritornímu rozhodnutí“.<sup>347</sup>*

S ohledem na požadavek stability judikatury a legitimního očekávání je namístě, aby Nejvyšší správní soud i v tomto případě danou věc posuzoval shodným způsobem. Není proto třeba, aby se Nejvyšší správní soud o určité právní otázce vyslovoval permanentně a neustále se utvrzoval v jednotnosti svých závěrů. V případě nepřijatelnosti kasační stížnosti naopak postačí jedno či jen několik takových rozhodnutí a v dalších případech, kdy kasační stížnosti bude nepřijatelná, již plně postačí na ně odkázat.

Nepřijatelnost spočívá v selekci kauz s určitým judikатурním přesahem.<sup>348</sup> Nepřijatelnost ponechává na Nejvyšším správním soudu, aby si sám posoudil, kterými kasačními stížnostmi se bude meritorně zabývat. Z. Kühn uvádí, že „nepřijatelnost tu však není pro soudce, aby jim práci ulehčila. Je tu pro všechny účastníky řízení, kterým zajišťuje, že soudci Nejvyššího správního soudu budou svou energii vynakládat na věci skutečně judikатурně významné, na věci

---

*o „jemný filtr“, který zajišťuje obě role Nejvyššího správního soudu, tj. poslání sjednocovatele judikatury, zaručujícího právní jistotu a efektivitu práva, a poslání ochránce spravedlnosti každého jednotlivého případu, zajišťujícího posouzení dopadů napadeného rozhodnutí do subjektivních veřejných práv člověka a umožňujícího mu domoci se nápravy. Na straně druhé, dospěje-li soud k závěru, že ani jednoho není v konkrétní věci třeba, postačí, odůvodní-li svůj závěr na věc jen stručným odkazem na judikaturu, která se již obdobnou věcí zabývala“.*

<sup>347</sup> Šimíček, V. Přijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu – jedna z cest k efektivitě práva. Soudní rozhledy, 2006, č. 6, s. 201–205.

<sup>348</sup> Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 957.

*s všeobecným přesahem. Jen tak bude Nejvyšší správní soud skutečně plnit roli, kterou má, tedy sjednocovat judikaturu krajských soudů a poskytovat adresátům právních norem odpovědi na složité otázky výkladu práva“.*<sup>349</sup>

Znění § 104a odst. 1 SŘS vychází z toho, že jestliže kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost. To je jádro a podstata nepřijatelnosti kasační stížnosti, která se od roku 2005 dosud nijak nezměnila. Co se ale změnilo, byl okruh kasačních stížností určený typovou agendou,<sup>350</sup> resp. později tzv. samosoudcovským rozhodováním.

Zákonodárce se evidentně při formulaci nepřijatelnosti nechal inspirovat zněním § 75 odst. 2 písm. a) ZÚS, byť v poněkud opačném významu. Podle zmíněného ustanovení totiž Ústavní soud neodmítne přijetí ústavní stížnosti, jestliže ta svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele, k čemuž se pojí i judikatura Ústavního soudu.<sup>351</sup>

Svou povahou je nepřijatelnost kasační stížnosti ve znění § 104a odst. 1 SŘS založena na existenci neurčitěho právního pojmu, s nímž je spojena nezbytnost jeho interpretace a také následného odůvodnění. Nejvyšší správní soud využil „hozenou rukavici“ a ve své judikatuře blíže vymezil podmínky, kdy kasační stížnost bude přijatelná. Dlužno dodat, že Nejvyšší správní soud se ve svých závěrech podstatně shodoval s návrhy tehdejší odborné literatury, která zase vycházela z obdobných principů úpravy dovolacího řízení. Přípustnost dovolání je podle § 237 OSŘ založena na

---

<sup>349</sup> Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 964.

<sup>350</sup> Srov. zákon č. 165/2006 Sb., kdy se nejprve z agendy azylové stala posléze agenda mezinárodní ochrany.

<sup>351</sup> Srov. kupříkladu náleze ze dne 22. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 599/02.

4 možných situacích. Zaprvé jde o případy, kdy se odvolací soud při řešení právní otázky odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu. Zadruhé je to situace, kdy právní otázka dosud nebyla v rozhodování dovolacího soudu vyřešena. Třetím případem je, pokud právní otázka je dovolacím soudem rozhodována rozdílně. Posledním, čtvrtým případem je, pokud vyřešená právní otázka má být dovolacím soudem posouzena jinak.<sup>352</sup> Jak k tomu dodává aktuální komentářová literatura k § 237 OSŘ, dané ustanovení „jednak umožňuje poskytnutí individuální ochrany subjektivních práv, jednak zajišťuje, aby Nejvyšší soud jako vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů v občanském soudním řízení mohl prostřednictvím svého rozhodování v dovolacím řízení sjednocovat judikaturu“.<sup>353</sup>

V naprosto klíčovém judikátu z hlediska nepřijatelnosti a přijatelnosti kasační stížnosti uvedl Nejvyšší správní soud,<sup>354</sup> 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 k určitému typu případů či právních otázek. Přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu. Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v řízení o kasačních stížnostech... je proto nejen ochrana

---

<sup>352</sup> Nelze se v této souvislosti ubránit srovnání s kritérii nepřijatelnosti kasační stížnosti podle § 104a SŘS, jak je vymezil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39 (966/2006 Sb. NSS).

<sup>353</sup> Srov. Doležilek, J. In: Svoboda, K. a kol. Občanský soudní řád. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 1055.

<sup>354</sup> Srov. usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39 (933/2006 Sb. NSS).

*individuálních veřejných subjektivních práv, nýbrž také výklad právního řádu a sjednocování rozhodovací činnosti krajských soudů“.* Na základě tohoto obecného východiska posléze Nejvyšší správní soud v předmětném rozhodnutí přistoupil k bližšímu vymezení celkem 4 typových případů, u nichž lze považovat za splněné to, že kasační stížnost svým významem přesahuje vlastní zájmy stěžovatele, protože bude přijatelná. Jimi jsou případy, kdy:

1. kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu;
2. kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně. Rozdílnost v judikatuře přitom může vyvstat na úrovni krajských soudů i v rámci Nejvyššího správního soudu;
3. kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit tzv. judikaturní odklon. To znamená, že Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namíste změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně, nebo;
4. bude v napadeném rozhodnutí Nejvyšším správním soudem shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud:
  - a) krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu, a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování bude docházet i v budoucnu, nebo
  - b) krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva.

Jak dále dodal Nejvyšší správní soud, nemá se jednat o jakékoliv (běžné) pochybení krajského soudu, nýbrž o pochybení „*tak výrazné intenzity, o němž se lze důvodně domnívat, že kdyby k němu nedošlo, věcné rozhodnutí*



*krajského soudu by bylo odlišné. Nevýrazná pochybení procesního charakteru proto zpravidla nebudou dosahovat takové intenzity, aby způsobila přijatelnost následné kasační stížnosti“.*<sup>355</sup> Tím je zdůrazněna specifická povaha a účel nepřijatelnosti kasační stížnosti, která tím utvrzuje povahu kasační stížnosti coby nenárokového mimořádného opravného prostředku.

S ohledem na vylíčenou historii vedoucí k zavedení institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti by se mohlo zdát, že síto v rovině nepřijatelnosti kasační stížnosti „tíží“ pouze ty stěžovatele, kterými jsou (neúspěšní) žalobci. Judikatura ale dovodila, že nepřijatelnost je spojena s kasační stížností, a nikoliv s osobou stěžovatele. Proto dopadá i na ty stěžovatele, jimiž jsou žalované správní orgány.<sup>356</sup> Není tudíž vyloučeno, že kasační stížnosti těchto stěžovatelů mohou být rovněž odmítnuty pro nepřijatelnost. I v jejich případě ale platí, že by měly poskytnout takovou argumentaci, která Nejvyššímu správnímu soudu snáze umožní posoudit (ne)přijatelnost podané kasační stížnosti. Ostatně jsou to právě žalované správní orgány, u nichž lze takovou argumentaci očekávat, a to především z výše naznačených

---

<sup>355</sup> Tento závěr byl zdůrazněn i v navazující judikatuře. K tomu blíže srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, č. j. 2 Azs 137/2006-67 (1219/2007 Sb. NSS). Podle něj „*institut nepřijatelnosti... nelze vykládat tak, že není důvodu považovat za přijatelnou kasační stížnost opřenu o – per se důvodné – námitky proti procesnímu pochybení krajského soudu, jestliže podle obsahu spisu lze s vysokou mírou pravděpodobnosti mít za to, že i kdyby k tomuto procesnímu pochybení nedošlo, rozhodnutí ve stěžovatelově věci by nebylo pro něho příznivější“.*

<sup>356</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59 (1143/2007 Sb. NSS). Podle něj „*kasační stížnost může být... přijatelná i v případě, že je podána Ministerstvem vnitra z důvodu zásadního pochybení krajského soudu, které bude spočívat v tom, že krajský soud hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva, případně že nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu“.*

hledisek judikатурních pochybení.

### 3.1 Rozhodování o nepřijatelnosti kasační stížnosti

Rozhodováním o přijatelnosti nebo nepřijatelnosti kasační stížnosti byly zpočátku pověřeny nově vytvořené speciální 5členné senáty Nejvyššího správního soudu.<sup>357</sup> Počet členů senátu se na základě tzv. velké novely SŘS od 1. 1. 2012 opětovně snížil na 3. Důvodem bylo, že vyšší počet členů senátu automaticky neznamená větší spravedlnost a kvalitnější rozhodnutí.<sup>358</sup>

Senátní rozhodování, ať již v počtu 5, nebo 3 soudců, spočívá v první řadě v posouzení kasační stížnosti, a to tak, zda svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Za tím účelem se judikatura vyslovila v tom smyslu, že „*v zájmu stěžovatele v řízení o kasační stížnosti... je nejenom splnit podmínky přípustnosti kasační stížnosti a svoji stížnost opřít o některý z důvodů kasační stížnosti, stanovených v § 103 odst. 1 SŘS, nýbrž též uvést, v čem stěžovatel spatřuje – v mezích kritérií přijatelnosti – v konkrétním případě přesah svých vlastních zájmů, a z jakého důvodu by tedy měl Nejvyšší správní soud kasační stížnost věcně projednat*“.<sup>359</sup> Uvedený racionální požadavek judikatury však nenašel své legislativní zakotvení, protože absence této skutečnosti z kasační stížnost

---

<sup>357</sup> Jejich složení ovšem bylo dáno pouze tak, že ke „standardnímu“ tříčlennému senátu se rozvrhem práce přidal jeden soudce ze senátu s „vyšším číslem“ a jeden soudce ze senátu s „nižším číslem“. Možné absurdity v této souvislosti mohla dosahovat skutečnost, že na krajských soudech byla a i nadále je tzv. azylová agenda zařazena, jako „jednodušší“, do agendy, kterou podle § 31 odst. 2 SŘS projednávají a rozhodují samosoudci.

<sup>358</sup> Srov. Šiškeová, S., Lavický, P. Nad novou úpravou řízení o kasační stížnosti v azylových věcech. Právní rozhledy, 2005, č. 19, s. 700.

<sup>359</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39 (933/2006 Sb. NSS).

nečiní *a priori* kasační stížnost nepřijatelnou. Lze se i přesto domnívat, že je vhodné tuto argumentaci ohledně přijatelnosti kasační stížnosti požadovat. Ostatně je to úzce spojeno s možnou důvodností kasační stížnosti.

K tomu, aby bylo možné kasační stížnost odmítnout pro nepřijatelnost, bylo a nadále je vyžadováno, aby takové rozhodnutí bylo učiněno jednomyslně, tedy se souhlasem všech členů senátu. K učinění závěrů o nepřijatelnosti kasační stížnosti tudíž nepostačuje většinové rozhodnutí, nýbrž pouze rozhodnutí jednomyslné. I tato odchylka má do jisté míry kompenzovat právě podstatu a důsledky nepřijatelnosti kasační stížnosti.

Jestliže jednomyslnosti ohledně posouzení nepřijatelnosti kasační stížnosti není dosaženo, kasační stížnost není nepřijatelná. Takovou kasační stížnost z toho důvodu nelze odmítnout. Kasační stížnost se tím stává přijatelnou. Nicméně o tom se žádné rozhodnutí nevydává a skutečnost, že k tomuto posouzení ze strany Nejvyššího správního soudu došlo, je zjiitelná teprve tím, že účastníkům řízení (a osobám zúčastněným na řízení) bude doručen rozsudek, kterým se rozhodovalo podle § 110 SRS ve věci samé.

V případech, kdy kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, není důvod, aby se jí Nejvyšší správní soud podrobně zabýval. Takovou kasační stížnost pro nepřijatelnost usnesením odmítne. I když je shledání nepřijatelnosti kasační stížnosti vyjádřeno odmítnutím, obsah a rozsah přezkumné činnosti je odlišný od jiných případů odmítnutí kasační stížnosti, které se dějí bez jakéhokoliv jejího meritorního posuzování.

Judikatura řešila důsledky odmítavého výroku Nejvyššího správního soudu směrem k soudním poplatkům. V této souvislosti lze odkázat na závěry rozšířeného senátu.<sup>360</sup>

---

<sup>360</sup> Srov. usnesení ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33 (4170/2021 Sb. NSS), podle kterého odmítne-li Nejvyšší správní soud kasační stížnost bez věcného projednání, soudní poplatek za kasační

Z nich plyne, že výrok o odmítnutí pro nepřijatelnost není z hlediska jeho důsledků vůči soudním poplatkům postaven naroveň jakémukoliv jinému odmítnutí kasační stížnosti, resp. důvodům vedoucím k odmítnutí. Ani ve vztahu k rozhodování o nákladech řízení o kasační stížnosti nelze v případě odmítnutí pro nepřijatelnost uplatnit postup podle § 60 odst. 3 SŘS, podle nichž žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut. Naopak se v daném ohledu, s ohledem na věcnou podstatu posouzení nepřijatelnosti kasační stížnosti, uplatní postup podle úspěchu

---

stížnost se nevybírání a již zaplacený poplatek je soud povinen vrátit. Jak ale výslovně dodal rozšířený senát, „*kromě odmítnutí kasační stížnosti pro výše uvedené nedostatky však může řízení před Nejvyšším správním soudem skončit i odmítnutím kasační stížnosti ze zcela odlišných důvodů, mimo jiné pro nepřijatelnost podle § 104a SŘS. Z pohledu přezkumné činnosti soudu jde o diametrálně odlišný postup. [52] Nepřijatelnost je zvláštní procesní kategorií k posouzení kasační stížnosti upravenou v soudním řízení toliko ve větvi správního soudnictví pro řízení před Nejvyšším správním soudem. Jiné soudní procesní řády ji neupravují. Aby mohla být posuzována přijatelnost, musí jít o přípustnou, včasnou a projednatelnou kasační stížnost podanou oprávněnou osobou. Nepřijatelnost žádný případ ze soudního přezkumu nevyklučuje. K odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost dochází na základě věcného, byť zjednodušeného, ale stabilní judikaturou vytvořeného (srov. rozsudek ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, 933/2006 Sb. NSS) kritériálního posouzení případu. Při odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost musí soud dospět k jednomyslnému závěru (srov. § 104a odst. 2 SŘS), že kasační stížnost svým významem nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pro tento procesní výsledek musí shledat neexistenci výše zmíněných kritérií přijatelnosti. Jinak řečeno, shledá-li existenci alespoň jednoho z nich, je kasační stížnost ‚přijata‘ k dalšímu již věcnému posouzení a rozhodnutí. I když je shledání nepřijatelnosti kasační stížnosti pojmově vyjádřeno shodně ‚odmítnutím‘, obsah a rozsah přezkumné činnosti soudu je kvalitativně i kvantitativně zcela odlišný od jiných případů odmítnutí kasační stížnosti, které se děje bez jakéhokoliv meritorního posuzování její důvodnosti“.* To celkově vedlo rozšířený senát k závěru, že „na meritorní přezkum soudem (byť zjednodušený) však dojde vždy, a není tak naplněn předpoklad ve smyslu § 10 odst. 5 SoudP, s nímž zákonodárce spojil povinnost soudní poplatek vrátit“.

ve věci v souladu s § 60 odst. 1 SŘS.<sup>361</sup>

Jak konkrétně vypadají rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z hlediska jejich délky, a tím i zátěže pro Nejvyšší správní soud, prezentují M. Bobák a M. Hájek.<sup>362</sup> Podle jejich závěrů „*teprve od roku 2011 Nejvyšší správní soud pracoval s institutem nepřijatelnosti způsobem, který sám v rozhodnutí... vytyčil*“. Meritorní rozhodnutí počala být až dvakrát delší než usnesení, kterým se kasační stížnost odmítá pro nepřijatelnost.

Jakkoliv na první pohled vypadá, že rozhodování v případech nepřijatelnosti kasační stížnosti je poměrně snadné, judikatura se musela vypořádat s několika otázkami. Jednou z nich byl i rozsah nepřijatelnosti kasační stížnosti podle § 104a SŘS v tom, na jaká všechna rozhodnutí vlastně (ne)dopadá.<sup>363</sup>

---

<sup>361</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28 (4219/2021 Sb. NSS).

<sup>362</sup> Bobák, M., Hájek, M. Nepřijatelnost dle § 104a SŘS, smysluplný krok nebo kanón na vrabce? In: Molek, P., Kandalec, P., Valdhans, J. Dny práva 2014 – Days of Law 2014. Brno: Masarykova univerzita, 2015. s. 65.

<sup>363</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2015, č. j. 9 Azs 66/2014-69 (3181/2015 Sb. NSS). Podle jeho závěrů, které se týkaly znění právní úpravy do 31. 3. 2021, „*Nejvyšší správní soud může odmítnout pro nepřijatelnost... pouze kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu, kterým se končí řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany...*“. Ve vztahu k novele roku 2021 Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 6. 2021, č. j. 1 As 124/2021-28, konstatoval, že může odmítnout pro nepřijatelnost pouze kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu, jímž se končí řízení o žalobě ve věcech vymezených v § 31 odst. 2 SŘS. Podstata věci vyslovená již v rozhodnutí rozšířeného senátu, že nepřijatelnost nelze aplikovat vůči procesním rozhodnutím, jimiž se nekončí řízení, se uplatní i v případě rozšířené nepřijatelnosti kasační stížnosti po 1. 4. 2021.

### 3.2 Odůvodnění rozhodnutí o nepřijatelnosti kasační stížnosti

Právní úprava po dlouhá léta (od 13. 10. 2005 do 31. 3. 2021) umožňovala, aby rozhodnutí, kterým se konstatovala nepřijatelnost, neobsahovalo odůvodnění. Přitom odůvodnění rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, kterým se kasační stížnost odmítá pro nepřijatelnost, je odlišné od tradičního meritorního soudního rozhodnutí.

Jak blíže k usnesení, kterým se kasační stížnost odmítá, uvádí V. Šimíček, „*musí být odůvodňována právě z hlediska přijatelnosti, nikoliv důvodnosti. To konkrétně znamená, že by tato usnesení měla být velmi stručná a vůbec by neměla obsahovat tradiční rekapitulaci věci, nýbrž by pouhým odkazem na existující judikaturu měla stěžovatele informovat o tom, že uplatněné námitky již byly dostatečně rozhodovací činností soudu vyřešeny. Každý jiný postup by vedl k zamlžování, a tedy i ke znehodnocování tohoto procesního institutu*“.<sup>364</sup>

Pro Nejvyšší správní soud je při odmítání kasační stížnost pro nepřijatelnost podstatné, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Má mít širší dopady a význam nežli pro vlastní a jediný případ. Omezení zatížení Nejvyššího správního soudu mělo být dosaženo i tím, že se změnil způsob odůvodnění rozhodnutí. V případně odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost je klíčové, zda existuje předchozí judikatura. Cílem odůvodnění je přiblížit věc jako typový případ, který již byl v minulosti vyřešen, nejde o spornou právní otázku nebo o významné procesní pochybení krajského soudu. Jak správně dodává J. Filipová, „*zvolený algoritmus přezkumu zkoumající přesah vlastních zájmů stěžovatele rovněž zapříčinil, že Nejvyšší správní soud zpravidla nepřezkoumává samotné rozhodnutí*

---

<sup>364</sup> Šimíček, V. Přijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu – jedna z cest k efektivitě práva. Soudní rozhledy, 2006, č. 6, s. 201–205.

*krajského soudu, nýbrž odkazuje na jiná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu reagující na uplatněné kasační námitky“.<sup>365</sup>*

V praxi byla a jsou takováto usnesení poměrně stručná, neboť nezahrnují meritorní posouzení námitky, ale v zásadě odkaz na dřívější rozhodnutí a vyslovení toho, jak byly tyto případy dříve posouzeny.

Nutno podotknout, že forma odmítnutí pro nepřijatelnost vyžadovala a vyžaduje poněkud jiný styl. Poměrně často se stávalo, že forma i obsah odůvodnění odmítnutí pro nepřijatelnost bylo v podstatě meritorním rozhodnutím. Ostatně „v řadě případů se úsudek o nepřijatelnosti kasační stížnosti neobejde bez předběžného úsudku o věci samé, z něhož je teprve nepřijatelnost dovozována na základě analogie s již dříve řešenými typovými případy“.<sup>366</sup> Lze se domnívat, že praxe spočívající ve stručnějším odůvodňování vhodně reaguje na podstatu nepřijatelnosti kasační stížnosti.

#### **4. Rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti v roce 2021**

Ačkoliv institut nepřijatelnosti kasační stížnosti byl již při svém přijetí, ale i později podroben kritice, přetrvával do současné doby. A to navíc ve výrazně rozšířené podobě. Jakkoliv z výše podaného výkladu vyplývá, že zavedení

---

<sup>365</sup> Filipová, J. Některé vybrané problémy právní úpravy přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu. Časopis pro právní vědu a praxi, 2011, č. 2, s. 155. Autorka rovněž upozorňuje na to, že „po zavedení tohoto institutu výrazně poklesl počet meritorních rozhodnutí, čímž došlo k částečnému ‚ustrnutí‘ vývoje... judikatury. V ‚nepřijatelných‘ případech je zpravidla odkazováno na meritorní rozhodnutí, často i několik let stará, což nemusí nutně plně reflektovat aktuální přístup...“.

<sup>366</sup> Hlouch, L. In: Šimiček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1019.

institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti zřejmě nebylo nejvhodnějším řešením dané situace, která se zklidnila patrně i bez výrazného přispění nepřijatelnosti, přesto nedošlo k jejímu omezení, nebo dokonce zrušení.

Institut nepřijatelnosti plnil a zřejmě i splnil roli „pokusného balónku“ ohledně toho, zda je takový koncept životaschopný a jakým způsobem s nepřijatelností kasační stížnosti bude Nejvyšší správní soud zacházet. Faktickým problémem ale bylo, že „testovací pole“ bylo zvoleno na jedné z nejcitlivějších agend správního soudnictví vůbec, kterým problematika azylů, resp. mezinárodní ochrany bezesporu je. Viděno shodným pohledem dnes, nyní k tomu přibyla další citlivá agenda, kterou je oblast tzv. sociální ochrany.

K odpovědi na otázku, proč vůbec k rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti došlo, je třeba využít data přibližující počty podaných, resp. napadlých kasačních stížností, což demonstruje následující tabulka.

*Tabulka č. 9 Počet podaných kasačních stížností*

<b>rok</b>	<b>počet</b>
2003	1502
2004	4722
2005	4550
2006	3622
2007	3006
2008	2891
2009	2524
2010	2213
2011	2388



2012	2955
2013	2849
2014	2647
2015	2886
2016	3246
2017	3902
2018	4109
2019	4261
2020	4037
2021	4012
2022 (1/2)	1670

Z této tabulky vyplývá, že počet kasačních stížností je od počátku fungování Nejvyššího správního soudu poměrně nevyrovnaný. Zaznamenat bylo možné jak období nárůstu (2004 a 2005), tak i posléze poklesu kasačních stížností (2009 až 2011). Přitom posledních několik let počet kasačních stížností opět narůstá, jakkoliv se zatím nedostal na rekordní počty z let 2004 a 2005. K související otázce, kterou je počet rozhodnutých kasačních stížností, jakož i délka řízení, srov. kapitoly IX a X, kde jsou uvedeny bližší údaje a komentáře k nim.

V této souvislosti, čistě jen na bázi stoupajícího počtu kasačních stížností, lze konstatovat, že je třeba když už ne limitovat počet podaných kasačních stížností, což mnohdy ani dost dobře nejde, pak alespoň zařídit to, aby Nejvyšší správní soud mohl splnit svoji roli a věnovat se, právě díky tomu počtu, toliko případům hodným jeho zřetele.

Již 11. 7. 2018 byla ke schválení Parlamentu předložena

(velmi stručná) novela SŘS. Jejím jediným cílem bylo rozšířit nepřijatelnost kasační stížnosti, a to plošně, na všechny případy kasačních stížností. Hlavním důvod pro její předložení tkvěl v narůstajícím počtu kasačních stížností. Tato novela ovšem nebyla předložena jako tzv. vládní, nýbrž novela poslanceká.<sup>367</sup>

V průběhu legislativního procesu v roce 2020 došlo, vlivem poměrně velké kritiky a obav jak ze strany Ústavního soudu, tak i některých profesních komor, ke změně předloženého návrhu. Změna spočívala v tom, že nepřijatelnost kasační stížnosti se nerozšíří plošně, nýbrž „pouze“ na agendu, která je na krajském soudě svěřena samosoudcům, a nikoliv senátům.

Teprve po 3 letech projednávání byl 19. 2. 2021 přijat zákon č. 77/2021 Sb. Po technické stránce je změna právní úpravy poměrně jednoduchá. Nové znění § 104a SŘS rozšiřuje institut nepřijatelnosti kasační stížnosti na všechny případy, v nichž u krajského soudu jednal a rozhodoval

---

<sup>367</sup> Vyskytly se proto kritické hlasy (srov. mimo jiné *Balounová, J. Nepřijatelnost kasační stížnosti*. In: *Adamec, M. a kol. Soudní řád správní. Kritická analýza*. Praha: Auditorium, 2019, s. 115 a 116), které poukazyvaly na fakt, že nejsou dostatečně zpracovány podklady z hlediska vyhodnocení příčin a dopadů nové právní úpravy. Nutno podotknout, že tyto kritické hlasy byly důvodné. Sice je cílem řešit zatížení Nejvyššího správního soudu, ale stranou byly ponechány příčiny tohoto zatížení, které jsou bohužel neznámé. Je tudíž několik možností, proč dochází k nárůstu kasačních stížností, a je proto otázkou, zda rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti bude vhodným řešením. Celkově se dané problematice rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti podrobně věnoval v diplomové práci V. Hejtmánek [srov. *Hejtmánek, V. Rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti* (v roce 2021). Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2022, <https://is.muni.cz/th/whbqa/>] nebo J. Tunkl (srov. *Tunkl, J. Nepřijatelnost kasační stížnosti*. Diplomová práce. Plzeň: Západočeská univerzita, Fakulta právnická, 2022, <https://dspace5.zcu.cz/bitstream/11025/48594/1/Neprijatelnost%20kasa%C5%99n%C3%AD%20stiznosti.pdf>).

samosoudce.<sup>368</sup>

Tato tzv. samosoudcovská agenda je podrobena „sítu“ v podobě nepřijatelnosti kasační stížnosti. Naopak, pokud se bude jednat o rozhodnutí senátu krajského soudu, pravidlo o nepřijatelnosti nebude moci být uplatněno. Právní úprava vychází z teze, že samosoudcovské rozhodování je vyhrazeno věcem po skutkové a právní stránce jednodušším. Tento závěr lze považovat za diskuzní a problematický, jakkoliv mu jistou míru pravdivosti přít nelze.<sup>369</sup>

Je nicméně otázkou, zda taková právní úprava není spíše pomyslným předstupněm pro případné plošné rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti, ke kterému zákonodárce přistoupí po náležitém vyhodnocení dosavadní právní úpravy a její efektivity.

Díky tomu, že se rozšiřuje institut, který je uplatňován již více než 15 let a je k němu vytvořena judikatura, není třeba očekávat zásadní komplikace. Na druhou stranu je otázka, zda skutečně ve všech možných případech, kterých se

---

<sup>368</sup> Podle § 31 odst. 2 SŘS se jedná o případy důchodového pojištění, nemocenského pojištění, uchazečů o zaměstnání a jejich podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci podle předpisů o zaměstnanosti, sociální péče, pomoci v hmotné nouzi a státní sociální podpory, dávek pěstounské péče, ve věcech přestupků, za které zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je nejvýše 100 000 Kč, mezinárodní ochrany, neudělení krátkodobého víza, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, jakož i v dalších věcech, v nichž tak stanoví zvláštní zákon.

<sup>369</sup> Právě na tuto otázku se ve své diplomové práci zaměřoval V. Hejtmánek. Na základě podrobné analýzy statistických údajů potvrdil, že tzv. samosoudcovské agendy mohou představovat typově jednodušší případy. K tomu blíže srov. *Hejtmánek, V. Rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti (v roce 2021)*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2022, <https://is.muni.cz/th/whbqa/>.

nepřijatelnost kasační stížnosti bude týkat, je již vytvořena předchozí judikatura, na jejíž existenci je nepřijatelnost kasační stížnosti založena. Přece jenom azylová agenda generovala jiný okruh námitek, nežli tomu bude nyní.

Aktuální judikatura Nejvyššího správního soudu ohledně účinků předmětné novely a jejího vztahu k dosavadnímu konceptu nepřijatelnosti kasační stížnosti zaujala postoj, který šel očekávat a byl logický. Předmětná novela na vlastní podstatě nepřijatelnosti kasační stížnosti, postupu a rozhodnutí, včetně odůvodnění, Nejvyššího správního soudu nic podstatného nezměnila.<sup>370</sup>

K otázce případného pochybení na úrovni krajského soudu z hlediska

(ne)podřazení konkrétní věci pod tzv. samosoudcovskou agendu Nejvyšší správní soud uvedl, že *„okruh věcí, které spadají do režimu posuzování přijatelnosti..., nemůže být určován případnými pochybeními krajských soudů při posouzení rozsahu § 31 odst. 2 SŘS. Přijatelnost kasační stížnosti ve smyslu § 104a SŘS se posuzuje jen v těch věcech, kde specializovaný samosoudce rozhodoval v souladu s § 31 odst. 2 SŘS nebo měl v souladu s § 31 odst. 2 SŘS*

---

<sup>370</sup> Jak vyplývá z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28 (4219/2021 Sb. NSS), „*novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 77/2021 Sb. (s účinností od 1. 4. 2021) byl rozšířen okruh případů, při jejichž přezkumu Nejvyšší správní soud posuzuje přijatelnost kasační stížnosti. Nově se nejedná jen o věci azylu, resp. o věci mezinárodní ochrany, nýbrž o všechny věci, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce. Tato změna nezakládá žádný rozumný důvod měnit kritéria přijatelnosti kasační stížnosti (shodně již zmínka v rozsudku ze dne 10. 6. 2021, č. j. 1 As 124/2021-28, bod 18). Při rozhodování o (ne) přijatelnosti kasační stížnosti proto Nejvyšší správní soud i nadále vychází z judikатурně ustálených kritérií (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33, bod 52), jež pramení ze závěrů usnesení č. j. 1 Asz 13/2006-39“.*

rozhodovat“.<sup>371</sup>

## 5. Dílčí závěry k institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti a jeho rozšíření

Zavedením institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti se zcela zřetelně proměnila funkce kasační stížnosti, a to od individuální zákonnosti ve prospěch zajišťování jednoty rozhodování a prospektivní funkce Nejvyššího správního soudu, jak o nich celkově blíže pojednává kapitola X.

Rozšířením nepřijatelnosti kasační stížnosti na širší okruh případů je tento závěr plně potvrzen. Ve vztahu k nepřijatelnosti kasační stížnosti lze konstatovat, že se nejedná o ojedinělou odchylku, nýbrž o uplatnění důsledku mimořádné povahy kasační stížnosti s cílem snížení zátěže Nejvyššího správního soudu a současně posílení jeho sjednocující role ve správním soudnictví ve smyslu § 12 odst. 1 SŘS.

M. Dvořáková a M. Staněk<sup>372</sup> ve vztahu k přijaté novele SŘS rozšiřující nepřijatelnost kasační stížnosti uvedli hned několik zcela praktických otázek a souvislostí, které novela ponechala bez povšimnutí, jakkoliv by podle nich výslovná reakce byla vhodná.

V první řadě autoři poukazují na neujasněnost toho, v jaké míře a jakým způsobem odůvodňovat odmítavá usnesení pro nepřijatelnost. Dále se věnují tomu, že koncept nepřijatelnosti je spojen toliko se žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Problémem je podle uvedených autorů též vliv procesních vad a nepřezkoumatelnosti z hlediska posouzení (ne)přijatelnosti

---

<sup>371</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2021, č. j. 10 As 360/2021-59 (4289/2022 Sb. NSS).

<sup>372</sup> Dvořáková, M., Staněk, M. Z „laboratoře“ do ostrého provozu – co přinese rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti. Právní rozhledy, 2021, č. 5, s. 146 a násl.

kasační stížnosti.

K dalším jimi naznačeným otázkám, jako jsou dopady nesprávného obsazení krajského soudu, přezkum procesních a meritorních rozhodnutí nebo (ne)vracení soudního poplatku v případě odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost, se již aktuální judikatura Nejvyššího správního soudu vyjádřila<sup>373</sup> a odkázat tak lze i na výše učiněný výklad.

Je vhodné vyjádřit se jak k pozitivům, tak negativům nové právní úpravy, resp. předmětné novely SŘS. V této souvislosti je potřebné rozeznávat dvě roviny. Tou první je role Nejvyššího správního soudu z hlediska jeho zaměření na sjednocování judikatury, jak bylo naznačeno. Druhým aspektem je zatížení Nejvyššího správního soudu jako takové. Jakkoliv se jedná o pomyslné „spojené nádoby“, přesto je třeba mezi nimi diferencovat.

Nejprve lze uvést problematické aspekty. Není jasné, co je příčinou zahlcení Nejvyššího správního soudu.<sup>374</sup> Proto rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti může splnit svůj účel, ale také nemusí. Pokud za nárůstem kasačních stížností stojí zejména senátní rozhodnutí krajských soudů, potom nová právní úprava kýžené odlehčení sotva přinese. Problém je, že není zpracováno, jaký je podíl senátní a samosoudcovské agendy, a to jednak u krajských soudů, ale zejména v případě

---

<sup>373</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2021, č. j. 1 As 124/2021-28, usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28 (4219/2021 Sb. NSS), nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2021, č. j. 10 As 360/2021-59 (4289/2022 Sb. NSS).

<sup>374</sup> M. Dvořáková a M. Staněk shodně upozorňují, že „*novela ... postrádá obdobné odůvodnění podepřené konkrétními statistikami, jakými agendami je činnost Nejvyššího správního soudu nejvíce zatížena. Není proto zcela zřejmé, proč by neduhy správního soudnictví mělo řešit zavedení nepřijatelnosti právě v těchto vybraných otázkách*“ (srov. Dvořáková, M., Staněk, M. Z. „laboratoře“ do ostrého provozu – co přinese rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti. Právní rozhledy, 2021, č. 5, s. 146).

kasačních stížností.<sup>375</sup> Není zřejmé, zda se nová právní úprava bude týkat 40 % kasačních stížností, nebo jen 10 % kasačních stížností.

Není možné si být zcela jist, zda rozšíření institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti povede ke snížení zatížení Nejvyššího správního soudu. Pokud bude podána kasační stížnost, bude ji muset Nejvyšší správní soud posoudit z hlediska její (ne)přijatelnosti a následně svůj závěr odůvodnit. Zjednodušeně řečeno, i s nepřijatelnou kasační stížností „je práce“.

Za ideální stav lze považovat, pokud by se existence nepřijatelnosti kasační stížnosti projevila ve snížení nápadu kasačních stížností podávaných u Nejvyššího správního soudu. Vycházet lze značně idealisticky z podstaty zastoupení v řízení o kasační stížnosti, které je dokonce povinné. A v tomto ohledu by zástupce, pokud si je vědom možné nepřijatelnosti kasační stížnosti, měl na toto „riziko“ (potenciálního) stěžovatele upozornit. S tím úzce souvisí druhý okruh otázek, zda v případě kasační stížnosti, u níž je dán filtr nepřijatelnosti, by stěžovatel měl svou argumentaci směřovat právě tímto směrem. Bylo by vhodné, kdyby stěžovatel v rámci kasační stížnosti mířil právě na splnění podmínek přijatelnosti a popíral existenci důvodů její nepřijatelnosti. Možná i tato podmínka, vtělená do textu zákonných požadavků kasační stížnosti, by mohla přispět k

---

<sup>375</sup> V této souvislosti lze odkázat na diplomovou práci M. Katonové, v níž provedla analýzu dostupných statistických údajů. Podle jejího zjištění „v letech 2013 až 2017 byl Nejvyšší správní soud nejvíce zatížen kasačními stížnostmi v daňové agendě“ (srov. Katonová, M. Institut nepřijatelnosti kasační stížnosti – jeho minulost, přítomnost a budoucnost. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2018, 1. 9. 2022, <https://is.muni.cz/th/ha3jt/>, s. 44). V takovém případě lze smysl zákonodárcem zvolené nepřijatelnosti v tzv. samo-soudcovských věcech chápat tak, že Nejvyšší správní soud naopak právě jejím prostřednictvím v této agendě získá prostor pro dominující agendu daňovou.

určitému poklesu podaných nepřijatelných kasačních stížností.

Zmiňované snížení zatížení se zejména může projevit v tom, že Nejvyšší správní soud se nepřijatelným kasačním stížnostem nebude věnovat natolik detailně v rovině odůvodnění, jak je výše naznačeno. To může působit „preventivně“ na další možné potenciální stěžovatele v tom, aby zvážili, zda podání kasační stížnosti projde nastaveným „sítím“ či „filtrem“, kterým nepřijatelnost evidentně je. Institut nepřijatelnosti kasační stížnosti umožní eliminovat „běžné“ či opakující se kasační stížnosti, jejichž prostřednictvím je Nejvyšší správní soud nucen zabývat se i poměrně marginálními skutečnostmi.

Výhodou přijatého řešení je, že ponechává koncepci kasační stížnosti, tak jak byla původně vytvořena, bez podstatnějšího zásahu. Bude to existence předchozí judikatury Nejvyššího správního soudu, která bude důvodem odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost. Nejvyšší správní soud si tím ponechává určitý výběr, zda a kterým kasačním stížnostem bude věnovat větší míru pozornosti.

Další výhodou je, že byl zvolen institut, který už byl do SŘS zaveden dříve a nyní dochází k jeho rozšíření. Nezačíná se proto od začátku, ale je na co navazovat a řada problémových míst je již vyřešena.

Lze chápat aktuálně přijaté řešení jako druhý testovací vzorek, přičemž prvním byla nepřijatelnost kasační stížnosti pro azylovou agendu. Nyní je to agenda tzv. samosoudcovská. Pokud se právní úprava osvědčí, dojde zřejmě k plošnému rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti na všechny případy. Jen pro zajímavost lze uvést, že v roce 2021 Nejvyšší správní soud odmítl 852 kasačních stížností a 271 kasačních stížností odmítl pro nepřijatelnost. Za první pololetí roku 2022 Nejvyšší správní soud odmítl 276 kasačních stížností a 131 kasačních stížností odmítl pro nepřijatelnost.<sup>376</sup> Prostým

---

<sup>376</sup> Údaje za předcházející roky nejsou bohužel k dispozici.



srovnáním těchto údajů za roky 2021 a 2022 je zřejmé, že podíl odmítavých usnesení kasační stížnosti pro nepřijatelnost vzrostl z třetinového podílu na podíl poloviční.

K tomu, aby nová právní úprava kasační stížnosti a její nepřijatelnosti splnila předpokládaný účel v podobě snížení zatížení Nejvyššího správního soudu, je ovšem třeba, aby sám Nejvyšší správní soud přehodnotil svůj opatrný přístup k odůvodnění odmítavých rozhodnutí a zaměřil se na odůvodnění tak, aby respektovala koncept nepřijatelnosti. Současně jsem toho názoru, že je nutné podrobit zkoumání příčiny zahlcení nejen Nejvyššího správního soudu, ale celého správního soudnictví, a zahájit debaty nad jeho zcela novou podobou po stránce organizační a funkční.

Aktuálně přijatou právní úpravou problém spočívající v zahlcení Nejvyššího správního soudu není rozhodně vyřešen. Zdá se ale, že v případě kasační stížnosti je snižována její role ohledně garanta individuální zákonnosti ve prospěch zajišťování jednoty rozhodování.

## **KAPITOLA V.**

### **Podání kasační stížnosti**

Podání kasační stížnosti (ze strany aktivně legitimovaného subjektu) je výsledkem uplatnění, či přesněji řečeno naplněním dispoziční zásady, jak byla stručně přiblížena z pohledu kasační stížnosti v kapitole II podkapitole 2.

Kasační stížnost je institutem procesního práva. Jejím podáním se zahajuje řízení o kasační stížnosti. Toto řízení se s účinností tzv. velké novely SŘS od 1. 1. 2012 uskutečňuje výlučně před Nejvyšším správním soudem. To je ve srovnání s jinými opravnými prostředky ve správním nebo soudním řízení vcelku neobvyklá konstrukce. Blíže o samotném řízení o kasační stížnosti pojednává kapitola VIII.

---

Kasační stížnost (a její obsah) v mnohém předurčuje nejen postup Nejvyššího správního soudu v takovém řízení, ale také rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti a jeho obsah, což je rozebráno posléze v kapitole IX.

Tato kapitola si primárně klade za cíl přiblížit kasační stížnost z hlediska toho, kdo je oprávněn k jejímu podání a jaké všechny podmínky musejí být ze strany této osoby s procesním označením „stěžovatel“, jakož i kasační stížnosti samotné, splněny. Za tím účelem je předmětem posouzení rovněž otázka stěžovatele a jeho povinného zastoupení, náležitostí kasační stížnosti nebo soudního poplatku za kasační stížnost a skutečnosti s tím úzce související.

Nezbytnou náležitostí kasační stížnosti je také uvedení námitek, které odpovídají důvodům kasační stížnosti podle § 103 SŘS. Nicméně důvodům kasační stížnosti je pro větší přehlednost věnována pozornost ve zcela samostatné a bezprostředně následující kapitole VI.

S podáním kasační stížnosti lze spojovat určité účinky, přičemž kromě odvalovacího (devolutivního) lze zmínit i odkladný (suspenzivní) účinek. Této problematice, jakkoliv je přímo spojena s podáním kasační stížnosti, je věnována pozornost rovněž v samostatné kapitole VII.

## **1. Stěžovatel a ostatní účastníci řízení o kasační stížnosti**

Podle § 102 SŘS se kasační stížností účastník původního řízení před krajským soudem<sup>377</sup> (tj. jak žalobce, resp.

---

<sup>377</sup> Judikatura z toho důvodu nedovodila právo k podání kasační stížnosti pro přehlasovaného člena společenství vlastníků jednotek. To sice samo jako takové bylo účastníkem (žalobcem) v řízení před krajským soudem, nicméně se rozhodlo kasační stížnost nepodat. Nejvyšší správní soud nepřipustil záměnu účastníka, resp. snahu o procesní nástupnictví v řízení o kasační stížnosti, když uzavřel, že kasační stížnost podala osoba odlišná od účastníka řízení před krajským soudem, kterým člen společenství jako takový nebyl (srov. rozsudek

navrhovatel, tak i žalovaný, resp. odpůrce), případně osoba zúčastněná na řízení, domáhá kasace neboli zrušení soudního rozhodnutí, které z tohoto řízení vzešlo. Nikdo jiný právo podat kasační stížnost nemá, pomineme-li specifické okolnosti, jako je případné procesní nástupnictví ve smyslu § 107 odst. 2 nebo § 107a OSŘ. Při nich ale *de iure* nejde o odlišného účastníka, nýbrž o procesního nástupce původního účastníka řízení, resp. osoby, která by jím mohla jinak být.<sup>378</sup> Pokud kasační stížnost podá osoba, která k jejímu podání není ve smyslu § 102 SŘS legitimována, procesním důsledkem je odmítnutí takové kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem podle § 46 odst. 1 písm. c) SŘS, neboť je kasační stížnost podána osobou zjevně neoprávněnou.

Ustanovení § 102 SŘS výslovně zavádí pro podatele kasační stížnosti legislativní zkratku „stěžovatel“. Toto procesní pojmenování se odvíjí od stížnostní povahy kasační stížnosti jako mimořádného opravného prostředku. Označuje-li se

---

Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2012, č. j. 8 As 71/2011-135).

<sup>378</sup> Možnost procesního nástupnictví v oblasti správního soudnictví a všech jeho agend není absolutní. Jak kupříkladu dokládá závěr Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 30. 4. 2008, č. j. 3 Ads 42/2008-75, 1592/2008 Sb. NSS), „*jestliže ten, kdo podal u krajského soudu žalobu proti rozhodnutí správního orgánu o vině za spáchání správního deliktu a o uložení správní sankce, v průběhu tohoto řízení zemřel, nemůže soud v řízení pokračovat s procesním nástupcem (§ 64 SŘS, § 107 odst. 1 a 2 OSŘ), protože to povaha věci neumožňuje*“. Tyto závěry lze uplatnit i pro současnou podobu právní úpravy správního trestání, byť s výjimkami, o nichž se zmiňuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2020, č. j. 1 As 173/2020-24. Pro oblast sociálních věcí k této problematice srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2013, č. j. 4 Ads 61/2013-23, kde nástupnictví nebylo připuštěno, nebo s opačným závěrem, ale pro jinou dílčí oblast, srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2014, č. j. 4 Ads 32/2012-50 (3059/2014 Sb. NSS).

podání jako kasační stížnost, množina v úvahu připadajících vhodných a výstižných označení jejího podatele se tím dosti zužuje. Ostatně se stěžovatelem se lze, kromě ústavní stížnosti,<sup>379</sup> setkat i v jiných případech, v nichž se podává určitá „stížnost“.<sup>380</sup> Nejde proto o označení nějak výjimečné či ojedinělé.

Jakkoliv se na první (a laický) pohled může jevit pojem „stěžovatele“ poměrně pejorativně, je nutno jej důrazně odlišovat od obsahově posunutého významu stěžovatele – „kverulant“. V tomto významu se jedná spíše o to, že určitá osoba stížnosti s určitým (pro kverulanty typickým) obsahem podává, aniž by nutně šlo o ochranu jejích subjektivních práv.<sup>381</sup>

---

<sup>379</sup> I prostřednictvím tohoto pojmenování se kasační stížnost může blížít ústavní stížnosti, k tomu srov. § 72 odst. 2 ZÚS.

<sup>380</sup> Stížnost může mít povahu opravného prostředku, jako je tomu kupříkladu i v trestním řízení soudním [srov. § 140 odst. 1 písm. a) TrŘ], nebo se podává (k ochraně práv) v jiných případech [srov. § 16 odst. 9 TechPVýr, § 148 odst. 2 PobCiz, § 17h odst. 2 EnerZ, § 19 odst. 3 DopObsl, § 93 a násl. ZdravSl nebo § 241 a násl. ZVZ; označení stěžovatel v tomto směru používá § 11 odst. 1 písm. d) VeřOchr]. V právním řádu nalezneme stížnosti, které se podávají v poněkud „užších“ případech, jako jsou průtahy, nedostatky ve vedení řízení nebo nevhodné chování (k tomu § 16b StZast, § 164 odst. 1 SSZ, § 175 SpŘ nebo § 261 DR).

<sup>381</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 121/2012-22, podle kterého „celkový počet podání stěžovatele u zdejšího soudu za posledních 5 let dosahuje téměř pěti set. Z celkové aktivity stěžovatele je evidentní, že jde z hlediska počtu návrhů o kverulanta, který soudům směřuje své žádosti nikoliv proto, aby bylo rozhodnuto o věci, ale proto, aby bylo nějak rozhodnuto. Stěžovatel se veškerou svou činností snaží dosáhnout toho, aby maximalizoval počet soudních rozhodnutí. Pravděpodobně v důsledku nadbytku volného času tímto svérázným způsobem hledá únik právě v komunikaci se soudy. Soudy včetně soudů správních jsou však povolány k ochraně práv, nikoliv k tvorbě zcela zbytečných rozhodnutí, která již zjevně nikoho ochránit nemohou, neboť zde o žádnou ochranu práv nejde“.

I v řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem se bohužel lze setkat s případy, kdy jsou takovými osobami kasační stížnosti, ale i další související (či předcházející) návrhy podávány. Judikatura, v legitimní snaze bránit zatěžování Nejvyššího správního soudu podáními, která jsou v rozporu s účelem správního soudnictví a posláním Nejvyššího správního soudu, v jejich případě využila konceptu zneužití práva.<sup>382</sup> Nutno dodat, že tak judikatura činí do jisté míry problematicky. Důkazem toho je i mírné judikaturní „tápání“ při hledání vhodného důvodu odmítnutí takové kasační stížnosti. To je ostatně patrné v případě srovnání se slovenskou právní úpravou obsaženou v § 5 odst. 12 SSP. Podle něj správní soud výjimečně neposkytne ochranu právům osoby, pokud jí podaný návrh sleduje zjevné zneužití práva. I přesto absence takové právní úpravy v českém prostředí není jejím vážným nedostatkem.

Stěžovatel podává kasační stížnost z toho důvodu, že nebyl „úspěšný“ v řízení před krajským soudem. Z hlediska úspěšnosti a neúspěšnosti účastníka v řízení před krajským

---

<sup>382</sup> Pouhá skutečnost, že stěžovatel vede množství sporů, sama o sobě neznamená, že by se jeho návrhy neměl Nejvyšší správní soud zabývat věcně. Rozhodující pro kvalifikaci podání jako zjevně obstrukčního, a tedy zneužívajícího právo podat kasační stížnost, je početnost, sériovost a stereotypnost stěžovatelem vedených sporů, spojená s opakováním obdobných či zcela identických argumentů. Blíže srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2014, č. j. 10 As 226/2014-16. Podle jeho závěrů podání, které je zjevným zneužitím práva podat kasační stížnost, je nepřijatelné; taková kasační stížnost musí být proto odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 120 SŘS. Může být sporné, zda nejde o rozšíření důvodů nepřijatelnosti kasační stížnosti nad rámec zákona podle § 104 SŘS. Poněkud alibisticky by se dalo konstatovat, že nejde o nepřijatelnost ve smyslu § 104 SŘS, nýbrž o nedostatek přijatelnosti kasační stížnosti ve smyslu § 102 SŘS. Otázkou potom je správný důvod k odmítnutí takové kasační stížnosti. V případě nepřijatelnosti se nabízí § 46 odst. 1 písm. d) SŘS. Nicméně v úvahu připadá také § 46 odst. 1 písm. a) SŘS, kde nedostatkem podmínek řízení bude nedostatek splnění podmínek přijatelnosti kasační stížnosti ve smyslu § 102 SŘS.

soudem může být někdy takové hodnocení poněkud nepřesné. Patrné je to na případě legitimace k podání kasační stížnosti ze strany osoby zúčastněné na řízení. V judikatuře se lze setkat s uplatněním „procesní úspěšnosti“. <sup>383</sup> Spíše, a to v souvislosti s konceptem tzv. subjektivní přípustnosti kasační stížnosti, lze vycházet z toho, že napadeným rozhodnutím krajského soudu byla stěžovateli způsobena určitá újma. Stěžovatel se kasační stížností domáhá jejího „odstranění“, ovšem v intencích kasačního principu správního soudnictví a převažujícího <sup>384</sup> kasačního oprávnění Nejvyššího správního soudu.

Podle § 105 odst. 1 SŘS jsou účastníky řízení o kasační stížnosti stěžovatel a všichni, kdo byli účastníky původního řízení. Podle § 33 odst. 1 SŘS účastníky řízení jsou navrhovatel, resp. žalobce, a odpůrce, resp. žalovaný, nebo ti, o nichž to stanoví SŘS. Konkrétní určení stanovuje právní úprava v rámci jednotlivých typů řízení ve správním soudnictví. Nicméně podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, <sup>385</sup> „*je-li podána kasační stížnost proti usnesení krajského soudu o neosvobození od soudních poplatků, o neustanovení zástupce či proti jinému procesnímu*

---

<sup>383</sup> Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012 (3321/2015 Sb. NSS), „*kasační stížnost podaná účastníkem, který byl v řízení před krajským soudem procesně úspěšný a který nenamítá, že krajský soud měl výrokem ve věci rozhodnout jinak, je podle § 104 odst. 2 SŘS nepřípustná*“. Ohledně možného procesně příznivějšího výsledku pro stěžovatele, tedy příznivějšího výroku soudu, než je ten, který stěžovatel napadá, srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2021, č. j. 8 As 265/2020-173.

<sup>384</sup> Jak již bylo opakovaně zmíněno v předchozích částech, jistou výjimku představují § 110 odst. 1 a 2 SŘS. K tomu blíže srov. kapitolu II podkapitolu 4.

<sup>385</sup> Srov. usnesení ze dne 9. 6. 2015, č. j. 1 As 196/2014-19 (3271/2015 Sb. NSS).

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

Podáním kasační stížnosti stěžovatelem se ostatní účastníci dosavadního soudního řízení (tj. vedle stěžovatele) stávají bez dalšího účastníky řízení o kasační stížnosti. Jak správně dodává komentářová literatura „*okruh účastníků řízení o kasační stížnosti... je pevně dán okruhem účastníků v řízení před krajským soudem. Není proto možné, aby se na základě tohoto kritéria stal účastníkem řízení o kasační stížnosti někdo, kdo nebyl účastníkem řízení před krajským soudem, stejně jako není možné, aby účastník řízení před krajským soudem o postavení účastníka řízení před Nejvyšším správním soudem přišel*“.<sup>386</sup> Důvod, proč je okruh účastníků řízení shodný, spočívá v tom, že „*účastníci v řízení před krajským soudem mají zájem na tom, jak věc dopadne... tento zájem přitom trvá i v řízení před Nejvyšším správním soudem, který může závěry krajského soudu ovlivnit. Všichni účastníci v řízení před krajským soudem proto mají možnost svou procesní aktivitou výsledek řízení před Nejvyšším správním soudem ovlivnit*“.<sup>387</sup> Tito ostatní účastníci řízení o kasační stížnosti jsou označováni svým původním procesním postavením. Z povahy věci nemohou disponovat s předmětem řízení. I přesto disponují v řízení o kasační stížnosti procesními právy, jako je především právo vyjádřit se ke kasační stížnosti, což vyplývá konkrétně z § 109 odst. 1 SŘS.<sup>388</sup>

---

<sup>386</sup> Kadlec, O. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 967.

<sup>387</sup> Kadlec, O. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 967.

<sup>388</sup> Dále mají kupříkladu právo nahlížet do spisu a účastnit se nařízeného jednání. Podle komentářové literatury „*judikatura... poněkud posunula zákonné mantinely vnímání postavení osoby zúčastněné na*

Jistým deficitem § 105 odst. 1 SŘS je, že *stricto sensu* pomíjí osobu zúčastněnou na řízení, pokud ovšem nepodala kasační stížnost a nestala se stěžovatelem. Výslovně se totiž zmiňuje „pouze“ o účastnících původního řízení před krajským soudem, což osoba zúčastněná na řízení podle § 34 SŘS není. Ustanovení § 105 odst. 1 SŘS je nutno interpretovat a aplikovat tak, že pokud byla v řízení před krajským soudem osoba zúčastněná na řízení, která nepodala kasační stížnost a nestala se stěžovatelem, v řízení o kasační stížnosti se i nadále nachází v procesním postavení osoby zúčastněné na řízení.<sup>389</sup> Její procesní postavení se v řízení o kasační stížnosti nemění.

Osoba zúčastněná na řízení ani nemusí v rámci řízení o kasační stížnosti činit oznámení ve smyslu § 34 odst. 2 SŘS, pokud je učinila již v řízení před krajským soudem.<sup>390</sup> Vychází se zde z domněnky trvání zájmu osoby zúčastněné na řízení projeveného v řízení před krajským soudem i pro řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem.

Na jednu stranu to mírně popírá jednoinstančnost správního soudnictví a povahu kasační stížnosti coby mimořádného

---

*řízení tak, že osoba zúčastněná na řízení má v zásadě všechna práva jako ostatní účastníci řízení o kasační stížnosti, k nimž patří zejména právo podat námitku podjatosti, právo na vyjádření ke kasační stížnosti, právo na doručování rozhodnutí vydaných soudem, s výjimkami, které stanoví zákon...“.* (srov. Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1023).

<sup>389</sup> Není vyloučeno, že osoba, které podle § 34 SŘS svědčí postavení osoby zúčastněné na řízení, bude uplatňovat svoje práva až v rámci řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem (shodně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2007, č. j. 8 Aps 8/2007-90).

<sup>390</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, č. j. 7 As 70/2009-190 (2341/2011 Sb. NSS). Podle něj v řízení o kasační stížnosti je třeba vycházet z toho, s kým jako s osobou zúčastněnou na řízení jednal krajský soud.



opravného prostředku, na druhou stranu by opačný přístup vedl k formalismu a nadbytečnému zatěžování jak soudu, tak i osob zúčastněných na řízení. Ostatně (nejen) s účinností tzv. velké novely SŘS je postřehnutelný trend „trvání úkonů“ z řízení před krajským soudem i pro řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem.<sup>391</sup> L. Hlouch v této souvislosti výslovně zmiňuje, že „*se posiluje idea jednoty řízení před krajským soudem a Nejvyšším správním soudem, a to i přes rozdílné názory vycházející z kasačního a mimořádného charakteru řízení před Nejvyšším správním soudem*“.<sup>392</sup>

Není vyloučeno, že kasační stížnost podá několik stěžovatelů. Ti jsou na sobě vzájemně nezávislí a každý z nich vystupuje v řízení samostatně. Nenastává v jejich případě nerozlučné společenství, jak je upravuje § 91 odst. 2 OSŘ.<sup>393</sup> Jestliže jeden ze stěžovatelů vezme svou kasační stížnost zpět, zastavuje se toliko řízení o této kasační stížnosti, a nikoliv *erga omnes*. To platí jak pro případy, kdy bylo více žalobců, resp. navrhovatelů (nebo žalovaných, resp. odpůrců) a z jejich strany byly podány kasační stížnosti, tak pro situace, v nichž podá kasační stížnost jak žalobce, resp. navrhovatel, tak žalovaný, resp. odpůrce, případně i osoba zúčastněná na řízení. Je následně na Nejvyšším správním soudu, aby o každé

---

<sup>391</sup> Došlo ke změně (srov. znění § 35 odst. 10 *in fine* SŘS), kdy byl aprobován dřívější judikaturní závěr (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2007, č. j. 1 Afs 120/2006-117, 1460/2008 Sb. NSS), podle něhož zástupce ustanovený v řízení před krajským soudem, je-li jím advokát, zastupuje navrhovatele i v řízení o kasační stížnosti. Kromě toho podle § 36 odst. 3 SŘS přiznané osvobození od soudních poplatků učiněné v řízení před krajským soudem se vztahuje i na řízení o kasační stížnosti.

<sup>392</sup> Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1023.

<sup>393</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2011, č. j. 1 As 74/2011-251 (2410/2011 Sb. NSS).

z této kasačních stížností rozhodl v samostatném výroku.

Dotat lze, že to se týká i těch případů, kdy je v řízení více žalobců, jejichž subjektivní práva byla zasažena jedním, resp. stejným aktem veřejné správy. Judikatura ovšem dovodila poměrně specifické důsledky směrem k účastenství v novém řízení před krajským soudem, bylo-li na základě kasační stížnosti některých žalobců rozhodnutí krajského soudu zrušeno a věc mu vrácena k dalšímu řízení.<sup>394</sup>

Poměrně specifickým případem, kterým se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, jsou situace, kdy podá společný návrh více navrhovatelů (tzv. samostatné společenství), ačkoliv fakticky jde o individuální návrhy každého z nich. To s sebou nese důsledky i pro řízení o kasační stížnosti. Podle rozšířeného senátu „*je... také na každém z navrhovatelů v samostatném společenství, aby se v souladu s dispoziční zásadou rozhodl, zda chce proti rozhodnutí krajského soudu podat kasační stížnost*“. Její důsledky by se měly projevit jen vůči nim. Podle rozšířeného senátu „*bylo by naopak v rozporu s principy samostatného společenství, aby byl některý ze společných navrhovatelů nucen pokračovat v soudním řízení, která dále vést nechce. Vůle nepokračovat v řízení se může projevit i tím, že účastník*

---

<sup>394</sup> Podle závěrů usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2022, č. j. 2 As 347/2019-81, „*pokud Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí krajského soudu jen ohledně některých navrhovatelů v řízení, jehož předmětem je přezkum jednání veřejné správy, které se přímo dotýká práv více osob, vyzve krajský soud ty původní navrhovatele, kteří nebyli s kasační stížností úspěšní a kteří splňují materiální postavení osoby zúčastněné na řízení, zda chtějí uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení (§ 34 SŘS)*“. Jinak řečeno, účastníky řízení o kasační stížnosti budou ti zbylí žalobci, kteří kasační stížnost nepodali. Nicméně dojde-li ke zrušení rozhodnutí krajského soudu, již se nestávají účastníky řízení před krajským soudem. Naopak, nové řízení bude vedeno jen o žalobách těch žalobců, kteří podali kasační stížnost a byli s ní úspěšní. Ostatním původním žalobcům je v novém řízení dáno právo participovat na něm v rámci postavení osoby zúčastněné na řízení.

*nepodá proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost, byť je k jejímu podání oprávněn“.* Proto rozšířený senát v těchto specifických případech uzavřel, že „účastníky řízení o kasační stížnosti směřující proti rozhodnutí krajského soudu, kde předmětem přezkumu bylo správní rozhodnutí, které se dotýká pouze individuálních práv nebo povinností navrhovatele, která přímo nesouvisejí s veřejnými subjektivními právy jiných osob, jsou pouze žalovaný a ti žalobci, kteří podali kasační stížnost a v řízení řádně pokračují“.<sup>395</sup> Ostatní žalobci proto účastníky řízení o kasační stížnosti nejsou. Tím se judikatura odchyluje od § 105 odst. 1 SŘS, nicméně činí tak s ohledem na specifčnost daných případů. Je přitom zcela evidentní, že uvedený závěr se musí projevit i ve výroku rozhodnutí o kasační stížnosti.<sup>396</sup>

Stěžovatel je z pohledu kasační stížnosti klíčovou osobou. I z pohledu ostatních (zbylých) účastníků řízení o kasační stížnosti, jakož i osob zúčastněných na řízení, je to právě a jen stěžovatel, který je oprávněn disponovat s předmětem řízení. Z toho důvodu stěžovatel může vzít kasační stížnost zpět, dokud o ní Nejvyšší správní soud nerozhodl. Důsledkem je zastavení řízení o kasační stížnosti podle § 47 písm. a) SŘS, a to bez ohledu na stanovisko ostatních účastníků řízení o kasační stížnosti.

---

<sup>395</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2022, č. j. 2 As 347/2019-81.

<sup>396</sup> K tomu se v témže usnesení uvádí, že „je-li kasační stížnost, kterou podal pouze některý z navrhovatelů, důvodná, zruší napadené rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud výrokem rozsudku pouze vůči tomuto navrhovateli (§ 110 odst. 1 SŘS). Tomuto postupu nebrání, že krajský soud rozhodl o společném návrhu jedním výrokem, pokud z rozhodnutí vyplývá, že se výrok vztahuje k návrhům všech navrhovatelů“.

Proto i v dalším řízení před krajským soudem budou v postavení účastníků řízení jen ti žalobci, kteří podali kasační stížnost, s níž byli úspěšní, a nikoliv ti žalobci, kteří kasační stížnost nepodalí (a proto ani nebyli účastníky řízení o kasační stížnosti).

## 1.1 Žalobce jako stěžovatel

Stěžovatelem může být žalobce, resp. navrhovatel, a to zejména v těch případech, kdy nebyl „úspěšný“ se svým návrhem, resp. žalobou. Může jít o případy, kdy krajský soud usnesením rozhodl podle § 46 SŘS o odmítnutí žaloby, resp. návrhu, podle § 47 SŘS o zastavení řízení, nebo když krajský soud návrh, resp. žalobu pro nedůvodnost zamítl. V prvních dvou případech nedošlo vůbec k věcnému posouzení, zatímco v tom třetím ano, avšak návrh nebyl shledán důvodným. Kasační stížností se žalobce – stěžovatel domáhá poskytnutí ochrany svým právům.

Nejsou vyloučeny situace, kdy se žalobce domáhal zrušení jak žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného správního orgánu, tak i jemu předcházejícího rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Pokud krajský soud zrušil „toliko“ rozhodnutí žalovaného správního orgánu, aniž by bylo přímo dotčeno prvostupňové rozhodnutí správního orgánu, byl žalobce úspěšný? Objektivně ano, přičemž je otázka, zda v kontextu závazného právního názoru krajského soudu je nadále udržitelné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Oproti tomu subjektivně se z pohledu takového žalobce o úspěch jednat nemusí. Otázka, zda je v tomto případě přípustné podání kasační stížnosti, byla již naznačena s tím řešením, že taková kasační stížnost, v níž je vytýkáno nezrušení i prvostupňového rozhodnutí správního orgánu, je nepřípustná podle § 104 odst. 2 SŘS, neboť směřuje jen proti důvodům rozhodnutí.<sup>397</sup>

---

<sup>397</sup> Nepřípustná je kasační stížnost „*spočívající pouze v tvrzení, že krajský soud rozhodující o žalobě měl kromě rozhodnutí správního orgánu druhého stupně zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo*“. Tento závěr vychází z teze, že „*domáhat se zrušení rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně... není procesním právem žalobce, kterému by odpovídala povinnost soudu o takovém návrhu výrokem rozhodnout*“ (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 1 As 60/2006-106, 1456/2008 Sb. NSS).

Pokud podává kasační stížnost (neúspěšný) žalobce, je nutno zmínit důvod nepřipustnosti kasační stížnosti podle § 104 odst. 4 SŘS. Podle něj je nepřipustná taková kasační stížnost, která se opírá o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohl. I tato problematika již byla blíže zmíněna v kapitole III oddílu 2.5, přičemž tento důvod nepřipustnosti se týká právě a jen stěžovatele v původním procesním postavení žalobce.<sup>398</sup>

Z pohledu obsahu kasační stížnosti, kterou podává „neúspěšný žalobce“ nutno zdůraznit judikaturou podpořený názor, že obsah kasační stížnosti by se měl lišit od obsahu žaloby. Jinak řečeno, řízení o kasační stížnosti není totožné s řízením před krajským soudem, což je, v kontextu obsahu kasační stížnosti, blíže rozvedeno.

## **1.2 Žalovaný správní orgán jako stěžovatel**

Žalovaný, resp. odpůrce v postavení správního orgánu se stává stěžovatelem typicky v případech, kdy krajský soud vůči jeho aktu, který byl napaden žalobou, resp. návrhem, uplatnil zrušující výrok. Z toho důvodu se mu vrací věc k dalšímu řízení a rozhodnutí. V něm je nicméně žalovaný, resp. odpůrce vázán závazným právním názorem krajského soudu, který byl v jeho rozhodnutí vysloven. V mnoha ohledech jsme se již touto otázkou zabývali v souvislosti s konceptem tzv. subjektivní připustnosti kasační stížnosti a také s důvody nepřipustnosti kasační stížnosti podle § 104 odst. 2 nebo § 104 odst. 3 písm. a) SŘS, na což lze rovněž odkázat.

Z pohledu rovnosti účastníků soudního řízení, což je tradiční procesní zásada, není sporu o tom, že jak žalobce, resp. navrhovatel, tak i žalovaný, resp. odpůrce, mají právo podat

---

<sup>398</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008-104.

kasační stížnost. Pokud se nad tím zamyslíme v kontextu účelu správního soudnictví a povahy kasační stížnosti, věc nemusí být tak jednoduchá.

Úkolem správního soudnictví jako celku je ochrana veřejných subjektivních práv. To platí jak v rámci řízení před krajským soudem, tak v rámci řízení před Nejvyšším správním soudem, včetně kasační stížnosti a řízení o ní.

Může být sporné, zda je tento definiční ochranný znak správního soudnictví naplněn i v případě kasační stížnosti, kterou podává žalovaný správní orgán. Ten tak činí obvykle z toho důvodu, že tímto způsobem „hájí“ svůj předchozí procesní postup, svoje předchozí rozhodnutí a právní názory v něm vyslovené. Současně tím žalovaný správní orgán vyjadřuje nesouhlas s postupem a (pro něj závaznými) závěry krajského soudu. Ani nejde o to, že by snad žalovaný správní orgán hájil své „vlastní“ zájmy, když z povahy věci a charakteru funkčního pojetí veřejné správy žádné své „vlastní“ zájmy nemá a nevykonává. To ostatně výslovně potvrzuje judikatura,<sup>399</sup> podle které *„správní orgán nemůže v soudním řízení, a to ani v řízení o kasační stížnosti, ‚hájit‘ zájmy některých účastníků správního řízení. Je tomu tak zejména z toho důvodu, že správní orgán hájí v soudním řízení zákonnost svého rozhodnutí, nikoliv partikulární zájmy účastníků správního řízení, o nichž svým rozhodnutím rozhodl“*. Podle L. Hloucha *„jakkoliv postavení navrhovatele (resp. žalobce) a správního orgánu je formálně rovné, jejich materiální zájmy v soudním řízení správním nejsou téhož charakteru. Zatímco navrhovatel se bere o své subjektivní právo nebo se vzpírá uložení určité povinnosti, správní orgán hájí veřejný zájem, který je v tom kterém správním procesu blíže vymezen chráněnou kategorií“*.<sup>400</sup>

---

<sup>399</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 10. 2008, č. j. 1 As 79/2008-105 (2197/2011 Sb. NSS).

<sup>400</sup> Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1022.

V případě kasační stížnosti podané žalovaným správním orgánem, resp. odpůrcem nicméně spíše jde o možnost napadnout pro něj nepříznivé rozhodnutí krajského soudu a případně je zvrátit. Bohužel nejsou snadno dostupné přesné statistiky, v kolika procentech případů tak žalovaní, resp. odpůrci činí a v jaké míře jsou či nejsou úspěšní. Podle vlastních zkušeností autora (a dosti zobecněně) je to okolo jedné pětiny z celkového počtu podaných kasačních stížností, nicméně tyto údaje se mohou lišit v různých agendách správního soudnictví. Ani míra úspěšnosti se v jejich případě zásadním způsobem neliší od kasačních stížností podávaných ostatními subjekty řízení, tedy zejména žalobci, resp. navrhovateli.

Co se týče konkrétních údajů, jakož i závěrů z nich plynoucích, odkázat v této souvislosti lze na zjištění prezentovaná P. Chodúrem. Podle něj „*v letech 2013 až 2015 rozhodoval Nejvyšší správní soud celkem 8 483 kasačních stížností, z toho pouze 1 088 bylo kasačních stížností správních orgánů (tedy 12,82 %), přičemž úspěšných z nich bylo 397 (tedy 36,49 %). Z toho vyplývá, že správnímu orgánu přiznaná aktivní legitimace nijak dramaticky celkový počet podaných kasačních stížností nenavýšuje, Nejvyšší správní soud nepřiměřeně nezatěžuje a zřejmě se nedá říci, že by správní orgány tohoto svého oprávnění nadužívaly*“.<sup>401</sup> Jakkoliv se jedná o údaje ne zcela aktuální, lze se domnívat, že stále mají svoji vypovídací hodnotu, a to i v současné době.

Kasační stížnosti ze strany žalovaných správních orgánů nejsou podávány výlučně z toho důvodu, že rozhodnutí krajského soudu nějak vybočuje z rozhodovací praxe, resp. je v prostředí krajských soudů dána nejednotnost, kterou je třeba rozhodnutím Nejvyššího správního soudu sjednotit, nýbrž

---

<sup>401</sup> Srov. Chodúr, P. Kasační stížnost z pohledu (žalovaného) správního orgánu. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017, <https://is.muni.cz/th/b713k/>, s. 76.

spíše právě proto, že jde o přípustnou možnost obrany proti negativnímu rozhodnutí krajského soudu. Každopádně, nejedná se o zcela zanedbatelný počet případů kasačních stížností, o nichž posléze musí Nejvyšší správní soud rozhodovat. V daném ohledu vítězí procesní možnost a právo podat opravný prostředek kasační stížnosti před zohledněním ochranného účelu správního soudnictví jako takového.

Na druhou stranu nutno připustit to, že má-li správní soudnictví být založeno na ochranné povaze, mělo by ji poskytovat všem účastníkům řízení. P. Chodúr vyslovuje zajímavou myšlenku, že úvaha správního orgánu, zda kasační stížnost podá, „*se nutně musí kvalitativně lišit od úvahy jiných subjektů oprávněných k jejímu podání. Důvodem je, že správní orgán je orgánem veřejné moci, a tedy ani jeho uvážení o podání kasační stížnosti by nemělo být projevem libovůle. Měl by proto vycházet i ze základních zásad činnosti správních orgánů. Pokud ostatní oprávněné subjekty mohou být vedeny k podání kasační stížnosti nejrůznějšími důvody, třeba i iracionálními, u správního orgánu toto neplatí*“.<sup>402</sup>

V případě podání kasační stížnosti žalovaným správním orgánem je nutno vést v patnosti to, že podle § 107 SRS nemá podání kasační stížnosti odkladný účinek. Podání kasační stížnosti proto bez dalšího nezbavuje žalovaný správní orgán povinnosti postupovat a konat tak, jak vyplývá ze závazného právního názoru krajského soudu<sup>403</sup> vysloveného v jeho zrušujícím rozhodnutí. Tato problematika bude blíže přiblížena v souvislosti s celkovým pojednáním o odkladném účinku kasační stížnosti v kapitole VII. Nicméně i vzdor absenci odkladného účinku kasační stížnosti její podání ze strany žalovaného správního orgánu nutně vede k celkovému

---

<sup>402</sup> Chodúr, P. Kasační stížnost z pohledu (žalovaného) správního orgánu. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017, <https://is.muni.cz/th/b713k/>, s. 28.

<sup>403</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006-49 (1255/2007 Sb. NSS).



prodloužení délky řízení, případně ke vnášení jisté míry nejistoty do celého rozhodovacího procesu. To může být o to fatálnější, je-li správní soudnictví jednoinstanční a je-li samo zaměřeno na přezkum aktů již pravomocných. Ostatně o těchto negativních faktorech se kriticky zmiňuje kupříkladu J. Vačok.<sup>404</sup>

Bohužel v praxi nejsou nijak výjimečné kasační stížnosti žalovaných správních orgánů podávané jen proto, že odmítají akceptovat jiný právní názor.<sup>405</sup> Nicméně ani zde není věc tak jednoduchá. Z pohledu žalovaného správního orgánu nelze nevidět tu skutečnost, že dojde-li k uplatnění kasačního rozhodnutí krajského soudu, obecně se tím otevírá příležitost pro postup z hlediska náhrady škody nebo uplatnění nemajetkové újmy podle OdpŠk. V tomto ohledu jde o (negativní) důsledek pro správní orgány a někdy i pro konkrétní úřední osoby, protože jim z jistého hlediska nelze mít za zlé, že tuto formu obrany uplatňují.

Pokud se vrátíme k celkovému ochrannému charakteru správního soudnictví, potom z něj vybočuje možnost, resp. právo žalovaného správního orgánu k podání kasační

---

<sup>404</sup> Srov. Vačok, J. Uplatňovanie kasačného princípu pri preskúmaní rozhodnutí správnych orgánov (inauguračná prednáška). Právny obzor, 2021, č. 2, s. 89–98.

<sup>405</sup> P. Chodúr konstatuje, že „*pouhý nesouhlas... nestačí k tomu, aby se správní orgán pokoušel zvrátit výsledek soudního řízení kasační stížností. Správní orgán nemá hájit zákonost napadených úkonů jako subjektivní kategorii (tedy tak, jak ji chápe on) a pokoušet se o jejich udržení za každou cenu. Rozhodnutí krajského soudu není špatné jen a pouze proto, že dospívá k opačným závěrům nežli správní orgán. Naopak, má k zákonosti přistupovat objektivně a nezaujatě, stejně jako k předmětu řízení i jeho účastníkům. Jediným legitimním důvodem pro podání kasační stížnosti správního orgánu je jeho zájem na objektivní zákonosti a správnosti jeho úkonů a související ochraně veřejného zájmu*“ [srov. Chodúr, P. Kasační stížnost z pohledu (žalovaného) správního orgánu. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017, <https://is.muni.cz/th/b713k/>, s. 29].

stížnosti, a to ze „všech“ možných důvodů kasační stížnosti, jakkoliv fakticky všechny důvody podle § 103 odst. 1 SŘS zřejmě nebudou uplatnitelné.<sup>406</sup>

Podá-li kasační stížnost žalovaný správní orgán, nemůže jít v jeho případě o ochranu subjektivních práv, protože žádná nemá.<sup>407</sup> Naopak zde nad „hmotněprávní“ veřejnoprávní podstatou, ve které konal správní orgán, vítězí „proces“ v rovině práva na opravný prostředek. Není možné si být zcela jist, zda je vhodným řešením zdánlivě jednoduchá možnost, kterou je vyloučení práva podání kasační stížnosti pro žalované správní orgány.

Pomineme-li popření rovnosti<sup>408</sup> účastníků soudního řízení, je podání kasační stížnosti ze strany žalovaného správního orgánu jedinou oficiální možností, jak docílit sjednocení judikatury krajských soudů. Z toho důvodu není absolutní

---

<sup>406</sup> Nabízí se pojmové vyloučení důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) SŘS. Současně se, z důvodu nedostatku tzv. subjektivní přípustnosti, když správnímu orgánu nepůsobí žádnou újmu, bude jednat o vyloučení důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) SŘS.

<sup>407</sup> Srov. stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 9. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99.

<sup>408</sup> K problematice rovnosti žalobce a žalovaného správního orgánu v soudním řízení správním se vyslovil ve své diplomové práci P. Chodúr. Ten se zabýval zásadou rovnosti účastníků soudního řízení správního a jejími projevy. Dospěl přitom k závěru, že jakkoliv zásada rovnosti a její jednotlivé projevy představují „komponenty práva na spravedlivý proces“, a tím „spadají do kategorie základních práv, je podstatné poukázat na to, že správní orgán... nositelem základních práv být nemůže... Práva spojená s rovností účastníků tak pro správní orgán jsou toliko právy zákonnými, nikoliv základními. Tyto závěry... mají zásadní význam pro posouzení možnosti odeprání aktivní legitimace správního orgánu k podání kasační stížnosti“ [Chodúr, P. Kasační stížnost z pohledu (žalovaného) správního orgánu. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017, <https://is.muni.cz/th/b713k/>, s. 25 a 26]. Proto podle něj z ústavněprávního hlediska není nezbytné, aby správní orgán měl aktivní legitimaci k podání kasační stížnosti.

vyločení práva podat kasační stížnost pro žalované správní orgány vhodným řešením, a to ani pro správní soudnictví a Nejvyšší správní soud samotný. Poměrně výstižně tuto otázku uzavírá P. Chodúr. Podle něj „*lze předložit následující argumenty... správní orgán hájí zájmy celospolečenské – zákonnost a veřejný zájem. Nelze přitom tvrdit, že by se krajské soudy dopouštěly při svém rozhodování pochybení toliko vůči žalobci či osobám zúčastněným na řízení a vůči správnímu orgánu nikoliv (ostatně 36,49 % jejich kasačních stížností bylo oprávněných) a že by zájmy hájené správními orgány byly nějak podřadné oproti zájmům ostatních účastníků řízení... Nezákonné rozhodnutí krajského soudu, proti němuž nebude mít správní orgán možnost obrany a jímž se bude muset řídit, totiž může způsobit vážné poruchy ve veřejné správě a mít negativní celospolečenské dopady... S odlišnými materiálními zájmy je také úzce spojen odlišný okruh právních otázek, které Nejvyššímu správnímu soudu předkládá. Řada z nich by se k němu vůbec nedostala... Aktivní legitimace správního orgánu tak v tomto smyslu posiluje integrační funkci kasační stížnosti“.<sup>409</sup>*

Do jisté míry „kultivačně“ může přispět omezení dané § 104a SŘS v rovině (širší) nepřijatelnosti kasační stížnosti, která dopadá i na kasační stížnosti podávané správními orgány,<sup>410</sup> což bylo již přiblíženo v kapitole IV. V tomto ohledu by snad šlo koncepčně uvažovat i o omezení přípustných důvodů kasační stížnosti jen na některé z nich, zejména na § 103 odst. 1 písm. a) SŘS. K této otázce více srov. kapitolu VI ohledně jednotlivých důvodů kasační stížnosti.

Opět lze odkázat na P. Chodúra, který v této souvislosti shrnuje, že „*kasační stížnosti by... měl správní orgán... využít*

---

<sup>409</sup> Chodúr, P. Kasační stížnost z pohledu (žalovaného) správního orgánu. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017, <https://is.muni.cz/th/b713k/>, s. 76 a 77.

<sup>410</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59 (1143/2007 Sb. NSS).

*pouze tehdy, je-li přesvědčen o objektivní opodstatněnosti důvodů..., má-li pro svůj právní názor přesvědčivé a komplexní argumenty a je-li zde podstatná šance, že jeho kasační stížnost bude úspěšná, či alespoň řešená právní věc svým významem podstatně přesahuje samotnou kauzu, například mění ustálenou rozhodovací praxi správních orgánů (pouze tato skutečnost však sama o sobě nemůže být důvodem). V případě, že správní orgán výše uvedená kritéria nedodrží, nestává se sice jeho kasační stížnost obecně nepřípustnou, ale bude... jednat v rozporu s principy dobré správy... a v rozporu se zásadou hospodárnosti veřejné správy, neboť podávání kasačních stížností, u kterých správní orgán nemůže být zjevně úspěšný, ve svém důsledku zatěžuje veřejné rozpočty (byť správní orgán neplatí soudní poplatky) a zahlučuje Nejvyšší správní soud. Při úvaze o využití kasační stížnosti by měl správní orgán být zdrženlivý, resp. by u něj mělo být nastaveno jisté „sebeomezení““.<sup>411</sup> Zajímavými jsou v této souvislosti argumenty autora vycházející z toho, že správní orgán ani v soudním řízení správním neztrácí svou veřejněmocenskou podstatu, s čímž lze obecně souhlasit.*

Oproti tomu P. Průcha konstatuje, že „*správní orgány by v průběhu soudního přezkumu měly spíše uspokojovat navrhovatele než bránit svá rozhodnutí, ostatně tak nemohou činit ani ve správním řízení, ani v ústavním soudnictví. Navíc zcela stranou zůstávají správní orgány prvního stupně (byť často je faktickým předmětem soudního přezkumu obsah jejich rozhodnutí a ne vždy se musejí tyto orgány ztotožnit s názorem orgánu odvolacího)... žalovaný správní orgán by právo podávat kasační stížnost (jako svou povahou nárokový opravný prostředek vázaný na tytéž důvody jako u účastníka předchozího správního řízení) mít neměl. Jeho posláním je prosazovat a chránit zákonem garantované veřejné zájmy,*

---

<sup>411</sup> Chodúr, P. Kasační stížnost z pohledu (žalovaného) správního orgánu. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017, <https://is.muni.cz/th/b713k/>, s. 30 a 31.

*a k tomu by spíše měly směřovat jiné prostředky (typicky nenárokové podněty) než prostředky šité na míru ochraně veřejných subjektivních práv účastníků či jinak dotčených osob ve správním řízení či jiných postupech výkonu veřejné správy“.*<sup>412</sup>

Možné změny pramenící z nedůvěry veřejné správy vůči krajským soudům, která se projevuje podáváním kasačních stížností, by šlo uskutečnit „neformálně“. Jedním z předpokladů je, že by veřejná správa hodlala ve větší míře akceptovat závěry judikatury, byť pro ni obtížně přijatelné, a nepodávala kasační stížnosti i v „bagatelních“ věcech a jen proto, že může (vědouc přitom, že ji v tomto směru netíží poplatková povinnost a ani požadavek povinného zastoupení, ve smyslu výjimky podle § 105 odst. 2 SŘS). Podávání kasačních stížností ze strany žalovaných správních orgánů by nemělo být pravidlem, nýbrž by mělo být výjimečné a mělo by se zaměřovat na vskutku výrazná pochybení krajského soudu a věci podstatnější povahy a větší důležitosti, čímž opět vyvstává účel nepřijatelnosti kasační stížnosti podle § 104a SŘS. Poučným v této souvislosti může být již dříve zmíněný závěr judikatury. Podle něj „nelze vycházet z toho, že každá kauza musí být alespoň jednou rozhodnuta nejvyšším soudem v dané justiční soustavě, ani z apriorní nedůvěry v krajské soudy, jejichž právní názor musí pokaždé aprobovat Nejvyšší správní soud pro to, aby na něj bylo možno nahlížet jako na „správný““.<sup>413</sup> Jedním z předpokladů může být i to, že jak veřejná správa, tak i správní soudy lépe poznají toho druhého a jeho podstatu, která je pojmově dosti odlišná, jakkoliv je spojujícím prvkem „správní právo“.

---

<sup>412</sup> Průcha, P. Kasační stížnost a správní soudnictví v České republice. In: Bratislavské právnické dny, 2015, s. 71 a 72.

<sup>413</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2012, č. j. 5 Afs 91/2012-41 (3321/2016 Sb. NSS).

### 1.3 Osoba zúčastněná na řízení jako stěžovatel

Jakkoliv § 102 SŘS obecně připouští podání kasační stížnosti osobám zúčastněným na řízení podle § 34 SŘS, fakticky ne u všech typů řízení je účast osob zúčastněných na řízení pojmově možná.<sup>414</sup> Tím se také „snižuje“ počet případů, v nichž lze ze strany osoby zúčastněné na řízení podávat kasační stížnosti.

Podáním kasační stížnosti dochází v případě osoby zúčastněné na řízení k tomu, že se stává stěžovatelem, a tím také účastníkem řízení o kasační stížnosti. V důsledku toho jí také přísluší procesní práva stěžovatele.<sup>415</sup> O. Kadlec správně dodává, že „*okruh účastníků řízení o kasační stížnosti se tak oproti situaci před krajským soudem rozšiřuje*“.<sup>416</sup>

Pokud by došlo na základě kasační stížnosti podané osobou zúčastněnou na řízení ke zrušení rozhodnutí krajského soudu, v novém řízení před krajským soudem bude opět v postavení osoby zúčastněné na řízení.

Podle Ústavního soudu je okruh účastníků řízení o kasační stížnosti odlišný v případě, že kasační stížnost podá účastník původního řízení, od případu, kdy podá kasační stížnost osoba zúčastněná na původním řízení. V případě osoby zúčastněné na řízení je nutno respektovat její specifické postavení a účel v řízení před krajským soudem. Jeho podstatou, zjednodušeně

---

<sup>414</sup> K rozšiřujícím tendencím judikatury připustit postavení osoby zúčastněné na řízení, vedle žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, také v rámci řízení o tzv. zásahových žalobách nebo jiných typech řízení srov. komentářovou literaturu (srov. *Kocourek, T.* In: *Kühn, Z. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 194 a 195).

<sup>415</sup> K tomu srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2017, č. j. 6 As 6/2017-75 (3597/2017 Sb. NSS).

<sup>416</sup> *Kadlec, O.* In: *Kühn, Z. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 967.

řečeno, je, že nehájí zájmy ani žalobce, ani žalovaného, nýbrž svoje. Z toho důvodu Ústavní soud shledal nesprávným postup, v němž byla kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení odmítnuta proto, že v téže věci již byla podána kasační stížnost účastníkem původního řízení.<sup>417</sup>

Jak vyplývá z judikatury, podání kasační stížnosti osobou zúčastněnou na řízení nebrání její předchozí procesní pasivita v řízení před krajským soudem.<sup>418</sup>

Kasační stížnost může podat i ten, kdo tvrdí, že byl jako osoba zúčastněná na řízení krajským soudem opomenut,<sup>419</sup> nebo o němž bylo krajským soudem výslovně rozhodnuto, že mu nesvědčí postavení osoby zúčastněné na řízení. Ve druhém případě bude kasační stížnost napadat právě takové usnesení krajského soudu,<sup>420</sup> nicméně není vyloučeno podání kasační stížnosti proti konečnému rozhodnutí ve věci samé.

Pokud osoba zúčastněná na řízení kasační stížnost nepodala, v řízení o kasační stížnosti podané jiným stěžovatelem nadále zůstává v procesním postavení osoby zúčastněné na řízení.

#### **1.4 Stěžovatel v případě uložení pořádkové pokuty**

Ustanovení § 103 odst. 2 SŘS výslovně umožňuje podat

---

<sup>417</sup> Srov. nález ze dne 15. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 60/05.

<sup>418</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2015, č. j. 2 As 84/2015-56.

<sup>419</sup> Což lze dovodit ze stanovení speciální lhůty pro podání kasační stížnosti v § 106 odst. 2 SŘS.

<sup>420</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 7 As 43/2005-53 (710/2005 Sb. NSS), „*usnesení o tom, že určitá osoba není osobou zúčastněnou na řízení, není rozhodnutím, které upravuje pouze vedení řízení, neboť jeho právní účinky mají pro takovou osobu závažný význam zejména v oblasti ochrany jejích práv v řízení; kasační stížnost proti takovému usnesení je proto přípustná*“.

kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu (resp. usnesení) o uložení pořádkové pokuty podle § 44 SŘS. Tím se rozšiřuje okruh subjektů podle § 102 SŘS legitimovaných k podání kasační stížnosti.

Stěžovatelem může být ten, kdo byl v rozhodnutí krajského soudu shledán vinným ze spáchání pořádkového deliktu tím, že svým jednáním naplnil znaky skutkové podstaty podle § 44 SŘS. Podle tohoto ustanovení může být uložena pořádková pokuta tomu, kdo neuposlechne výzvu soudu nebo učiní urážlivé podání či přednes. Pořádková pokuta může být uložena jak účastníkům řízení, tak i dalším osobám, které na řízení před krajským soudem participovaly. Může to být svědek, znalec, zástupce, tlumočník, ale i přítomná veřejnost.<sup>421</sup>

I tyto osoby se v tomto konkrétním případě podáním kasační stížnosti stávají stěžovatelem. V daném ohledu jde ale o velmi specifické případy. Protože se v případě uložení pořádkové pokuty jedná ve smyslu § 104 odst. 3 písm. b) SŘS o rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení, právní úprava výslovně svěřuje právo napadnout takové rozhodnutí kasační stížností. Díky tomu se pravidlo nepřipustnosti kasační stížnosti v tomto případě neuplatní. S ohledem na důsledky pořádkové pokuty je otázkou, zda by se vůbec jednalo o tento důvod nepřipustnosti, když sice o vedení řízení jde, ale s konkrétními důsledky do sféry účastníků řízení, případně i jiných osob, které na řízení před krajským soudem participovaly.

Ve srovnání se slovenskou právní úpravou lze odkázat na to, že tamní právní úprava v § 449 odst. 2 písm. d) SSP zavádí

---

<sup>421</sup> Z judikatury k problematice pořádkové pokuty podle § 44 SŘS vyplývá, že je nutno odlišovat případy, kdy je namíste uložení pokuty přímo účastníkovi (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2011, č. j. 4 Ads 113/2011-247) a kdy naopak zástupci účastníka jednajícímu jeho jménem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2009, č. j. 6 Ads 41/2008-67, 2016/2010 Sb. NSS).



nepřípustnost kasační stížnosti, týká-li se usnesení o uložení pořádkové pokuty.

Jakkoliv je v případě české právní úpravy přípustná kasační stížnost, případy, kdy tomu tak je, v praxi jsou tak výjimečné, že přípustnost kasační stížnosti v tomto ohledu nepředstavuje žádnou výraznou zátěž Nejvyššího správního soudu. Na druhou stranu je důvodné se ptát, zda má vrcholný soudní orgán v rámci řízení o kasační stížnosti vskutku posuzovat a přezkoumávat postup krajského soudu při vedení jeho řízení při ukládání pořádkové pokuty. Tímto pohledem se již ospravedlnění přípustnosti kasační stížnosti poněkud vytrácí.

Kasační stížnosti ve věci uložení pořádkové pokuty nejsou (naštěstí) příliš časté. Důvodem může být i to, že § 44 odst. 1 SŘS umožňuje soudu, aby na základě odůvodněné žádosti podané do právní moci rozhodnutí, jímž se řízení končí, uloženu pokutu zčásti nebo zcela prominul.

## **1.5 Stěžovatel ve specifických případech**

Jakkoliv z § 102 SŘS vyplývá legitimace k podání kasační stížnosti pro účastníky řízení před krajským soudem a osobu zúčastněnou na řízení, nejedná se o konečný výčet. Není totiž vyloučeno, aby kasační stížnosti podaly osoby odlišné od účastníků původního řízení před krajským soudem nebo skutečných, nepřiznaných či opomenutých osob zúčastněných na řízení. V praxi se jedná o osoby, jímž krajský soud uložil nějakou povinnost, případně kterým byla rozhodnutím krajského soudu způsobena nějaká újma na jejich právech. Typicky se jedná zejména o ustanoveného zástupce nebo opatrovníka. Ti podávají kasační stížnost proti usnesení krajského soudu, kterým byli ustanoveni. Nejvyšší správní soud výslovně konstatoval, že *„rozhodnutí o ustanovení advokáta... není rozhodnutím, jímž se ve smyslu § 104 odst. 3 písm. b) SŘS pouze upravuje vedení řízení; kasační stížnost ustanoveného advokáta proti takovému rozhodnutí je proto*

*přípustná*“.<sup>422</sup> Nutno ovšem dodat, že takové kasační stížnosti jsou v praxi spíše výjimečné, jakkoliv se s nimi setkat lze.

## **2. Podání kasační stížnosti**

Od účinnosti tzv. velké novely SŘS se podle § 106 odst. 4 SŘS kasační stížnost podává přímo u Nejvyššího správního soudu. Původním řešením, které je jinak v procesních předpisech u mimořádných opravných prostředků obvyklé,<sup>423</sup> bylo podávání kasační stížnosti u toho krajského soudu, proti jehož rozhodnutí směřovala. Podle již zrušeného § 108 SŘS krajský soud měl především za úkol odstranit případné nedostatky kasační stížnosti, zajistit splnění podmínek řízení, seznámit s kasační stížností ostatní subjekty řízení a následně předat spis k rozhodnutí Nejvyššímu správnímu soudu. Faktickým problémem nicméně byla délka této části (tzv. přípravná fáze) řízení o kasační stížnosti. Ta se neuskutečňovala před Nejvyšším správním soudem, nýbrž před soudem krajským, protože ji Nejvyšší správní soud nemohl nijak ovlivnit.

Od 1. 1. 2012 se podává kasační stížnost přímo u Nejvyššího správního soudu, který je celkově odpovědný za délku řízení a činí veškeré (podpůrné či přípravné) úkony spočívající v případném odstraňování vad kasační stížnosti a zajištění splnění podmínek řízení sám, aby posléze o kasační stížnosti mohl také rozhodnout.

Na jednu stranu jde o poměrně efektivní řešení a koncentraci u jednoho rozhodujícího orgánu. Na druhou stranou je otázkou, zda je vhodné, aby tyto mnohdy kancelářské

---

<sup>422</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2005, č. j. 3 Azs 187/2005-52 (684/2005 Sb. NSS).

<sup>423</sup> Srov. § 240 odst. 1 OSŘ v případě dovolání v civilních věcech, § 265e odst. 1 TrŘ v případě dovolání v trestním řízení soudním.

a administrativní úkoly a úkony činil právě Nejvyšší správní soud jako vrcholný soudní orgán, byť za převážné pomoci asistentů soudců a dalšího administrativního aparátu soudu.

Řízení o kasační stížnosti je celkově koncentrováno či centralizováno u tohoto vrcholného soudního orgánu, čímž se řízení o kasační stížnosti může do jisté míry podobat ústavní stížnosti. Současně se tímto aspektem řízení o kasační stížnosti zřetelně odlišuje od řízení dovolacího, které se člení na dvě fáze – řízení před soudem prvního stupně<sup>424</sup> a řízení před dovolacím (Nejvyšším) soudem.<sup>425</sup>

Právní úprava umožňuje, s účinky zachování lhůty pro podání kasační stížnosti, její podání u soudu, který napadené rozhodnutí vydal. Na to úzce navazuje § 106 odst. 5 SŘS, podle kterého byla-li kasační stížnost podána u soudu, který napadené rozhodnutí vydal, předá ji tento soud bez zbytečného odkladu Nejvyššímu správnímu soudu se soudním, případně též se správním spisem.<sup>426</sup> Kdy tak krajský

---

<sup>424</sup> Podle § 240 odst. 1 OSŘ se dovolání podává u soudu, který rozhodoval v prvním stupni, ačkoliv je jím napadáno rozhodnutí odvolacího soudu. Ustanovení § 241b OSŘ upravuje úkony soudu prvního stupně v dovolacím řízení.

<sup>425</sup> Srov. § 242 a násl. OSŘ.

<sup>426</sup> Nelze nevidět, že tato reminiscence na původní právní úpravu a praxi má zřetelné výhody. Jak dodává komentářová literatura „*poněkud paradoxně se zároveň jedná o nejefektivnější situaci z hlediska kompletnosti podkladů pro řízení o kasační stížnosti, neboť krajský soud má k dispozici většinou i správní spis žalovaného a může ho postoupit Nejvyššímu správnímu soudu zároveň se soudním spisem. Nejvyšší správní soud tak spolu s kasační stížností dostane kompletní spisový materiál, který je pro přezkum důvodnosti kasační stížnosti zapotřebí, a řízení o kasační stížnosti může být ve výsledku časově méně náročné*“ (srov. Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1036). Dlužno dodat, že tento závěr platí v případě, že krajský soud je dostatečně personálně vybaven a bude konat vskutku bez zbytečného odkladu. Právě nedostatečné lidské zdroje na krajských soudech byly hlavní příčinou, proč došlo k zavedení koncentrace či centralizace řízení o kasační stížnosti

soud skutečně učiní a kdy se věc dostane do faktické dispozice Nejvyššího správního soudu, není z pohledu posouzení včasnosti a opožděnosti kasační stížnosti vůbec relevantní. Jak správně upozorňuje L. Hlouch „*to již ovšem neplatí o jiných krajských soudech, eventuálně jiných člancích soustavy obecných soudů, případně dokonce Ústavním soudu, tím méně pak o správních orgánech. Pokud stěžovatel podá takto kasační stížnost k úplně jinému orgánu než správnímu soudu, vystavuje se nebezpečí, že kasační stížnost nebude tímto orgánem postoupena včas Nejvyššímu správnímu soudu a bude ve výsledku opožděná*“.<sup>427</sup> V daném ohledu lze vyjít ze závěru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, podle kterého „*kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu podaná u nepřislušného soudu je včasná tehdy, jestliže byla ve lhůtě k podání kasační stížnosti odeslána krajskému soudu, který napadené rozhodnutí vydal, případně Nejvyššímu správnímu soudu*“.<sup>428</sup> S ohledem na změněnou koncepci podávání kasačních stížností by šlo v dané právní větě toliko přehodit pořadí, kdy na prvním místě by měl být správně Nejvyšší správní soud.

Uvedená zákonná povinnost krajského soudu má za cíl urychlit řízení o kasační stížnosti tím, že krajský soud má předat nejen samotnou kasační stížnost, ale i „kompletní“ spisový materiál, který by si jinak postupem podle § 109 odst. 1 SŘS po něm vyžádal Nejvyšší správní soud. Jedná se jak o soudní spis, tak i spis správní (dávkový, daňový). V případě správního spisu právní úprava správně předpokládá, že v době podání kasační stížnosti se již správní spis u krajského soudu nemusí nacházet, neboť mohl být

---

u Nejvyššího správního soudu.

<sup>427</sup> Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1035.

<sup>428</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, č. j. 1 Azs 51/2007-55 (1790/2009 Sb. NSS).

v mezidobí vrácen žalovanému správnímu orgánu, resp. odpůrci.

K tomu, aby byla podána kasační stížnost a ta vedla k zahájení řízení, nemusí být stěžovatel povinně zastoupen ve smyslu § 105 odst. 2 SŘS, jakkoliv by to jinak mohlo být vhodné a prospěšné. Otázce povinného zastoupení a věcí s tím spojených se blíže věnuje oddíl 4.2. Svou koncepcí se podání kasační stížnosti blíží tzv. ohlášení opravného prostředku.

Mohlo by být poměrně zajímavým (právně-sociologickým) průzkumem, zda v případě záměru podat či nepodat kasační stížnost sehrálo svoji roli poučení krajského soudu a jeho správnost či nesprávnost. Správné formulaci poučení byla již věnována pozornost v souvislosti s pojednáním o nepřipustnosti kasační stížnosti v kapitole III oddílu 1.2, na což lze nyní plně odkázat.

Z pohledu Nejvyššího správního soudu je klíčové, že nesprávné poučení ze strany krajského soudu neupírá případný přístup k Nejvyššímu správnímu soudu cestou podání kasační stížnosti, byť fakticky se tím poučovací role soudu vytrácí a aktivita je ponechána plně na stěžovateli, v lepším případě na jeho zástupci. I s ohledem na závěry Ústavního soudu<sup>429</sup> lze v této souvislosti zopakovat, že by poučení krajského soudu mělo obsahovat obecnou informaci o připustnosti kasační stížnosti, doplněnou obecnou či plošnou informací o výluce z důvodu nepřipustnosti kasační stížnosti, případně o konkrétním důvodu nepřipustnosti podle § 104 odst. 3 písm. a) SŘS.

## **2.1 Forma podání kasační stížnosti**

Kasační stížnost je specifickým druhem podání. Ustanovení § 106 odst. 1 SŘS z hlediska náležitostí kasační stížnosti

---

<sup>429</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2019, sp. zn. III. ÚS 926/19-1.

odkazuje na obdobné využití § 37 SŘS.<sup>430</sup> Toto ustanovení kromě obecných požadavků na obsah podání jako takového (v § 37 odst. 3 SŘS) blíže upravuje i formu, resp. možné způsoby podání kasační stížnosti. Z tohoto hlediska nejsou stanoveny žádné specifické požadavky nad rámec obecných požadavků podání určeného správním soudům podle § 37 odst. 2 SŘS.

Protože kasační stížnost je úkon, jímž se disponuje řízením nebo jeho předmětem, kasační stížnost lze podat písemně, ústně do protokolu nebo v elektronické formě. Co do prvních dvou, jejich forma nevyžaduje bližší upřesnění. Zejména písemná forma je v případě kasační stížnosti tradiční. Kasační stížnost podaná ústně do protokolu je spíše výjimečná, což zřejmě souvisí s převážně písemným charakterem řízení před správními soudy. Elektronickou formou je třeba chápat elektronické podání opatřené elektronickým podpisem podle SlužET. Kromě toho také elektronická forma zahrnuje možnost podání kasační stížnosti prostřednictvím datových zpráv a datových schránek podle EIÚkon,<sup>431</sup> aniž by takové podání podle § 18 odst. 2 EIÚkon muselo být opatřeno elektronickým podpisem.<sup>432</sup> S ohledem na trvání veřejněmocenské povahy žalovaného správního orgánu

---

<sup>430</sup> Z. Kühn v komentáři správně poukazuje na to, že „*odkaz na § 37 SŘS je do jisté míry spíše otázkou komfortu, neboť na aplikaci téhož ustanovení by se bylo možno dostat též dle § 120 SŘS... Zatímco ovšem § 120 SŘS hovoří o ‚přiměřeném‘ použití části třetí hlavy I na opravné prostředky, ustanovení § 106 odst. 1 věty poslední SŘS hovoří o tom, že se § 37 SŘS se použije ‚obdobně‘ (v podstatě tedy shodně)“* (srov. Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 983).

<sup>431</sup> V takovém případě je kasační stížnost podána okamžikem dodání do datové schránky soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2010, č. j. 9 Afs 28/2010-79, 2131/2010 Sb. NSS).

<sup>432</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2012, č. j. 8 As 89/2011-31.

i v soudním řízení správním lze souhlasit s názorem P. Chodúra, že by správní orgány měly podávat kasační stížnosti prostřednictvím datových schránek.<sup>433</sup>

Kasační stížnost lze podat i jiným než výše naznačeným způsobem (kupříkladu „obyčejným“ e-mailem bez „elektronického podpisu“), avšak v takovém případě musí být kasační stížnost v poměrně krátké procesní (nikoliv hmotněprávní) lhůtě 3 dnů potvrzena písemným podáním shodného obsahu nebo musí být předložen originál<sup>434</sup> kasační stížnosti. Pokud bude kasační stížnost doplněna výše uvedeným způsobem, klíčovým okamžikem z hlediska zahájení řízení o kasační stížnosti zřejmě nebude „až“ její následné potvrzení, nýbrž „již“ její původní „podmíněné“ podání. Pokud ve stanovené lhůtě k potvrzení kasační stížnosti uvedeným postupem nedojde, k takovému podání se nepřihlíží. Důsledkem je, že na kasační stížnost se nahlíží, jako by vůbec nebyla podána. Tím pádem ani nebylo zahájeno řízení o kasační stížnosti. Otázkou je, zda by Nejvyšší správní soud měl nějak procesně reagovat na takovou „kasační stížnost“.

Jak v této souvislosti shrnuje Nejvyšší správní soud, „*podle konstantní judikatury..., pokud žalobce zaslal... elektronicky bez ověřeného podpisu a ve lhůtě tří dnů ji nepotvrdil písemným originálem (§ 37 odst. 2 SŘS), soud k ní neměl přihlídnout, řízení o ní neměl vůbec zahajovat, neboť slovy § 32 SŘS žádný návrh soudu nedošel. Jestliže však... soud o takovém ‚podání‘ řízení zahájil, jediným možným postupem je, aby podle § 46 odst. 1 písm. a) SŘS ono ‚podání‘ odmítl, neboť nejsou splněny podmínky řízení (nebyl podán návrh na jeho zahájení) a tato vada je neodstranitelná (srov. rozsudek*

---

<sup>433</sup> Chodúr, P. Kasační stížnost z pohledu (žalovaného) správního orgánu. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017, <https://is.muni.cz/th/b713k/>, s. 42.

<sup>434</sup> K pojmu „originál“ srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2007, č. j. 2 Afs 81/2006-77 (1142/2007 Sb. NSS).

Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2007, č. j. 1 Afs 133/2006-48). V citované věci účastník řízení zaslal soudu toliko elektronické podání, které nebylo elektronicky podepsáno, aniž je následně potvrdil písemným originálem. Soudu tedy došlo pouze podání, k němuž podle § 37 odst. 2 SŘS nemohl přihlížet, a proto nebyly splněny podmínky řízení a nastal důvod pro postup podle § 46 odst. 1 písm. a) SŘS<sup>435</sup>. V případě takových „kasačních stížností“ je rozhodnutí o nich formou usnesení o odmítnutí správné. „Stěžovatel“ bude vědět, jak bylo s jeho podáním naloženo, a bude existovat soudní rozhodnutí.

V souvislosti jak s elektronizací či digitalizací postupů orgánů veřejné moci, i ohledně způsobů, jak činit podání vůči orgánům veřejné moci, lze položit otázku, zda by nemělo být možné podat kasační stížnost určitou formou (aplikací) kupříkladu v rámci Portálu občana, případně prostřednictvím internetových stránek Nejvyššího správního soudu. Nemáme zde na mysli pouze technický způsob „přenosu“ podání, nýbrž podání celkově, kupříkladu formou elektronicky vyplňovaného formuláře. Do jisté míry, pokud by elektronický formulář byl návodný v tom, co a jak je třeba uvést, mohlo by se předejít případným obsahovým nedostatkům kasační stížnosti a postupu z hlediska odstraňování vad kasační stížnosti. Současně je otázkou, zda je taková možnost vůbec vhodná, s ohledem na povinné zastoupení stěžovatele. Vzhledem k tomu, že kasační stížnost nemusí být podána přímo zástupcem stěžovatele a platí tzv. ohlášení opravného prostředku, tato skutečnost možnost této digitální formy nevylučuje. Do jisté míry by se tím dalo předejít i zbytečně dlouhým a jinak „nepřesným“ podáním. Nicméně, jedná se o úvahy *de lege ferenda*, které by, pokud by byly realizovány, měly mít dostatečný právní a technický

---

<sup>435</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2010, č. j. 4 Ads 33/2010-198.



základ.

## **2.2 Vzdání se práva podat kasační stížnost a zpětvzetí kasační stížnosti**

Právní úprava obsažená v SŘS výslovně neobsahuje možnost vzdání se práva na podání kasační stížnosti. Ani na základě § 64 SŘS, v rámci přiměřené aplikace části první a třetí OSŘ, nedojdeme k uspokojivé odpovědi.<sup>436</sup> Důvodem je, že kasační stížnost je mimořádný opravný prostředek a řízení před správními soudy je jednoinstanční. Rozhodnutí krajského soudu nabývá právní moci jeho doručením posledním z účastníků řízení. Klíčová je v tomto ohledu skutečnost, že podle § 107 SŘS s podáním kasační stížnosti není spojen odkladný účinek.

Vzdání se práva na podání opravného prostředku obvykle slouží k tomu, aby předmětné rozhodnutí nabylo právní moci a stanovených účinků dříve, než uplyne lhůta k podání, neboť opravný prostředek má odkladný účinek. To však, s ohledem na výše uvedené, v případě kasační stížnosti není pojmově možné. Z toho důvodu by úprava institutu vzdání se práva na podání kasační stížnosti byla zbytečná. Téhož důsledku totiž lze docílit tím, že kasační stížnost podána nebude. Pokud bude podána, nemá obecně odkladný účinek.

Podle § 37 odst. 4 SŘS dokud Nejvyšší správní soud nerozhodne o kasační stížnosti, lze ji vzít zpět. K tomuto dispozičnímu úkonu je oprávněn toliko stěžovatel, resp. jeho zástupce. Důsledkem je nejen obligatorní zastavení řízení o kasační stížnosti podle § 47 písm. a) SŘS, ale také vrácení (podstatné) části soudního poplatku za kasační stížnost podle

---

<sup>436</sup> Nabízí se sice argument, že v rozsahu přiměřeně aplikovatelných ustanovení z části třetí OSŘ je i § 207, který upravuje vzdání se práva na podání odvolání. Nelze však nevidět, že se jedná o úpravu řádného opravného prostředku, zatímco kasační stížnost má charakter mimořádného opravného prostředku.

§ 10 odst. 3 SoudP.

### 3. Lhůta k podání kasační stížnosti

Velmi důležitou skutečností pro kasační stížnost a s tím související postup v řízení o ní je zákonné stanovení lhůty pro její podání. Z hlediska lhůty pro podání kasační stížnosti není v zásadě relevantní, jakým způsobem (formou) byla kasační stížnost podána. Podstatné nicméně je, aby byla podána včas.

Lhůta k podání kasační stížnosti činí podle § 106 odst. 2 SŘS 2 týdny. Důvodová zpráva k SŘS v této souvislosti zmiňuje, že v případě podání kasační stížnosti byl zvolen „*poněkud nezvyklý, ale pro praxi vhodný způsob podávání kasační stížnosti, do jisté míry připodobněný tzv. ohlašování právního prostředku. Jde tu o to, aby jednak v krátké době (2 týdnů) bylo jasno o tom, zda rozhodnutí soudu bude napadeno, jednak, a to zejména, aby se předešlo pochybnostem o tom, zda lhůta k podání stížnosti, pokud by byla jen jedna, například měsíc, je dodržena tam, kde podání nemá všechny náležitosti a je třeba je k výzvě soudu doplňovat již po jejím uplynutí*“. Z toho důvodu je poměrně krátká lhůta<sup>437</sup> k podání kasační stížnosti kompenzována pro stěžovatele výhodným postupem Nejvyššího správního soudu ve smyslu § 106

---

<sup>437</sup> Ve srovnání s jinými mimořádnými opravnými prostředky uplatňovanými v soudním řízení je lhůta 2 týdnů k podání kasační stížnosti vskutku krátká. Kupříkladu § 240 odst. 1 OSŘ stanoví lhůtu pro podání dovolání v délce 2 měsíců. Shodně v trestním řízení je délka lhůty k podání dovolání 2 měsíce, jak stanoví § 265e odst. 1 TrŘ. Rovněž ústavní stížnost, která je ovšem ve srovnání jak s dovoláním, tak i kasační stížností specifická, vychází ze lhůty pro její podání v délce 2 měsíců, jak je uvedeno v § 72 odst. 3 ZÚS. Pokud bychom chtěli provést srovnání lhůty k podání kasační stížnosti s „příbuznými“ zahraničními právními úpravami správního soudnictví a kasační stížnosti, § 443 odst. 1 SSP stanoví, že lhůta k podání kasační činí 1 měsíc, nicméně v odstavcích 2 až 4 jsou dány speciální případy. Polská právní úprava kasační stížnosti, třebaže jde o řádný opravný prostředek, stanoví ve čl. 177 odst. 1 PPSA lhůtu v délce 30 dnů.

odst. 3 SŘS.

Kasační stížnost je třeba podat ve lhůtě 2 týdnů (nikoliv ale 14 dnů; neboť pravidla pro počítání lhůt v § 40 SŘS mohou vést tomu, že poslední den lhůty se může lišit) po doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu.<sup>438</sup> Lhůta pro podání kasační stížnosti nepočíná běžet od právní moci, což by byl objektivně zjistitelný údaj, nýbrž po doručení rozhodnutí krajského soudu stěžovateli.<sup>439</sup> Přitom různým účastníkům řízení před krajským soudem a osobě zúčastněné na řízení (tj. potenciálním stěžovatelům) může lhůta pro podání kasační stížnosti začínat (a tudíž i končit) jindy; vždy však bude dlouhá právě 2 týdny.<sup>440</sup>

---

<sup>438</sup> Specificky jsou řešeny případy, kdy je vydáno tzv. opravné usnesení. Opravné usnesení slouží k opravě chyb v psaní a v počtech, jakož i jiných zjevných nesprávnostech. Bylo-li vydáno opravné usnesení, běží lhůta pro podání kasační stížnosti znovu od doručení tohoto usnesení. Podstatné je, že opravné usnesení se má vztahovat k výroku, jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2007, č. j. 4 Ans 3/2006-123 (1177/2007 Sb. NSS), nebo usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2011, č. j. 3 Ads 12/2011-79. Jinou situaci podle § 106 odst. 2 SŘS jsou případy podání kasační stížnosti tzv. opomenutými osobami zúčastněnými na řízení. Osobě, která tvrdí, že o ní soud nesprávně vyslovil, že není osobou zúčastněnou na řízení, a osobě, která práva osoby zúčastněné na řízení uplatnila teprve po vydání napadeného rozhodnutí, běží lhůta k podání kasační stížnosti ode dne doručení rozhodnutí posledního z účastníků.

<sup>439</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2004, č. j. 6 Azs 83/2004-47 (392/2004 Sb. NSS). Podle něj nesprávné vyznačení dne nabytí právní moci rozhodnutí v době, kdy rozhodnutí již bylo pravomocné a kdy již uplynula i lhůta pro podání kasační stížnosti, nemá žádný vliv na stěžovatelova práva. Je-li za této situace kasační stížnost podána po uplynutí lhůty, pak bez ohledu na to, jaké datum právní moci kasační stížností napadeného rozsudku bylo vyznačeno, Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítne jako opožděnou podle § 46 odst. 1 písm. b) SŘS.

<sup>440</sup> Podle Nejvyššího správního soudu (srov. usnesení ze dne 8. 2. 2006, č. j. 6 As 6/2005-95) se konec dvoutýdenní lhůty pro podání kasační stížnosti odvozuje ode dne, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek

Ústavní soud se poměrně kriticky vyslovil na adresu výslovného znění právní úpravy § 106 odst. 2 SŘS. Jednak z toho důvodu, že lhůta pro podání kasační stížnosti je stanovena v týdnech, a nikoliv ve dnech nebo měsících, což je jinak obvyklé. Jednak Ústavní soud kritizoval znění předmětného ustanovení, podle kterého se kasační stížnost podává do 2 týdnů po doručení rozhodnutí „*a nikoliv – jak je formulačně obvyklé – ode dne doručení*“.<sup>441</sup> Uvedený nedostatek nezakládá protiústavnost dané právní úpravy, přičemž její smysl lze poměrně spolehlivě dovodit výkladem.

Protože se jedná o tzv. procesní lhůtu, není nutné, aby do konce této lhůty byla kasační stížnost též doručena, resp. podána u soudu. Naopak postačí, je-li posledního dne lhůty kasační stížnost soudu zaslána k poštovní přepravě prostřednictvím držitele poštovní licence, případně je-li předána orgánu, který má povinnost ji doručit, jak vyplývá z § 40 odst. 4 SŘS.

Kasační stížnost se podává přímo u Nejvyššího správního soudu. Za účelem zachování lhůty je ale možné podat kasační stížnost u krajského soudu, který napadené rozhodnutí vydal. Jak je uvedeno dále v textu, je třeba, aby se taková kasační stížnost následně k Nejvyššímu správnímu soudu dostala, což upravuje § 106 odst. 5 SŘS.

Na jiných místech jsme se již zabývali délkou lhůty pro podání kasační stížnosti v případě vadného (nesprávného) poučení krajského soudu nebo pokud poučení (třebas i o délce lhůty) pro podání kasační stížnosti v rozhodnutí krajského soudu chybělo. Zde lze odkázat na kapitolu III oddíl 1.2,

---

běhu lhůty, nikoli ode dne, kdy lhůta počala běžet. Bylo-li tedy rozhodnutí krajského soudu doručeno v pátek, je posledním dnem lhůty pro podání kasační stížnosti opět pátek, i když dvoutýdenní lhůta počala běžet v sobotu.

<sup>441</sup> Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 2043/07-1.

příčemž závěrem bylo predestřeno několik v úvahu přicházejících výkladových možností, jak lze k danému problému přistoupit. Směrem *de lege ferenda* by byla vhodná výslovná právní úprava, případně by postačovala existence soudního rozhodnutí, které by vycházelo z aktuálních reálií a znění v úvahu připadajících právních úprav. Nejedná se o věc zásadního významu, zvláště pokud v případě možných nejasností nebude zvolen takový výklad, který je v neprospěch stěžovatele. Ostatně lze připomenout obecné pravidlo, podle kterého v pochybnostech je třeba mít lhůtu (pro podání kasační stížnosti) za zachovanou. Důsledkem bude, že kasační stížnost bude považována za podanou včas.

Podstatné je, že zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.<sup>442</sup> Zvláštním případem z hlediska lhůty pro podání kasační stížnosti jsou situace dané § 35 odst. 10 SŘS. Podle nich lhůta pro podání kasační stížnosti neběží od podání

---

<sup>442</sup> Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2003, č. j. 4 Azs 9/2003-37 (68/2004 Sb. NSS), zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout. Tudíž obsahuje-li opožděně podaná kasační stížnost žádost o prominutí zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti, soud usnesením kasační stížnost odmítne jako opožděně podanou, přičemž žádost o prominutí zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti se zabývá toliko v odůvodnění tohoto usnesení. Protože SŘS je obecným předpisem, není vyloučena existence speciální právní úpravy. Tu představuje § 3 odst. 1 Lex COVID. Podle něj zmeškala-li osoba v řízení před soudem jednajícím a rozhodujícím ve správním soudnictví lhůtu k provedení úkonu z vážného omluvitelného důvodu spočívajícího v mimořádném opatření při epidemii, které této osobě znemožňovalo nebo podstatně ztěžovalo úkon učinit, promine soud zmeškání této lhůty podle § 40 odst. 5 SŘS i v případech, ve kterých to zákon jinak vylučuje. O prominutí zmeškání lhůty rozhoduje soud, který je příslušný k projednání zmeškaného úkonu a rozhodnutí o něm; v daném ohledu Nejvyšší správní soud. Podle odstavce 2 takovou žádost o prominutí zmeškání lhůty je třeba podat do 2 týdnů od ukončení nebo zrušení mimořádného opatření při epidemii, z něhož plynulo omezení znemožňující nebo podstatně ztěžující učinění úkonu, a je třeba s ní spojit i zmeškaný úkon. Lhůta pro podání žádosti však neskončí dříve než 2 týdny po ukončení nebo zrušení nouzového stavu.

návrhu na osvobození od soudních poplatků nebo o ustanovení zástupce do právní moci rozhodnutí o něm. Poté však „*lhůta... neběží znovu, ale dobíhá v původní délce trvání 2 týdnů*“.<sup>443</sup>

V praxi délka lhůty pro podání kasační stížnosti, vzdor jisté dílčí kritice ze strany Ústavního soudu, nečiní výraznější obtíže. Nepředstavuje podstatnou překážku z hlediska přístupu k soudu. V zásadě je plně postačující v této lhůtě podat tzv. blanketní kasační stížnost nebo kasační stížnost s vadami, jako je především chybějící uvedení důvodů a argumentace kasační stížnosti, či typicky podává-li kasační stížnost přímo stěžovatel, který zatím nesplňuje podmínku povinného zastoupení (a který mimo jiné žádá o ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti). Ostatně od posléze ustanoveného zástupce se očekává, že se bude podílet na formulování kasační stížnosti i z hlediska splnění jejich náležitostí především po obsahové stránce. Podobně je tomu v případě dosud nezaplaceného soudního poplatku za kasační stížnost.

Není proto nezbytně nutné podat ve stanovené dvoutýdenní lhůtě perfektní kasační stížnost vyhovující všem náležitostem a současně aby byly splněny všechny podmínky řízení, jak o nich pojednává podkapitola 4. O odstranění případných vad kasační stížnosti, jsou-li odstranitelné, se již postará Nejvyšší správní soud postupem podle § 106 odst. 3 SŘS. Rovněž v případě nesplnění podmínek řízení, jejichž nedostatek je odstranitelný, činí Nejvyšší správní soud úkony vedoucí k tomu, aby se tomu tak stalo. Společným základem je požadavek, aby byla kasační stížnost podána včas.

Jestliže kasační stížnost není podána ve stanovené lhůtě u Nejvyššího správního soudu a ani není zachována lhůta pro podání kasační stížnosti tím, že by kasační stížnost byla podána u krajského soudu, který napadené rozhodnutí vydal,

---

<sup>443</sup> Srov. *Hlouch, L.* In: *Šimíček, V. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1034.

taková kasační stížnost není podána včas.<sup>444</sup> Je opožděná. V takovém případě je dán zákonný důvod pro odmítnutí kasační stížnosti podle § 46 odst. 1 písm. b) SRS.

Ústavní soud s ohledem na skutečnost, že o opožděnosti kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud, proti jehož rozhodnutí není přípustný žádný opravný prostředek, vyslovil apel, „*aby při odmítání kasační stížnosti pro její opožděnost byl pečlivý a obezřetný a aby posuzoval, zda účastník řízení měl v konkrétním případě reálnou možnost předvidat hrozbu odmítnutí kasační stížnosti pro opožděnost a podle toho již v kasační stížnosti argumentovat, resp. navrhnout důkazy*“.<sup>445</sup>

Je to právě včasnost nebo opožděnost kasační stížnosti, kterou by Nejvyšší správní soud měl posuzovat primárně. Ostatně jen v případě včasné kasační stížnosti má smysl pokračovat v odstraňování případných vad kasační stížnosti, zkoumat splnění podmínek řízení a zajišťovat odstranění jejich nedostatků. Je-li kasační stížnost opožděná a současně trpí-li dalšími vadami a nedostatky, které jsou sice tzv. odstranitelné, není vhodné a účelné tyto nedostatky odstraňovat. Klíčovým faktorem je v tomto ohledu

---

<sup>444</sup> Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2003, č. j. 3 Ads 8/2003-17 (101/2004 Sb. NSS), „*kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu zasláná vrchnímu soudu je podána včas pouze tehdy, byla-li ve lhůtě k podání kasační stížnosti vrchním soudem odeslána (předána k poštovní přepravě) krajskému soudu, který napadený rozsudek vydal, nebo Nejvyššímu správnímu soudu*“. Jinak řečeno, podání kasační stížnosti u jiného soudu než Nejvyššího správního soudu nebo krajského soudu s sebou nese důsledky zachování lhůty. Je posléze v rukou tohoto soudu nebo jiného orgánu veřejné moci, zda takové podání ve lhůtě pro podání kasační stížnosti bude odesláno krajskému soudu, který napadené rozhodnutí vydal, nebo Nejvyššímu správnímu soudu (shodně srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, č. j. 1 Azs 51/2007-55, 1790/2009 Sb. NSS).

<sup>445</sup> Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2009, sp. zn. III. ÚS 2637/08.

opožděnost, což lze dovodit i z § 109 odst. 1 věty první SŘS. V takovém případě Nejvyšší správní soud kasační stížnost bez dalšího odmítne, jak je uvedeno výše.

Délka lhůty pro podání kasační stížnosti, vycházející z tzv. ohlášení opravného prostředku, jakož i kontextu celkového postupu podle § 106 odst. 3 SŘS, je pojata vhodně. S ohledem na jednoinstančnost správního soudnictví je vhodné co nejdříve disponovat informacemi o tom, zda byl podán mimořádný opravný prostředek, nebo ne.

Současně je třeba vyslovit pomyslné varování v tom, že relativní krátkost lhůty pro podání kasační stížnosti nezakládá bez dalšího „expresnost“ Nejvyššího správního soudu při rozhodování o ní, jakkoliv by tomu tak být mělo. Není dána žádná úměra v tom, že „čím kratší lhůta, tím rychleji rozhodnutí“. Neplatí proto (z pohledu stěžovatele) „měl-li jsem na podání kasační stížnosti pouhé 2 týdny a musel jsem to stihnout, stejně rychle by měl rozhodnout i Nejvyšší správní soud“. Navíc tento poněkud expresivní výklad pomíjí opakovaně zmiňovaný postup podle § 106 odst. 3 SŘS, který je ve prospěch stěžovatele. Díky němu může dojít k prodloužení lhůty k doplnění (tj. nikoliv podání) kasační stížnosti až na 2 měsíce. Z pohledu doby 2 měsíců pro stěžovatele a dalších 2 měsíců pro Nejvyšší správní soud se již ale dostáváme k možnému ideálu (tj. celkově 4 měsíce od podání kasační stížnosti), v němž by Nejvyšší správní soud mohl o kasačních stížnostech rozhodovat.

#### **4. Podmínky řízení o kasační stížnosti**

Kasační stížností se zahajuje řízení před Nejvyšším správním soudem a aktivizuje se jeho kontrolní a sjednocující role. K tomu, aby tomu tak bylo, musejí být splněny podmínky řízení. Podmínkami řízení<sup>446</sup> se tradičně rozumějí

---

<sup>446</sup> V teorii se lze setkat s podobným pojmem, což jsou procesní podmínky.



předpoklady, při jejichž splnění může soud rozhodnout ve věci samé. Proto (neodstranitelný nebo neodstraněný) nedostatek podmínek řízení brání meritornímu rozhodnutí soudu. V podmínkách řízení o kasační stížnosti takový nedostatek vede k odmítnutí kasační stížnosti nebo k zastavení řízení o kasační stížnosti.

V případě kasační stížnosti a řízení o ní jsou podmínky řízení poměrně tradiční a vycházejí z teorie civilního práva procesního.<sup>447</sup> Mezi podmínky řízení, u nichž lze nalézt i případná specifika kasační stížnosti, lze zařadit kasační stížnost jako takovou a její tzv. projednatelnost, potažmo kasační stížnost obsahující všechny náležitosti;<sup>448</sup> povinné zastoupení stěžovatele a zaplacení soudního poplatku. Tyto skutečnosti představující podmínky řízení o kasační stížnosti budou přiblíženy postupně.

---

<sup>447</sup> Srov. Winterová, A. In: Winterová, A., Macková, A. a kol. Civilní právo procesní. Díl první: řízení nalézací. 9. vydání. Praha: Leges, 2018, s. 215, nebo Šínová, R. In: Šínová, R., Hamuláková, K. a kol. Civilní proces. Obecná část a sporné řízení. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 153 a násl. S ohledem na kasační stížnost a správní soudnictví jako takové není nutné věnovat se podrobně všem tradičním podmínkám řízení. Naopak budou zmíněny ty, které mají nějaká specifika v rámci kasační stížnosti.

<sup>448</sup> V literatuře se ale lze setkat s názorem, že konkrétní náležitosti návrhu na zahájení řízení pod procesní podmínky nepatří (srov. Šínová, R. In: Šínová, R., Hamuláková, K. a kol. Civilní proces. Obecná část a sporné řízení. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 153). Taktéž i judikatura (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2006-56, 534/2005 Sb. NSS), byť ve vztahu k žalobě (a nikoliv přímo ke kasační stížnosti) konstatuje, že „je nezbytné rozlišovat mezi procesními podmínkami, náležitostmi žaloby a věcnou legitimací. Procesní podmínky se obvykle vymezují jako předpoklady přípustnosti vydání meritorního rozhodnutí v dané věci. Procesní podmínky jsou sice v úzkém vztahu s procesními úkony, ale nelze je směřovat, neboť existují samy o sobě, mnohdy ještě předtím, než ke konkrétnímu procesnímu úkonu došlo. Náležitosti žaloby proto nepatří mezi procesní podmínky, ale mezi náležitosti procesního úkonu“.

O podmínky řízení se naopak nejedná v případě poměrně důležitých institutů kasační stížnosti, kterými jsou „(ne)přípustnost“ a „(ne)přijatelnost“ kasační stížnosti. Těm byla, s ohledem na jejich podstatu, věnována pozornost v předcházejících kapitolách. I když jen přípustná a přijatelná kasační stížnost může být ze strany Nejvyššího správního soudu posouzena a rozhodnuta věcně, v těchto případech se o procesní podmínky, jak je vymezuje teorie civilního práva procesního, nejedná. Dlužno doplnit, že i v případě odmítnutí kasační stížnosti z důvodu její nepřijatelnosti podle § 104a SŘS byl ze strany Nejvyššího správního soudu uplatněn, byť zjednodušený a specifický, věcný přezkum primárně zohledňující závěry ustálené judikatury.

#### **4.1     Obsahové náležitosti (projednatelnost) kasační stížnosti**

Aby se mohl Nejvyšší správní soud věcně zabývat kasační stížností a posléze o ní mohl rozhodnout, musí být tzv. projednatelná a prostá vad. Kasační stížnost za tím účelem musí splňovat po obsahové stránce určité náležitosti, které stanoví a vyžaduje právní úprava. Tyto náležitosti lze dělit na obecné a zvláštní.

Kasační stížnost je specifickým druhem podání. Proto pro ni platí v první řadě obecné náležitosti podání. Podle § 37 odst. 3 SŘS musí být z každého podání zřejmé, čeho se týká (tj. výslovné označení jako „kasační stížnost“ nebo jiný pochybnosti nevzbuzující údaj, že cílem tohoto podání je napadnout rozhodnutí krajského soudu), kdo je činí (tj. identifikace stěžovatele a jeho zástupce advokáta, jelikož zastoupení advokátem je podle § 105 odst. 2 SŘS povinné), proti komu směřuje (stěžovatel by měl v kasační stížnosti vymežit jednak rozhodnutí krajského soudu, které je napadáno, a jednak by měl identifikovat ostatní účastníky řízení o kasační stížnosti; s ohledem na § 105 odst. 1 SŘS to v zásadě není příliš komplikovaná věc, jakkoliv výklad

podaný v podkapitole 1 to poněkud relativizuje), co se navrhuje (tzv. petit; s ohledem na kasační povahu správního soudnictví a danost výrokových možností Nejvyššího správního soudu podle § 110 SŘS není problematice řádného formulování petitu věnována taková pozornost jako v civilním řízení soudním) a musí být datováno a podepsáno.<sup>449</sup> Ke kasační stížnosti mají být připojeny listiny, kterých se stěžovatel dovolává. Kromě napadeného rozhodnutí krajského soudu to může být kupříkladu plná moc, kterou stěžovatel dokládá splnění podmínky povinného zastoupení advokátem podle § 105 odst. 2 SŘS, navrhovaný důkazní prostředek atd. Kasační stížnost, pokud je podána v listinné (nikoliv v elektronické) podobě, by měla být podána v potřebném počtu stejnopisů tak, aby ji bylo možné postupem podle § 109 odst. 1 SŘS doručit k seznámení a případnému vyjádření ostatním účastníkům řízení o kasační stížnosti a osobám zúčastněným na řízení.

Podle § 106 odst. 1 SŘS musí kasační stížnost obsahovat zde výslovně uvedené (zvláštní) náležitosti. V první řadě se jedná o označení rozhodnutí, proti němuž směřuje. Tato skutečnost se stala poměrně důležitou, a to s ohledem na fakt, že kasační stížnost se podává přímo u Nejvyššího správního soudu, který na jejím základě musí mít vědomost o existenci napadeného rozhodnutí krajského soudu. Uvedení označení rozhodnutí krajského soudu je pro Nejvyšší správní soud důležité z hlediska ověření toho, zda takové rozhodnutí v dané věci a pod spisovou značkou (nebo číslem jednacím) toho kterého krajského soudu bylo toho kterého dne vydáno. Tím způsobem je jak z pohledu stěžovatele, tak i Nejvyššího správního soudu postaveno najisto, které soudní rozhodnutí bude předmětem soudního přezkumu. Náležitá identifikace rozhodnutí krajského soudu je důležitá i z toho důvodu, že nelze vyloučit případy, kdy soud v rámci téže věci pod jednou

---

<sup>449</sup> Kromě toho jsou v daném ustanovení uloženy povinnosti ohledně počtu stejnopisů kasační stížnosti.

spisovou značkou v poměrně krátkých časových odstupech vydá různá rozhodnutí, která lze (je přípustné) napadnout kasační stížností. Odlišujícím kritériem zde bude právě číslo jednací (a datum vydání rozhodnutí). Nicméně pokud je jinak z obsahu kasační stížnosti zjistitelné a ověřitelné rozhodnutí krajského soudu, není nezbytně nutné trvat na jeho specifikaci.<sup>450</sup> Ostatně stěžovatel by měl společně s kasační stížností předložit i napadené rozhodnutí krajského soudu. I zde ale platí, že jeho nepředložení není podstatným nedostatkem a není povinností Nejvyššího správního soudu vyzývat stěžovatele k jeho dodání. Není proto důvodu k postupu ohledně odstraňování této „vady“ kasační stížnosti. Dále musí stěžovatel v kasační stížnosti uvést, v jakém rozsahu napadá rozhodnutí, resp. výrok<sup>451</sup> krajského soudu. To platí především v případech, kdy rozhodnutí krajského soudu má několik výroků, které na sobě nejsou vzájemně závislé a obstojí případně i samostatně. Stěžovatel by měl v kasační stížnosti uvést, které konkrétní výroky rozhodnutí krajského soudu napadá kasační stížností. Jinak platí, že kasační stížnost napadá rozhodnutí krajského soudu v plném rozsahu. Zopakujme, že podle § 104 odst. 2 SŘS je nepřipustná kasační stížnost jen proti výroku o nákladech řízení. Podle § 109 odst. 3 SŘS je Nejvyšší správní soud vázán rozsahem kasační stížnosti. To neplatí, pokud je na napadeném výroku závislý i jiný výrok, který ale napaden

---

<sup>450</sup> V této souvislosti lze odkázat na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2003, č. j. 4 As 24/2003-53 (332/2004 Sb. NSS). Podle něj „kasační stížnost označující správně jak číslem jednacím, tak i datem vydání usnesení krajského soudu, které napadá, avšak obsahující důvody a formulace zjevně směřující proti jinému rozhodnutí téhož krajského soudu, je nesrozumitelná. Neodstraní-li stěžovatel na výzvu soudu tuto vadu kasační stížnosti ve lhůtě soudem stanovené, nelze v řízení pro tento nedostatek pokračovat a Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle § 37 odst. 5 SŘS odmítne“.

<sup>451</sup> Rozsah se vztahuje k výroku, neboť kasační stížnost směřující proti odůvodnění je podle § 104 odst. 2 SŘS nepřipustná.

nebyl, nebo v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Naprosto klíčové pro kasační stížnost a její obsah je uvedení důvodů. Pod hrozbou nepřipustnosti kasační stížnosti podle § 104 odst. 4 SŘS nelze v kasační stížnosti uplatnit jiný důvod než ten, který je uveden v § 103 SŘS. Nejvyšší správní soud je vázán uplatněnými důvody kasační stížnosti, nicméně z tohoto pravidla existují výjimky, jak je předpokládá § 109 odst. 4 SŘS. Vlastním důvodům kasační stížnosti podle § 103 SŘS a otázkám s tím souvisejícím je věnována následující kapitola. Na tomto místě lze jen stručně konstatovat, že v kasační stížnosti by mělo být zřejmé, proč je podána ka v čem přesně je spatřována nezákonnost rozhodnutí krajského soudu nebo jemu předcházejícího procesního postupu. Jak dodává L. Hlouch, uvedení kasačních námitek je klíčové, „*pokud ovšem stěžovatel nechce spoléhat jen na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. c) a d) SŘS, které musí Nejvyšší správní soud přezkoumat ex offio. I tak je však povinností stěžovatele tvrdit, v čem spatřuje vady napadeného rozhodnutí*“,<sup>452</sup> jinak by bylo dáno riziko odmítnutí takové kasační stížnosti.<sup>453</sup>

Poslední ze specifických náležitostí kasační stížnosti je údaj o tom, kdy stěžovateli bylo doručeno rozhodnutí krajského soudu. Je tomu tak z důvodu posouzení včasnosti nebo naopak opožděnosti kasační stížnosti. Nicméně tuto skutečnost si může ověřit přímo Nejvyšší správní soud ze spisu krajského

---

<sup>452</sup> Srov. Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1031.

<sup>453</sup> Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2006, č. j. 3 Ads 2/2006-202, neobsahuje-li kasační stížnost rozsah a důvody, pro které bylo napadeno rozhodnutí krajského soudu, a nejsou-li takové vady odstraněny ani přes výzvu a poučení o možných následcích, Nejvyšší správní soud takovou kasační stížnost odmítne. Nejvyšší správní soud není povinen ani oprávněn sám vyhledávat možné důvody nezákonnosti rozhodnutí krajského soudu.

soudu a v něm obsažených údajů uvedených na doručence, což je objektivní fakt. Proto neuvedení této skutečnosti v kasační stížnosti nepředstavuje významné pochybení a není důvodem k odstraňování vad kasační stížnosti.<sup>454</sup>

Důsledkem uplatnění dispoziční zásady v případě podané kasační stížnosti je také povinnost stěžovatele zajistit, aby jeho kasační stížnost vyhovovala předepsaným náležitostem a splňovala podmínky řízení. Právní úprava sice vyžaduje jejich splnění, nicméně i při tom má stěžovatel jistou míru volnosti. Je proto plně na stěžovateli, zda kasační stížnost podá včas, v jakém rozsahu a z jakého konkrétního důvodu podle § 103 SŘS napadne rozhodnutí krajského soudu, jakož i jaký způsob argumentace zvolí. S tím také souvisí, kým se stěžovatel nechá zastoupit v řízení o kasační stížnosti.

Nemá-li kasační stížnost všechny náležitosti již při podání, musejí být tyto náležitosti doplněny ve lhůtě 1 měsíce od doručení usnesení, kterým byl stěžovatel vyzván k doplnění své kasační stížnosti. Jen v této lhůtě a na výslovnou výzvu soudu může stěžovatel rozšířit kasační stížnost na výroky dosud nenapadené a rozšířit její důvody.<sup>455</sup> Tuto lhůtu může soud na včasnou žádost stěžovatele z vážných důvodů

---

<sup>454</sup> Shodně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2004, č. j. 3 Azs 85/2004-49, podle něhož neobsahuje-li kasační stížnost údaj o dni doručení rozhodnutí krajského soudu žalobci, není to bez dalšího důvodem pro odmítnutí kasační stížnosti, neboť den doručení napadeného rozhodnutí žalobci je soudům znám z úřední činnosti.

<sup>455</sup> Jak vyplývá z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2014, č. j. 9 Afs 146/2013-24, je-li doplnění kasační stížnosti, k němuž byl stěžovatel vyzván dle § 106 odst. 3 SŘS, zasláno krajskému soudu, proti jehož rozhodnutí kasační stížnost směřuje, který je následně zaslal Nejvyššímu správnímu soudu prostřednictvím držitele poštovní licence, je z hlediska posouzení včasnosti doplnění kasační stížnosti rozhodný den, kdy bylo doplnění kasační stížnosti předáno k poštovní přepravě ze strany krajského soudu. Podle Nejvyššího správního soudu § 106 odst. 4 SŘS nelze na doplnění kasační stížnosti vztáhnout.

prodloužit, nejdéle však o další měsíc.<sup>456</sup> Proto „zákonem připuštěná možnost odstranění nedostatků kasační stížnosti umožňuje podat blanketní stížnost (v podstatě ji pouze ve dvouýdenní lhůtě ohlásit) a precizovat ji až v prodloužených lhůtách“.<sup>457</sup> K tomu lze odkázat na správný názor J. Filipové, podle níž „využití lhůty k odstranění vad podání, potažmo podání tzv. blanketní kasační stížnosti, by mělo být výjimečným institutem, a nikoliv běžně využívaným nástrojem, jak se tomu často děje. Stěžovatel, který podal pouze blanketní kasační stížnost a který vyčkává výzvy soudu, by neměl mít výhodnější postavení než subjekt, který podal kasační stížnost v řádné lhůtě a podobě“.<sup>458</sup>

Postup podle § 106 odst. 3 SŘS se týká „doplnění chybějících náležitostí, ať se jedná o obecné náležitosti podání, anebo zvláštní náležitosti kasační stížnosti“.<sup>459</sup> Podle L. Hloucha „do toho rozsahu spadají nejen formální a obsahové nedostatky kasační stížnosti, ale také vady spočívající v chybějícím zastoupení stěžovatele, nedoložení pověření zaměstnance... k jednání za něho v řízení o kasační

---

<sup>456</sup> Žádost o prodloužení lhůty musí být podána ještě před uplynutím „původní“ lhůty 1 měsíce stanovené k doplnění kasační stížnosti. Ani včasné podání žádosti o prodloužení lhůty pro doplnění kasační stížnosti podle § 106 odst. 3 SŘS nestaví běh této lhůty. Pokud soud žádosti o prodloužení lhůty nevyhoví, běh lhůty skončí uplynutím 1 měsíce od doručení původní výzvy k doplnění kasační stížnosti, jak vyplývá z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2020, č. j. 4 Azs 189/2020-26.

<sup>457</sup> Vopálka, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 280.

<sup>458</sup> Filipová, J. Některé vybrané problémy právní úpravy přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu. Časopis pro právní vědu a praxi, 2011, č. 2, s. 152.

<sup>459</sup> Hlouch, L. In: Šimiček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1034.

stížnosti“.<sup>460</sup> Oproti tomu Z. Kühn v komentáři uvádí, že § 106 odst. 3 SŘS „se vztahuje jen na náležitosti dle § 106 odst. 1 SŘS, tedy na obecné a zvláštní náležitosti kasační stížnosti... Naproti tomu zaplacení soudního poplatku za řízení o kasační stížnosti nebo doložení plné moci pro advokáta nejsou náležitostmi kasační stížnosti ve smyslu § 106 odst. 1 SŘS. V případě těchto vad podání je namíste postup podle § 37 odst. 5 SŘS. Zatímco zákon stanoví pro výzvy podle § 106 odst. 3 SŘS pevnou zákonnou lhůtu 1 měsíce, v usneseních vydávaných podle § 37 odst. 5 SŘS lze stanovit lhůtu dle uvážení soudu... Zákon o soudních poplatcích... navíc stanoví minimální lhůtu ve výzvě soudu, která činí 15 dnů“.<sup>461</sup> Za správnější považujeme závěr Z. Kühna. Ostatně v první řadě je třeba zajistit splnění podmínek řízení, kupříkladu v rovině povinného zastoupení stěžovatele. Následně právě prostřednictvím zástupce stěžovatele bude Nejvyšší správní soud vyzývat k zaplacení soudního poplatku za kasační stížnost a k odstranění vad kasační stížnosti ve smyslu § 106 odst. 3 SŘS, s čímž může zástupce stěžovatele výrazně pomoci. Jinak řečeno, postup podle § 106 odst. 3 SŘS by měl být zvolen v podstatě na samotný závěr přípravné fáze řízení o kasační stížnosti, kdy jiné podmínky řízení o kasační stížnosti jsou již splněny.

V souvislosti s „koncentrací řízení“ podle § 106 odst. 3 SŘS jsme se již v kapitole II podkapitole 2 zabývali jejími důsledky směrem ke stěžovateli, který podal kasační stížnost splňující všechny zákonné požadavky. Protože v jeho případě by se nabízel výklad, že rozšiřovat kasační stížnost z hlediska jejího rozsahu a důvodů již není možné, a to oproti stěžovateli, který podal kasační stížnost s vadami (a je díky tomu ve srovnání s ním ve výhodnějším postavení), judikatura

---

<sup>460</sup> Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1034.

<sup>461</sup> Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 989.



nakonec dovodila příznivější řešení. Stěžovatel, který byl vyzván postupem podle § 106 odst. 3 SŘS, může využít rozšíření jen ve výslovně soudem stanovených lhůtách, zatímco stěžovatel, který podal úplnou kasační stížnost, tak může učinit kdykoliv po dobu řízení o kasační stížnosti. Jak správně v této situaci dodává L. Hlouch, „*pokud není vydáno usnesení o výzvě k doplnění kasační stížnosti, pak je třeba uzavřít, že stěžovatel je oprávněn doplnit kasační stížnost v zásadě kdykoliv až do vydání rozhodnutí, a to i když se jedná o doplnění rozsahu a důvodů kasační stížnosti*“.<sup>462</sup>

Aplikační praxe byla nucena reagovat i na poměrně specifické případy, v nichž stěžovatel sice podal kasační stížnost, ale měl o ní mylně za to, že není perfektní a že ze strany Nejvyššího správního soudu vyvolá postup podle § 106 odst. 3 SŘS. Komentářová literatura<sup>463</sup> v této souvislosti příhodně odkazuje na závěry judikatury. Podle nich „*v obou kasačních stížnostech stěžovatel uvedl, že kasační důvody doplní v návaznosti na usnesení vydané dle § 106 odst. 3 SŘS... Zdejší soud nicméně dospěl k závěru, že kasační stížnosti, byť obě jen stručně a ve své většině dosti obecné, splňují všechny zákonné náležitosti, včetně formulace kasačního bodu. Proto Nejvyšší správní soud přípisy... sdělil, že podané kasační stížnosti obsahují všechny náležitosti vyžadované § 106 odst. 1 SŘS a kasační stížnosti jsou tak projednatelné. Není zde tedy důvod pro postup podle § 106 odst. 3 SŘS. Současně soud stěžovatele poučil, že pokud hodlá své kasační stížnosti doplnit nebo blíže odůvodnit, má možnost kasačnímu soudu zaslat jejich doplnění. Současně stěžovatele upozornil, že by tak měl učinit bez zbytečného odkladu, neboť obě stížnosti budou jinak v brzké době věcně rozhodnuty*“.<sup>464</sup> Z toho

---

<sup>462</sup> Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1034.

<sup>463</sup> Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 990.

<sup>464</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2012, č. j. 1

vyplývá, že subjektivní přesvědčení stěžovatele ohledně projednatelnosti jeho kasační stížnosti není z hlediska postupu podle § 106 odst. 3 SŘS relevantní.

Kladně je třeba hodnotit požadavek judikatury, že stěžovatel by měl být o tomto posouzení projednatelnosti jeho kasační stížnosti ze strany Nejvyššího správního soudu informován. Díky tomu mu současně je dána možnost učinit případné doplnění jeho kasační stížnosti. To ostatně může po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí o kasační stížnosti.

Směrem *de lege ferenda* lze položit otázku, zda by povinnou náležitostí z hlediska obsahu kasační stížnosti nemělo být též výslovné uvedení toho, v čem stěžovatel spatřuje splnění předpokladů přijatelnosti kasační stížnosti ve smyslu § 104a SŘS. Judikatura se vyslovila v tom duchu, že by tomu tak být mělo, nicméně to je věcí zákonné právní úpravy.

## 4.2 Povinné zastoupení stěžovatele

Povaha kasační stížnosti coby mimořádného opravného prostředku se projevuje i v podmínce řízení představované povinným zastoupením stěžovatele advokátem podle § 105 odst. 2 SŘS.<sup>465</sup> Svou povahou se jedná o podmínku řízení, jejíž případný nedostatek je odstranitelný. Tomu by měl odpovídat i náležitý postup Nejvyššího správního soudu z hlediska výzvy adresované stěžovateli k prokázání splnění podmínky řízení, včetně poučení o následcích, pokud tak stěžovatel neučiní. Výzva s náležitým poučením by měla předcházet samotnému odmítnutí kasační stížnosti z důvodu nedostatku povinného zastoupení advokátem. Z požadavku

---

Afs 10/2012-38.

<sup>465</sup> Platí to i pro případy kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu ve věcech místního referenda, jak výslovně potvrdila judikatura (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2017, č. j. Ars 1/2017-44, 3587/2017 Sb. NSS).

povinného zastoupení stěžovatele advokátem jsou dány výjimky. Ty jsou přiblíženy až na závěr.

Požadavek povinného zastoupení advokátem není v oblasti správního soudnictví jako takového výraznou novinkou. Povinné zastoupení advokátem sice nebylo stanoveno „až“ pro řízení o (mimořádném) opravném prostředku, který ve správním soudnictví navíc do konce roku 2002 absentoval, nýbrž „již“ pro řízení v prvním (a posledním) stupni.<sup>466</sup> Jak k tomu dodává J. Macur, povinné zastoupení v řízení ve správním soudnictví, byť s výjimkami, „*má zřejmě zabránit podávání neopodstatněných nebo nedostatečně vybavených návrhů... a má urychlit a zkvalitnit jeho projednání*“. Celkově však uvedený autor *de lege ferenda* povinné zastoupení v prvním stupni nepovažoval za vhodné.<sup>467</sup>

Kvůli jednoinstančnosti správního soudnictví, ale i specifičnosti kauz v něm řešených, zákonodárce záměrně zavedl tzv. advokátní přímus v rovině povinného zastoupení advokátem.<sup>468</sup> Výsledná podoba SŘS neobsahuje povinné

---

<sup>466</sup> Srov. § 18 tzv. říjnového zákona, podle kterého měla být stížnost podepsána advokátem, nebo § 250a OSŘ ve znění účinném od 1. 1. 1992 do 31. 12. 2002, ovšem s výjimkou danou jak § 250a odst. 3 OSŘ (ve znění účinném k 31. 12. 2002), podle kterého povinné zastoupení nebylo třeba v případech, u nichž byla dána věcná příslušnost okresního soudu, nebo šlo-li o přezkoumání rozhodnutí ve věcech důchodového pojištění, důchodového zabezpečení nebo nemocenského pojištění, tak § 250l odst. 2 OSŘ při rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů.

<sup>467</sup> *Macur, J. Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době.* Brno: Masarykova univerzita, 1992, s. 132.

<sup>468</sup> K této otázce srov. kupříkladu *Šustová, J. Advokátní přímus dnes a zítra.* Právní rozhledy, 2014, č. 22, s. 763 a násl. V uvedeném článku se autorka zaměřuje na srovnání povinného zastoupení v řízení o dovolání, kasační stížnosti, ústavní stížnosti a tzv. nutné obhajoby v trestním řízení. Na základě toho posléze vymezuje výhody (vyšší efektivnost řízení, profesionalizace, zvýšení požadavku rovnosti účastníků, jednodušší doručování), ale i nevýhody (zvýšení nákladů řízení, omezení svobodné vůle účastníků řízení, zvýšení výdajů státu

zastoupení v řízení před krajskými soudy, jakkoliv to návrh SŘS původně obsahoval. Povinné zastoupení advokátem bylo ponecháno výhradně pro řízení o kasační stížnosti.<sup>469</sup>

Povinné zastoupení advokátem se podle § 105 odst. 2 SŘS vztahuje výlučně na stěžovatele. Nedopadá již na další účastníky řízení o kasační stížnosti nebo osoby zúčastněné na řízení o kasační stížnosti. V jejich případě zastoupení advokátem vyžadováno není, shodně jako není vyloučeno. Je na těchto účastnících řízení o kasační stížnosti a osobách zúčastněných na řízení, aby si sami posoudili (třeba na základě seznámení se s obsahem kasační stížnosti postupem podle § 109 odst. 1 SŘS), zda a v jaké míře jejich zastoupení advokátem<sup>470</sup> až v řízení o kasační stížnosti může splnit svůj účel.

Není vyloučen postup, kdy účastníci řízení odlišní od stěžovatele požádají až v řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud o ustanovení zástupce advokáta. Pokud jinak splňují podmínky podle § 35 odst. 10 SŘS,<sup>471</sup> není důvodu,

---

ve spojení s dalším rozhodováním soudů o ustanovení advokáta) případného rozšíření povinného zastoupení advokátem.

<sup>469</sup> Z hlediska komparace s dovoláním lze odkázat na § 241 OSŘ, kde se rovněž vyžaduje povinné zastoupení dovolatele. V tomto ohledu je kasační stížnost s dovoláním srovnatelná, podobně jako s ústavní stížností (srov. § 30 ZÚS).

<sup>470</sup> S ohledem na znění (podle § 120 SŘS) obecně použitelného § 35 odst. 2 SŘS, není vyloučeno, aby ostatní účastníci řízení o kasační stížnosti nebo osoba zúčastněná na řízení mohli být zastupováni nejenom advokátem, ale kupříkladu též daňovým poradcem, jedná-li se o tzv. daňovou věc.

<sup>471</sup> Podle § 35 odst. 10 SŘS navrhovateli, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, je-li to nezbytně třeba k ochraně jeho práv, soud ustanoví usnesením zástupce, kterým může být i advokát. V takovém případě hotové výdaje zástupce a odměnu za zastupování platí stát. V daném případě by šlo o poměrně extenzivní výklad nerespektující slova zákona, který evidentně počítá s ustanovením zástupce navrhovateli. Z povahy věci se ustanovení

proč by Nejvyšší správní soud měl rozhodnout negativně. Nelze nevidět, že se to může týkat především těch případů, kdy kasační stížnost podává žalovaný správní orgán a (úspěšný) žalobce nebo osoba zúčastněná na řízení se dostává do argumentační úrovně před vrcholným soudním orgánem, které již nemusí stačit. Navíc by se tím mohla vytvořit -disproporce mezi povinně zastoupeným stěžovatelem a nezastoupenými ostatními účastníky řízení o kasační stížnosti. Tím ovšem není dáno, že by všichni účastníci řízení o kasační stížnosti, jakož i osoby zúčastněné na řízení, měli být povinně zastoupeni advokátem. To by bylo spíše nadbytečné a zřejmě i nepraktické, s ohledem na průběh řízení o kasační stížnosti a úkony těchto dalších subjektů řízení. Namísto stanovení povinnosti zastoupení advokátem je vhodnější ponechání takové možnosti, včetně procesního práva požádat Nejvyšší správní soud o ustanovení advokáta pro řízení o kasační stížnosti.

Stěžovatel musí být zastoupen advokátem.<sup>472</sup> Z pohledu

---

zástupce advokáta soudem nevztahuje na správní orgán. Oproti tomu u osoby zúčastněné na řízení nebo žalobce, který nepodal kasační stížnost, to nastat může, resp. to není vyloučeno. Uvedený extenzivní výklad je však vhodnější, neboť v opačném případě by mohlo dojít k zásahu do práva na spravedlivý proces.

<sup>472</sup> Nejvyšší správní soud trvá na tom, že povinné zastupování stěžovatele v řízení o kasační stížnosti je připuštěno pouze advokátům (srov. usnesení ze dne 10. 11. 2003, č. j. 4 As 45/2003-48, 238/2004 Sb. NSS). Z toho důvodu nepřipustil zastupování stěžovatele v rámci řízení o kasační stížnosti kupříkladu daňovým poradcem, jakkoliv jinak pro řízení před krajským soudem takové zastupování podle § 35 odst. 2 SŘS přípustné je (srov. usnesení ze dne 24. 1. 2005, č. j. 2 Afs 77/2004-85, 533/2005 Sb. NSS). V jiné souvislosti lze zmínit usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2003, č. j. 1 As 4/2003-48 (281/2004 Sb. NSS). Podle něj „*využije-li advokát svého oprávnění dle § 26 odst. 1 AZ dát se zastoupit jiným advokátem, stává se tento advokát (substitut) zástupcem advokáta, nikoliv zástupcem účastníka řízení*“. K témuž závěru lze dojít i na základě (přiměřeného uplatnění) § 25 odst. 2 OSŘ.

povinného zastoupení smysl takové právní úpravy vychází z toho, že formulace kasační stížnosti a uvedení námitek tak, aby je posléze bylo možné podřadit pod některý z důvodů kasační stížnosti podle § 103 SŘS, je poměrně náročnou činností. Ostatně i to lze chápat jako svébytný rys mimořádného opravného prostředku, kterým kasační stížnost je.

Poměrně paradoxně právní úprava nevyžaduje, aby kasační stížnost sepsal a podal (či podepsal) zástupce stěžovatele profesionál (advokát), nýbrž je postačující „toliko“ (často spíše formální) zastupování v řízení o kasační stížnosti, pokud jinak byla kasační stížnost bezvadná. Otázkou je smysl takové právní úpravy, když povinný zástupce (advokát) v zásadě do řízení, kromě svého formálního včlenění, nemusí nijak zasáhnout.<sup>473</sup> Obvyklejší jsou v praxi případy, kdy povinný zástupce stěžovatele (advokáti) jsou součinní při odstraňování případných vad kasační stížnosti.

Projednání dané věci a záměru podat kasační stížnost

---

<sup>473</sup> Podle komentářové literatury (srov. *Vopálka, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2004, s. 277) „*první problém, který musely soudy řešit, byl jak postupovat za situace, kdy stěžovatel podal bezvadnou kasační stížnost, aniž by však byl v době podání kasační stížnosti zastoupen advokátem, avšak posléze tento nedostatek zhojil založením plné moci (lhostejno, zda k výzvě soudu, nebo samostatně bez výzvy) nebo k jeho žádosti ustanovením advokáta soudem. Možných řešení se nabízelo hned několik. Vyzvat advokáta, aby stížnost dodatečně podepsal, nebo s jejím obsahem dodatečně vyjádřil písemný souhlas, či sepsal novou stížnost, popřípadě ničeho po advokátovi nepožadovat a spokojit se pouze tím, že stěžovatel je řádně zastoupen. Problém byl vyřešen posléze tak, že advokát nemusí dodatečně činit žádná opatření, protože podpis advokáta není náležitostí kasační stížnosti. Tento závěr je jistě rozumný, nicméně nastoluje současně otázku, jakou roli pak takový zástupce vlastně v řízení sehrává, zvláště u vědomí toho, že o kasační stížnosti rozhoduje kasační soud zpravidla bez jednání. Zástupce je pak vlastně pouhým signatářem plné moci, kterou stěžovatel zakládá do spisu a jí dokládá splnění podmínky povinného zastoupení, a pouhým příjemcem rozhodnutí o kasační stížnosti“.*

s advokátem by v ideál-ním případě mohlo vést i k tomu, že zástupce potenciálnímu stěžovateli vysvětlí podstatu a stav věci, včetně účelu kasační stížnosti, a případně jej odradí od „zbytečného“ a zatěžujícího úkonu.<sup>474</sup> Nelze v této souvislosti nevzpomenout kasační stížnosti doplněné zástupcem advokátem, v nichž tento zástupce konstatoval svou vědomost o nedůvodnosti kasační stížnosti, avšak přesto tak činil s odkazem na výslovné přání (pokyn) stěžovatele. Je evidentní, jaká může být úroveň takových kasační stížností a jaký bude jejich přínos směrem k úloze Nejvyššího správního soudu.

Stěžovatel nemusí být zastoupen při, resp. před vlastním podáním kasační stížnosti. Je to nicméně praktické. V takovém případě v zastoupení stěžovatele kasační stížnost formuluje a podává zástupce – advokát. U něj se očekává i odpovídající míra znalostí.<sup>475</sup>

Existence povinného zastoupení se ze strany stěžovatele, resp. přímo jeho zástupce – advokáta, dokládá plnou mocí,<sup>476</sup> která

---

<sup>474</sup> Shodně to vidí J. Šustová (srov. Šustová, J. Advokátní přímus dnes a zítra. Právní rozhledy, 2014, č. 22, s. 763 a násl.), když výhodu povinného zastoupení advokátem spatřuje ve zvýšení efektivnosti soudního řízení. Tu autorka vidí v tom, že advokát provede analýzu případu a měl by „zhodnotit vyhlídky na jeho úspěšné uplatnění u soudu... Advokát by tak měl fungovat jako určitá přirozená bariéra chránící soudy před náporům zjevně neopodstatněných“ podání. K témuž závěru se kloní i J. Balounová (srov. Balounová, J. Opravné prostředky ve správním soudnictví. In: Adamec, M. a kol. Soudní řád správní. Kritická analýza. Praha: Auditorium, 2019, s. 118).

<sup>475</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2019, sp. zn. III. ÚS 926/19-1. Podle něj „úkolom advokáta, jako právního profesionála, je kvalifikovaně zajistit účastniku všechny potřebné informace vztahující se k právní úpravě, a to jak procesní, tak hmotněprávní“.

<sup>476</sup> K problematice obsahu, resp. formulace plné moci srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, č. j. 8 Azs 16/2007-158 (1811/2009 Sb. NSS).

by se měla vztahovat na celé řízení o kasační stížnosti.<sup>477</sup> Zastoupení stěžovatele by nemělo být omezeno jen na určitý úkon nebo skupinu úkonů v řízení o kasační stížnosti, jako je kupříkladu „toliko“ sepis a podání kasační stížnosti.<sup>478</sup> Jak je naznačeno výše, je otázkou, zda právě sepis a podání kasační stížnosti nejsou podstatnějšími úkony spíše než navazující řízení před Nejvyšším správním soudem, které probíhá většinou písemně, resp. bez větší míry interakce s účastníky řízení. S tím souvisí to, že povinné zastoupení je požadavkem zákona, který nemůže nijak změnit ani subjektivní přesvědčení stěžovatele o zbytečnosti takového zastoupení,<sup>479</sup> jakkoliv občas z pohledu praxe tomu tak, bohužel, bývá. Oproti tomu právní úprava dovolacího řízení v § 241 odst. 4 OSŘ dokonce vyžaduje, aby dovolání bylo advokátem sepsáno, nejde-li o zákonem předvídanou výjimku. Podobné pravidlo obsahuje polská právní úprava kasační stížnosti v čl. 175 PPSA. Ta nicméně připouští výjimky z povinného zastoupení advokátem na mnohem širší skupinu možných zástupců.<sup>480</sup>

---

<sup>477</sup> Jak vyplývá z judikatury Ústavního soudu (srov. usnesení ze dne 20. 6. 2016, sp. zn. IV. ÚS 1280/16-1), sice nelze po soudu rozumně požadovat, aby před vyhlášením každého svého rozhodnutí automaticky ověřoval, zda je stěžovatel zastoupen advokátem a zda je tedy (i nadále) splněna podmínka řízení o kasační stížnosti. Je nicméně úkolem soudů tam, kde je uloženo povinné zastoupení advokátem, postupovat tak, aby zastoupení bylo zajištěno po celou dobu procesu od jeho zahájení až do jeho pravomocného skončení.

<sup>478</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 5 As 33/2005-74, nebo usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2003, č. j. 4 Azs 32/2003-46 (185/2004 Sb. NSS).

<sup>479</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2007, č. j. 6 Ans 13/2006-55.

<sup>480</sup> Vycházejí z polských reálií, právní služby mohou poskytovat jak advokáti, tak tzv. právní rádci. Pro obě kategorie je dána shodná možnost, resp. povinnost být jimi zastoupen při podání kasační stížnosti. Vedle toho čl. 175 odst. 2 a 3 PPSA stanoví další výjimky,



Byl-li účastníku řízení před krajským soudem ustanoven zástupcem advokát, zastupuje stěžovatele i v řízení o kasační stížnosti.<sup>481</sup> V tomto ohledu právní úprava aprobovala dosavadní praxi.<sup>482</sup> Podle ní je i z pohledu stěžovatele vhodnější, aby jej v řízení o kasační stížnosti nadále zastupoval jako zástupce ten advokát, který jej již zastupoval v řízení v prvním stupni, jelikož je s věcí obeznámen (čímž také z praktického hlediska odpadá hrazení jednoho úkonu<sup>483</sup> právní služby).

Pokud by Nejvyšší správní soud zrušil kasační stížností napadené rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátil k novému projednání a rozhodnutí, zřejmě by (pokud by se v případě takového účastníka řízení nezměnily okolnosti) ustanovený zástupce – advokát mohl zastupovat i v řízení před krajským soudem. V tomto ohledu vycházíme z toho, že pokud byly důvody pro ustanovení zástupce již v řízení před krajským soudem, potom dostane-li se věc opět do fáze řízení před krajským soudem, mělo by, při nezměněných

---

kdy stěžovatel nemusí být při podání kasační stížnosti zastoupen, je-li kasační stížnost sepsána soudcem, prokurátorem, notářem, profesorem nebo docentem v oboru práva, který je účastníkem řízení, jeho zástupcem nebo zmocněncem, nebo pokud kasační stížnost podává prokurátor nebo veřejný ochránce práv. Dále právní úprava připouští, aby kasační stížnost mohli podat daňový poradce ve věcech daňových povinností nebo patentový zástupce ve věcech průmyslového vlastnictví.

<sup>481</sup> Srov. § 35 odst. 10 SŘS.

<sup>482</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2007, č. j. 1 Afs 120/2006-117 (1460/2008 Sb. NSS). Důvod vedoucí k takovému závěru vycházel z toho, že bylo-li zastoupení advokátem nezbytné v řízení před krajským soudem, tím spíše je nezbytné v řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem, v němž se navíc povinné zastoupení advokátem vyžaduje.

<sup>483</sup> Srov. § 11 odst. 1 písm. a) AT.

podmínkách, trvat i zastoupení.<sup>484</sup>

Vyloučeno není, že (potenciální) stěžovatel ještě před podáním kasační stížnosti požádá o ustanovení zástupce (nebo o osvobození od soudních poplatků, případně o obojí), což je podle § 35 odst. 10 SŘS možné. Klíčové v takovém případě je, že po dobu od podání takové žádosti do právní moci rozhodnutí o ní neběží lhůta pro podání kasační stížnosti. Ustanovení advokáta v takovém případě je praktické, neboť advokát může se stěžovatelem celou věc konzultovat a poskytnout účinnou právní pomoc při vlastním podání a formulaci kasační stížnosti, což již bylo naznačeno.

V praxi je poměrně časté, že teprve s podáním kasační stížnosti, případně v průběhu řízení o kasační stížnosti je ze strany zatím nezastoupeného stěžovatele současně uplatněna žádost o ustanovení zástupce – advokáta pro řízení o kasační stížnosti.

Pokud stěžovatel není v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem, je povinností Nejvyššího správního soudu vyzvat stěžovatele k odstranění takového nedostatku podmínky řízení. Za tím účelem musí Nejvyšší správní soud stěžovatele poučit o následcích, pokud stěžovatel zastoupen nebude, přičemž v praxi je též stěžovatel poučen o právu požádat Nejvyšší správní soud o ustanovení zástupce – advokáta.

O ustanovení zástupce z řad advokátů rozhoduje Nejvyšší správní soud v rámci řízení o kasační stížnosti. Zatímco zastoupení ustanoveným zástupcem advokátem z řízení před krajským soudem se vztahuje i na řízení o kasační stížnosti, naopak to podle judikatury neplatí. Jinak řečeno, byl-li stěžovateli ustanoven advokát „až“ pro řízení o kasační stížnosti, netrvá takové zastoupení i pro případné nové řízení před krajským soudem v důsledku zrušujícího rozhodnutí

---

<sup>484</sup> Shodně srov. (spíše však *obiter dictum*) usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2018, č. j. 8 As 167/2017-58 (3766/2018 Sb. NSS).

Nejvyššího správního soudu. V daném ohledu původně judikatura tuto možnost připouštěla,<sup>485</sup> nicméně rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zaujal opačný závěr.<sup>486</sup> Proto zastoupení advokátem, kterého ustanovil Nejvyšší správní soud pro řízení o kasační stížnosti, je omezeno jen na toto řízení.

Nejvyšší správní soud se snaží posílit specializaci advokátů na věci správního soudnictví a pro řízení před Nejvyšším správním soudem. Za tím účelem je dostupný seznam advokátů, kteří uvedli svou specializaci pro správní soudnictví a pro řízení o kasační stížnosti.<sup>487</sup> Nicméně takový seznam -nepředstavuje žádné omezení pro advokáta, který v něm zapsán není, resp. není u něj zapsána taková specializace, aby přesto podal kasační stížnost. Bohužel v praxi je občas patrné,

---

<sup>485</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2010, č. j. 4 Azs 6/2010-42 (2081/2010 Sb. NSS). Podle něj, ustanoví-li v řízení o kasační stížnosti soud účastníku řízení zástupce, takto ustanovený advokát zastupuje účastníka i v dalším řízení o žalobě před krajským soudem poté, co bylo původní rozhodnutí krajského soudu Nejvyšším správním soudem zrušeno.

<sup>486</sup> Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2018, č. j. 8 As 167/2017-58 (3766/2018 Sb. NSS), „*zastoupení advokátem, kterého Nejvyšší správní soud ustanovil pro řízení o kasační stížnosti, je omezeno jen na řízení před Nejvyšším správním soudem. V dalším řízení před krajským soudem, bylo-li jeho rozhodnutí Nejvyšším správním soudem zrušeno a věc mu vrácena, takové zastoupení netrvá*“.

<sup>487</sup> Nové internetové stránky Nejvyššího správního soudu [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), které byly spuštěny na jaře 2022, však již takový odkaz, resp. seznam advokátů se specializací (zatím) neobsahují. Za shodným účelem lze využít vyhledávač advokátů dostupný na internetových stránkách České advokátní komory <https://vyhledavac.cak.cz/>. V něm lze zvolit specializaci jak pro vlastní správní právo jako takové, tak i samostatně pro takové dílčí oblasti, jak je kupříkladu cizinecké a azylové právo, sociální a důchodové zabezpečení, stavební právo, přestupkové právo, živnostenské právo, zdravotnické právo, telekomunikační právo a energetika.

že advokát se správním soudnictvím nemá příliš zkušeností, čemuž odpovídá (především) obsah kasační stížnosti.

Jak již bylo naznačeno, povinné zastoupení stěžovatele advokátem by se mělo kvalitativně promítnout do obsahu a formulace kasační stížnosti a řízení o ní.<sup>488</sup> Promítá se i do výroku o nákladech řízení, a to zejména tehdy, pokud byl stěžovatel s kasační stížností úspěšný, nebo vždy, jde-li o advokáta ustanoveného, u něhož náklady platí stát.

Pokud stěžovatel v řízení o kasační stížnosti nesplní podmínku řízení v podobě povinného zastoupení advokátem, po marné výzvě směrem k odstranění nedostatku, resp. nesplnění podmínky řízení a poučení o následku Nejvyšší správní soud takovou kasační stížnost usnesením odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) SŘS.<sup>489</sup> Z hlediska tohoto důsledku je judikatura jednotná i co do důvodu odmítnutí kasační stížnosti.

Podle závěrů judikatury je možné odmítnutí kasační stížnosti z důvodu evidentního a neodstranitelného nedostatku podmínek řízení, případně i v jiných „zjevných“ specifických situacích. Pro ně je společným jmenovatelem, že Nejvyšší správní soud neodstraňuje případné vady kasační stížnosti a nezajišťuje naplnění podmínek řízení kupříkladu tím, že by

---

<sup>488</sup> Jak obecně uvádí J. Šustová s odkazem na dovolání, což však lze použít i pro povinné zastoupení v řízení o kasační stížnosti, kasační stížnost je po právní stránce komplikovanější procesní podání, které zpravidla přesahuje schopnosti právně nekvalifikovaného účastníka řízení. Účelem povinného zastoupení tedy je, aby se účastníkovi dostalo skutečně kvalifikované právní pomoci, aby kasační stížnost splňovala všechny formální náležitosti a aby Nejvyšší správní soud, který o kasační stížnosti zpravidla rozhoduje bez nařízení jednání, mohl o kasační stížnosti rozhodnout bez zbytečných průtahů, které by jinak byly způsobeny nutností vyzývat k odstranění vad (Šustová, J. Advokátní přímus dnes a zítra. Právní rozhledy, 2014, č. 22, s. 763 a násl.).

<sup>489</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2003, č. j. 2 Ads 29/2003-40 (6/2003 Sb. NSS).

stěžovatele vyzýval k jejich odstranění.<sup>490</sup> Důvodem je výlučně procesní ekonomie, potažmo skutečnost, že by zastoupení stěžovatele (případně splnění ostatních podmínek řízení) bylo ve finále stejně zcela marné a nemohlo by přinést jiné rozhodnutí. Řečeno shodně s Nejvyšším správním soudem, zřejmě by bylo přepjatým formalismem a v rozporu se zásadou hospodárnosti soudního řízení, kdyby byly nejprve odstraňovány vady u kasační stížnosti, u které je evidentní, že je dán jiný nedostatek, který brání tomu, aby mohla být posouzena věcně, když taková kasační stížnost bude stejně odmítnuta. Poněkud jiným případem, avšak se shodným výsledkem, jsou situace, kdy je kasační stížnost zjevně nedůvodná. V tomto případě o kasační stížnosti rozhodne Nejvyšší správní soud zamítavě, aniž by stěžovatel byl zastoupen a aniž by Nejvyšší správní soud odstraňoval nedostatky podmínek řízení.<sup>491</sup>

Ztotožňují se v této souvislosti se závěry O. Kadlece, že by tomu tak mělo být jen vskutku ve velmi výjimečných (a naprosto zjevných) případech a po pečlivém posouzení, je-li tomu tak.<sup>492</sup> Jistým problémem je v této souvislosti výslovné znění § 109 odst. 1 SŘS. To umožňuje takový „zjednodušený postup“ Nejvyššího správního soudu použit pouze v případech zjevně opožděné kasační stížnosti nebo

---

<sup>490</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2006, č. j. 8 Azs 6/2006-52. Podle něj kasační stížnost, která byla podána zjevně opožděně, Nejvyšší správní soud odmítne, aniž by v případě, kdy stěžovatel není pro řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem a kdy kasační stížnost ani nemá potřebné náležitosti, byly činěny kroky k odstranění vad kasační stížnosti a zajištění splnění podmínek řízení. Podobně srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2008, č. j. 7 Afs 34/2008-103.

<sup>491</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 1 As 123/2014-20.

<sup>492</sup> Kadlec, O. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 977.

kasační stížnosti podané osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Na to výslovně naráží, byť v kontextu předchozí právní úpravy, která v § 108 SŘS počítala s úkony krajského soudu v řízení o kasační stížnosti, ve svém kritickém článku R. Malenovský.<sup>493</sup> Podle jeho závěru, který je použitelný i na současnou konstrukci právní úpravy řízení o kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud může odmítnout kasační stížnost, aniž by předtím odstraňoval její případné vady, včetně nedostatku povinného zastoupení advokátem, pouze v případě, jedná-li se o kasační stížnost zjevně opožděnou nebo podanou osobou zjevně neoprávněnou. V ostatních případech je podle uvedeného autora zákonnou povinností přistoupit k odstranění všech vad kasační stížnosti, tedy i vady spočívající v absenci povinného zastoupení advokátem.

Nejvyšší správní soud vychází spíše z širšího pojetí a nepřiklonil se k tomuto restriktivnějšímu pojetí. Nicméně spíše než o pravidlo jde o věc zcela konkrétního posouzení a jedinečných okolností toho kterého případu. Na jednu stranu je třeba pečlivě zvažovat, aby stěžovatel nebyl krácen na svých právech, současně ale je nadbytečné po soudu vyžadovat aktivitu, u které je předem zcela evidentní, že nemůže být jakkoliv přínosná.

Jak je naznačeno, z pravidla ohledně povinného zastoupení stěžovatele v řízení o kasační stížnosti advokátem jsou dány výjimky. Ty lze rozdělit do dvou skupin. První je dána přímo zákonem, druhá je posléze dovozena judikaturou.

Výjimkou z povinného zastoupení stěžovatele advokátem podle § 105 odst. 2 SŘS je, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje,<sup>494</sup> vysokoškolské právnické vzdělání, které je

---

<sup>493</sup> *Malenovský, R.* Právo na právní pomoc v soudním řízení správním (nad jedním rozhodnutím). *Bulletin advokacie*, 2007, č. 7–8, s. 59 a násl.

<sup>494</sup> Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2015, č. j. 6 As 100/2014-72 (3256/2015 Sb. NSS), se výjimka z povinného

podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. To se týká především právnických osob soukromého i veřejného práva, ale i (žalovaných) správních orgánů. Nicméně ani u nich není dáno, že by se nemohli nechat zastoupit advokátem. A to jak v případě, kdy budou stěžovateli, tak v případě, kdy budou účastníky řízení o kasační stížnosti. Především v případě zastupování správních orgánů advokátem je otázkou, zda jim bude přiznána náhrada nákladů řízení spočívající v nákladech za zastoupení advokátem.<sup>495</sup> V drtivé většině případů k tomu nebude důvod.

Jakkoliv uvedená zákonná výjimka z povinného zastoupení stěžovatele advokátem působí poměrně jednoduše, z dostupné judikatury lze dovodit, že se vyskytly poměrně zajímavé případy, kdy muselo být posuzováno, zda se o předmětnou výjimku jedná, nebo ne.<sup>496</sup>

---

zastoupení advokátem v řízení o kasační stížnosti neuplatní, pokud pověřený zaměstnanec, jenž má předepsané právníké vzdělání, za stěžovatele v řízení nejedná. Za jednání Nejvyšší správní soud považuje nejen účast na jednání soudu, ale též písemná podání vůči němu činěná. Pokud tomu tak není, následkem je nedostatek podmínek řízení o kasační stížnosti. Z toho důvodu je nutno věnovat pozornost tomu, kdo podepisuje kasační stížnost, když v praxi to činí nikoliv osoby splňující předpoklady podle § 105 odst. 2 SŘS, nýbrž vedoucí, kteří takové požadavky nesplňují.

<sup>495</sup> Obecným východiskem může být nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2008, sp. zn. I. ÚS 2929/2007, podle něhož je-li stát k hájení svých právních zájmů vybaven příslušnými organizačními složkami, finančně i personálně zajištěnými ze státního rozpočtu, není důvod, aby výkon svých práv a povinností v této oblasti přenášel na soukromý subjekt, kterým je advokát. Jak výslovně uvedl Ústavní soud (srov. usnesení ze dne 13. 8. 2012, sp. zn. II. ÚS 2396/09-1), kupříkladu u statutárních měst a jejich městských částí lze presumovat existenci dostatečného materiálního a personálního vybavení a zabezpečení k tomu, aby byla schopna kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musela využívat právní pomoci advokátů. Nebude-li jimi v příslušném řízení prokázán opak, nejsou náklady na zastoupení advokátem nákladem účelně vynaloženým.

<sup>496</sup> Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2007, č. j.

Druhý okruh výjimek z povinného zastoupení stěžovatele advokátem stanovila judikatura. Podle ní „*je-li podána kasační stížnost proti usnesení krajského soudu o neosvobození od soudních poplatků, o neustanovení zástupce či proti jinému procesnímu usnesení učiněnému v řízení o žalobě, je rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti učiněno v rámci tohoto řízení, a proto se zde § 105 odst. 1 a 2 SŘS neuplatní*“.<sup>497</sup> V těchto případech bylo judikaturou dovozeno, že povinnost zastoupení stěžovatele advokátem není dána. Tyto judikатурní výjimky z povinného zastoupení stěžovatele advokátem se týkají přezkoumání „nemeritorních“ rozhodnutí krajských soudů, u nichž by trvání na povinném zastoupení stěžovatele advokátem v řízení o kasační stížnosti mohlo vytvářet pomyslný „začarovaný kruh“ a obtížně řešitelný problém. Dodát lze i zjevnou nedůvodnost kasační stížnosti nebo evidentní nesplnění jiných podmínek řízení o kasační stížnosti, jak je zmíněno výše v textu.

Uvedené judikатурní závěry, jakkoliv *de facto* popírají výslovný požadavek zákona vyjádřený v § 105 odst. 2 SŘS,

---

3 Ads 30/2006-49, absolvent Vysoké školy Sboru národní bezpečnosti nemá vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Proto v řízení o kasační stížnosti musí být zastoupen advokátem. Zajímavým je tento příklad z toho hlediska, že v § 250a OSŘ ve znění účinném do 31. 12. 2002 v rámci podmínky povinného zastoupení bylo vyžadováno toliko „právnické vzdělání“. Za něj bylo považováno i vzdělání na předmětné vysoké škole (srov. *Mazanec, M. Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, s. 172). Požadavek obsažený v § 105 odst. 2 SŘS je přísnější, na což poukazuje i komentářová literatura (srov. *Kadlec, O. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 972–974).

<sup>497</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2015, č. j. 1 As 196/2014-19 (3271/2015 Sb. NSS). Uvedené rozhodnutí navazuje na předcházející judikaturu Nejvyššího správního soudu představovanou kupříkladu rozsudkem ze dne 19. 7. 2012, č. j. 4 Ads 66/2012-22, nebo ze dne 28. 4. 2004, č. j. 6 Azs 27/2004-41.



lze přesto považovat za pro praxi užitečné a odstraňující formalismus z hlediska přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu. Otázkou, která se prolínala kapitolou III, však je, zda je podání kasační stížnosti v těchto nemeritorních věcech vhodné a zda by spíše neměla být taková kasační stížnost nepřipustná. Nicméně to je věcí konkrétní zákonné právní úpravy a její případné změny *de lege ferenda*. Jakkoliv lze rozumět tomu, proč je v těchto případech kasační stížnost přípustná, nutně vyvstává otázka, zda je hodno vrcholného soudního orgánu zabývat se kupříkladu tím, zda byly splněny podmínky pro ustanovení zástupce, a přezkoumávat takové rozhodnutí krajského soudu.<sup>498</sup> Nicméně vzhledem k jednoinstančnosti správního soudnictví, jakož i k citlivosti takových rozhodnutí z hlediska přístupu k soudní ochraně a zajištění práva na spravedlivý proces, není případná odpověď zcela jednoduchá.

J. Filipová se zabývala otázkou, zda povinné zastoupení stěžovatele nepředstavuje výrazný problém z hlediska přístupu k soudní ochraně poskytované Nejvyšším správním soudem. Závěrem této části, ve shodě s autorkou, je možno konstatovat, že tomu tak není. Důvodem jsou argumenty dané složitostí problematiky, povaha kasační stížnosti jako mimořádného opravného prostředku, potřeba kvalifikované kasační stížnosti, jakož i možnost ustanovení zástupce soudem.<sup>499</sup>

---

<sup>498</sup> V podobném duchu by šlo argumentovat i vhodností toho, zda je úkolem Nejvyššího správního soudu přímo kupříkladu rozhodovat o ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti, a to v kontextu srovnání s dovolacím řízením. Nabízí se však protiargument, že v řízení o ústavní stížnosti je to přímo Ústavní soud, který rovněž rozhoduje o ustanovení zástupce advokáta, kde je to ovšem dáno specifickou povahou Ústavního soudu.

<sup>499</sup> Filipová, J. Některé vybrané problémy právní úpravy přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu. Časopis pro právní vědu a praxi, 2011, č. 2, s. 151.

### 4.3 Soudní poplatek za kasační stížnost

Řádné a včasné zaplacení soudního poplatku je obecně tradiční podmínkou řízení před (civilním a správním) soudem.<sup>500</sup> Nejinak je tomu i v případě kasační stížnosti. Právě z jejího pohledu se ovšem vyskytly určité nejasnosti při výkladu a aplikaci právní úpravy obsažené v SoudP. I podle judikatury správních soudů je předmětný zákon konstruován primárně na civilní soudní řízení, pročež v případě správního soudnictví mohou při aplikaci jeho ustanovení nastávat nejasné situace. Z toho důvodu se i v této oblasti lze setkat s několika rozhodnutími rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který se snažil sjednotit judikaturu a vyřešit spornou právní otázku.

S podáním kasační stížnosti je spojena povinnost zaplacení soudního poplatku v pevné výši 5 000 Kč.<sup>501</sup> Pevná výše soudního poplatku v případě kasační stížnosti, jakož i ostatních soudních poplatků u správního soudnictví, je zvolena vhodně. Nelze nevidět, že při poskytnutí soudní ochrany dotčeným veřejným subjektivním právům v oblasti správního soudnictví se mnohdy jen obtížně vyčísluje hodnota „předmětu řízení“ nebo „cena či hodnota“ dotčených veřejných subjektivních práv, která by mohla být základem pro stanovení soudního poplatku kupříkladu procentní částkou, jako je tomu v civilním soudním řízení, kde ovšem navíc jde o soukromá subjektivní práva, jejichž „vyčíslitelnost“ je mnohdy snazší. Lze dodat, že ve správním soudnictví tam, kde, byť ne zcela přesně, lze hodnotu „předmětu řízení“ zhruba vyčíslit, ta bude v řadě případů vyšší, než jsou stanovené částky za soudní poplatek. Nicméně

---

<sup>500</sup> *Večeřa, J.* Zákon o soudních poplatcích. Komentář. ASPI\_ID KO549\_1991CZ.

<sup>501</sup> Srov. položku 19 sazebníku soudních poplatků podle SoudP.

nemusí tomu tak být nutně vždy.

Poplatníkem předmětného soudního poplatku je ten, kdo podal kasační stížnost, tedy stěžovatel. Není vyloučeno, aby za stěžovatele tak učinil i jeho zástupce. Svou povahou se jedná o soudní poplatek za řízení<sup>502</sup> a poplatková povinnost vzniká<sup>503</sup> podáním kasační stížnosti, a to i takové, která má vady.

Protože výše soudního poplatku za kasační stížnost je stanovena pevnou částkou, a je tak každému známa předem, nejsou hodné následování ty případy, kdy v rozporu se zákonem soudní poplatek splatný s podáním kasační stížnosti není uhrazen, jakkoliv se to v praxi děje. Zatímco v případě stěžovatele (který při podání kasační stížnosti ještě není zastoupen advokátem, což je možné, a i proto třeba ani nezaplátil soudní poplatek za kasační stížnost) to lze chápat, v případě kasačních stížností podávaných přímo ze strany zástupců advokátů to již nepůsobí příliš profesionálně. Kromě toho se tím jednak vystavují riziku, že zaplacení soudního poplatku za kasační stížnost nakonec (z nějakého důvodu) opomenou, a jednak to celkově prodlužuje délku řízení a zbytečně je „komplikuje“.

Poukázat je nutno i na zákonné výjimky, ve kterých poplatková povinnost za kasační stížnost dána není.<sup>504</sup> Další

---

<sup>502</sup> Srov. § 1 písm. a) SoudP.

<sup>503</sup> Srov. § 4 odst. 1 písm. d) SoudP.

<sup>504</sup> Podle § 11 odst. 1 písm. b) a odst. 2 SoudP, jsou od soudního poplatku osvobozena řízení ve věcech důchodového pojištění (zabezpečení), příplatku k důchodu, zvláštního příspěvku k důchodu, nemocenského pojištění, státní sociální podpory, pojistného na veřejné zdravotní pojištění, sociální péče, pomoci v hmotné nouzi a státních dávek, podpory v nezaměstnanosti, podpory při rekvalifikaci a kompenzace a dávek pěstounské péče. Kromě toho od soudního poplatku je osvobozen stát a státní fondy, dále územní samosprávné celky v případech, kdy se spor týká výkonu státní správy, který je na ně přenesen, cizinec v řízení ve věcech mezinárodní ochrany, dočasná ochrany, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o zajištění,

výjimky z poplatkové povinnosti dovodila judikatura. V zásadě lze odkázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, podle kterého „stěžovatel má povinnost zaplatit poplatek za řízení o kasační stížnosti jen tehdy, pokud kasační stížnost směřuje proti rozhodnutí krajského soudu o návrhu ve věci samé (o žalobě) či o jiném návrhu, jehož podání je spojeno s poplatkovou povinností“.<sup>505</sup> V podstatě jde o uplatnění stejných východisek jako v případě netrvání na podmínce povinného zastoupení stěžovatele advokátem. V daném ohledu by se naopak vytvářely překážky, řízení by se zbytečně komplikovalo, prodlužovalo a prodražovalo, aniž by došlo k vlastnímu poskytnutí soudní ochrany.

Další výjimku lze dovodit z jiného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu.<sup>506</sup> Podle jeho závěru „účastník řízení podávající ve své věci opakovaně kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu vydanému poté, kdy bylo předcházející rozhodnutí ke kasační stížnosti téhož účastníka Nejvyšším správním soudem zrušeno, již není povinen soudní poplatek za tuto další kasační stížnost platit, pokud ve věci již jednou tento poplatek zaplatil (§ 6a odst. 5 SoudP)“. V daném ohledu se jedná o vcelku logický důsledek.

Není vyloučeno, že ještě před podáním kasační stížnosti potenciální stěžovatel ve smyslu § 35 odst. 10 SŘS podá

---

rozhodnutí o prodloužení zajištění, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, a v řízení o propuštění cizince ze zajištění. Podle § 11 odst. 3 písm. e) SoudP se osvobození od soudního poplatku podle odstavců 1 a 2 vztahuje i na řízení o kasační stížnosti.

<sup>505</sup> Srov. usnesení ze dne 9. 5. 2015, č. j. 1 As 196/2014-19 (3271/2015 Sb. NSS).

<sup>506</sup> Srov. usnesení ze dne 16. 2. 2016, č. j. 10 Afs 186/2014-60 (3396/2016 Sb. NSS).

návrh na osvobození od soudních poplatků, který může být spojen i s žádostí o ustanovení advokáta pro řízení o kasační stížnosti. Jak již bylo zmíněno, podstatné je to z hlediska lhůty pro podání kasační stížnosti, která v tomto případě neběží od podání takové žádosti do právní moci rozhodnutí o ní.

V praxi je poměrně časté žádat o přiznání osvobození od soudního poplatku za kasační stížnost v rámci kasační stížnosti samotné, resp. v rámci již zahájeného řízení o kasační stížnosti. To ovšem platí pro případy, kdy v řízení před krajským soudem nebylo přiznáno osvobození od soudních poplatků. Jinak totiž podle § 36 odst. 3 *in fine* SŘS platí, že přiznané osvobození od soudních poplatků se vztahuje i na řízení o kasační stížnosti. S výjimkou případů níže uvedených je posléze úkolem Nejvyššího správního soudu v řízení o kasační stížnosti o takové žádosti rozhodnout, a to ve smyslu posouzení splnění podmínek podle § 36 odst. 3 SŘS.

V praxi mohou nastávat poměrně delikátní případy, kdy je podána kasační stížnost, která je tzv. neprojednatelná a u níž současně nebyl zaplacen soudní poplatek. Otázkou je, zda v těchto případech vůbec vyzývat k zaplacení soudního poplatku nebo zda vůbec rozhodovat o žádosti přiznání osvobození od soudního poplatku, když kasační stížnost bude stejně odmítnuta. V oblasti správního soudnictví přitom nejde o zcela nový problém.<sup>507</sup>

---

<sup>507</sup> M. Mazanec (srov. *Mazanec, M.* Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996, s. 224 a 225) se zmiňuje (byť na bázi soudního poplatku za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, a to v podmínkách právní úpravy z poloviny 90. let 20. století a tehdejších reálií) o „etickém problému“. Podle něj „je spíše častým pravidlem, že žaloba je podávána bez zaplaceného poplatku (ať už z pohodlnosti, ať z neznalosti), v každém případě se tím řízení protahuje, v lepších případech s dovětkem advokáta, že ‚poplatek bude zaplacen na výzvu soudu‘. Často se současně stává, že žalobce se žalobou domáhá zrušení rozhodnutí tam, kde je od počátku, už při nápadu věci, jasné, že žaloba nemá naději na úspěch... Soud by vlastně mohl okamžitě řízení zastavit... a je otázkou, zda má – aby vůbec mohl jakékoli

V zásadě se lze v těchto specifických případech přiklonit k přístupu zastávanému Nejvyšším správním soudem ohledně „zjevnosti“ neodstranitelných vad kasační stížnosti či evidentního nesplnění podmínek řízení, jak byl naznačen v předešlé pasáži. V takových případech by zřejmě bylo zbytečným formalismem vyzývat k zaplacení soudního poplatku za podanou kasační stížnost nebo rozhodovat o osvobození od soudních poplatků, je-li evidentní, že stejně bude kasační stížnost odmítnuta. Zde by primát mělo hrát odmítnutí kasační stížnosti z některého z v úvahu připadajících důvodů podle § 46 odst. 1 SŘS před zastavením řízení podle § 47 písm. c) SŘS pro nezaplacení soudního poplatku.

Jako řešení lze využít rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Podle jeho závěru „*odmítne-li Nejvyšší správní soud kasační stížnost bez věcného projednání (§ 37 odst. 5 nebo § 46 ve spojení s § 120 SŘS), soudní poplatek za kasační stížnost se nevybírá... a již*

---

*rozhodnutí vydat – „vést řízení“ a nejprve vyzvat k zaplacení poplatku, nebo zda může už v této fázi řízení zastavit z důvodu, který je zřejmý, aniž by k zaplacení soudního poplatku vyzýval. V prvním případě si tak počíná do jisté míry nepřiliš mravně, když „obmyslně“ žalobce připraví o polovinu poplatku, ve druhém případě soud koná řízení, aniž by poplatek byl zaplacen“.* Závěrem M. Mazanec poukazuje na neujasněnost judikatury z hlediska preference správního postupu „*kdy vymáhání poplatku... by se jevilo jako nepřiměřená tvrdost, v poslední době se však přichyľuje k důslednému vyzývání k zaplacení poplatku, argumentující především tím, že splatnost poplatku nastala ze zákona již podáním žaloby a soud o poplatku nerozhoduje, jen žalobce vyzývá, aby vzniklou zákonnou povinnost splnil“.* Pro úplnost lze dodat, že vrácení soudního poplatku v případě kasační stížnosti v současné době upravuje § 10 odst. 3 SoudP. Nicméně jeho vrácení je možné v případě, bylo-li řízení o kasační stížnosti zastaveno. Oproti tomu pokud nejsou splněny podmínky řízení (a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn), a v řízení proto nelze pokračovat, Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle § 46 odst. 1 písm. a) SŘS odmítne.

*zaplacený soudní poplatek je soud povinen vrátit“.*<sup>508</sup> Nejvyšší správní soud při formulaci tohoto řešení vyšel z § 6a odst. 4 a § 10 odst. 3 a 5 SoudP. Z nich podle uvedeného rozhodnutí plyne, že „*soud poplatek... nevybírání, popřípadě již zaplacený poplatek vrátí, byl-li návrh před prvním jednáním (vydáním rozhodnutí o věci samé) odmítnut. Bylo-li řízení zastaveno, soud vrátí poplatek též, avšak ve sníženém rozsahu*“, což je ještě uvedeno níže v textu.

Co se týče naznačené judikatury, ta je vedena primárně snahou dbát o zajišťování jednoty a bezrozpornosti právního řádu tak, aby nedocházelo k absurdním závěrům, kdy shodný institut bude jinak vykládán v judikatuře civilních soudů a jinak v judikatuře správních soudů.<sup>509</sup> Nicméně i přesto se ne vždy podaří tomuto požadavku v judikatuře dostát.<sup>510</sup>

Vzhledem k tomu, že od 1. 1. 2012 se kasační stížnosti podávají u Nejvyššího správního soudu, který ovšem při doručení kasační stížnosti nemá k dispozici soudní spis, který si opatřuje až následně postupem podle § 109 odst. 1 SŘS, na internetových stránkách Nejvyššího správního soudu je stěžovatelům k dispozici generátor variabilního symbolu pro řádnou úhradu soudních poplatků.<sup>511</sup> Na jeho základě bude

---

<sup>508</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33 (4170/2021 Sb. NSS). Podle uvedeného rozhodnutí ovšem odmítnutí bez věcného projednání nedopadá na případy odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost ve smyslu § 104a SŘS, v němž o věcné projednání jde, byť na bázi zjednodušeného a judikатурního základu.

<sup>509</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 10 Afs 186/2014-60 (3396/2016 Sb. NSS).

<sup>510</sup> K tomu srov. odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33 (4170/2021 Sb. NSS).

<sup>511</sup> Srov. <https://www.nssoud.cz/kontakty/pokladna>. Zde jsou dostupné i konkrétní technické údaje z hlediska správního uhrazení soudního

možné provést „spárování“ platby s konkrétní věcí a bude možné posoudit splnění této podmínky řízení. V daném případě se aplikační praxi podařilo překlenout rizika toho, že při podání kasační stížnosti Nejvyšší správní soud nemá k dispozici soudní spis. Současně byly vytvořeny podmínky pro to, aby bylo možné uhradit soudní poplatek za kasační stížnost tak, jak zákon předpokládá, tedy současně s jejím podáním.

Ve věcech poplatků za řízení o kasační stížnosti rozhoduje přímo Nejvyšší správní soud. Nebyl-li soudní poplatek za kasační stížnost zaplacen, Nejvyšší správní soud vyzve stěžovatele, resp. jeho zástupce advokáta k jeho zaplacení ve lhůtě, kterou mu určí v délce alespoň 15 dnů; výjimečně může soud určit lhůtu kratší. Současně jej poučí o následcích, pokud soudní poplatek včas zaplacen nebude, jakož stěžovatele poučí o možnosti požádat o osvobození od soudních poplatků. Pokud soudní poplatek přesto není ve stanovené lhůtě, vzdor výzvě a poučení, zaplacen, Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti usnesením zastaví podle § 9 odst. 1 SoudP ve spojení s § 47 písm. c) SŘS. Nabude-li usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení poplatku právní moci, zaniká poplatková povinnost. K zaplacení soudního poplatku za kasační stížnost po marném uplynutí lhůty se nepřihlíží.

Pokud stěžovatel vezme podanou kasační stížnost zpět, přičemž soudní poplatek již uhradil, při následném zastavení řízení stěžovatel nemá nárok na vrácení celé výše soudního poplatku. Podle § 10 odst. 3 SoudP, Nejvyšší správní soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek za řízení, který je splatný podáním kasační stížnosti, avšak snížený o 20 %, nejméně však o 1 000 Kč, bylo-li řízení zastaveno před prvním jednáním. To v případě soudního poplatku za kasační stížnosti ve výši 5 000 činí 4 000 Kč.

Otázkou, kterou si v souvislosti se zatížením Nejvyššího



správního soudu kasačními stížnostmi lze položit, je, jaký je vlastně účel soudního poplatku za kasační stížnosti a zda jeho aktuální výše plní dané funkce. Jak uvádí komentářová literatura, „*první z nich je funkce fiskální (úhradová), jejímž účelem je přiměřené přispívání na činnost soudů od těch, kteří se na ně obracejí s návrhy na vedení určitého řízení či provedení úkonů. Fungování soudů jako základní prostředek k zajišťování nezávislého, nestranného a spravedlivého rozhodování, potažmo fungování právního státu jako takového je hrazeno z rozpočtu, přičemž rovněž soudní poplatky jsou příjmem státního rozpočtu... Druhou funkcí soudních poplatků je funkce regulační, jejímž účelem je omezit podávání návrhů, které nejsou míněny vážně, či takových, které pramení z nerozvážnosti či jsou podávány, aniž by pramenily ze skutečně pocitovaného relevantního dotčení práv, popřípadě dokonce jako projev zneužití práva (šikanózní návrhy). Třetí esenciální úlohou soudních poplatků je potom funkce motivační (preventivní) jako projev snahy přimět adresáty práva, aby své povinnosti plnili dobrovolně a případné spory řešili smírně a bez nutnosti obracet se s věcí na soud“.<sup>512</sup> V daném ohledu lze v případě správního soudnictví a soudního poplatku za kasační stížnosti třetí funkci pominout, přičemž judikatura zdůrazňuje, že (nejen) v případě kasační stížnosti je klíčovou funkcí soudních poplatků funkce regulační (regulační), zatímco fiskální funkce je spíše podpurná.<sup>513</sup>*

Předně nutno konstatovat, že výše soudního poplatku za

---

<sup>512</sup> Večeřa, J. Zákon o soudních poplatcích. Komentář. ASPI\_ID KO549\_1991CZ. Shodně srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 1 As 23/2009-95 (2163/2011 Sb. NSS).

<sup>513</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 10 Afs 186/2014-60 (3396/2016 Sb. NSS), nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33 (4170/2021 Sb. NSS).

kasační stížnost je neměnná již od 1. 9. 2011.<sup>514</sup> To je do současnosti poměrně dlouhá doba. Vedle toho je ale nutno vnímat, že výše soudních poplatků, včetně soudního poplatku za kasační stížnost, by primárně neměla být nastavena nepřiměřeným způsobem tak, aby ve svém důsledku fakticky znamenala odepření spravedlnosti. Najít rozumný kompromis v těchto případech není vždy snadné.

V případných úvahách o tom, jak snížit zatížení Nejvyššího správního soudu kasačními stížnostmi, je relevantní otázka výše soudního poplatku<sup>515</sup> za kasační stížnost a širě *ex lege* osvobození od soudního poplatku za kasační stížnost. Nutno ovšem dodat, že toto opatření by mělo být součástí širšího rámce, neboť samo o sobě není s to vyvolat podstatné změny.

Lze najít i zajímavé srovnání, podle kterého zatímco poslední změna soudního poplatku za kasační stížnosti byla v České

---

<sup>514</sup> Výše soudního poplatku za kasační stížnost se od roku 2002 změnila toliko jednou, a to od 1. 9. 2011. Do té doby, což bylo téměř 10 let, byla jeho výše 3 000 Kč. K tomu srov. novelu provedenou zákonem č. 218/2011 Sb. V důvodové zprávě k uvedené novele se ke zvýšení soudního poplatku na 5 000 Kč uvádí, že „*v případě kasační stížnosti, stejně jako v případě mimořádných opravných prostředků upravených v občanském soudním řádu, vystupuje do popředí před ekonomickým hlediskem povaha tohoto institutu... Hlavním cílem navýšení soudního poplatku není ekonomická stránka, ale regulace užívání tohoto institutu, tedy aby kasační stížnost nebyla užívání ve zjevně neodůvodněných případech, které zatěžují soudy*“. Z toho vyplývá, že v případě kasační stížnosti je dominující regulační funkce soudního poplatku.

<sup>515</sup> J. Balounová rovněž vidí jako možné případné zvýšení soudního poplatku za podání kasační stížnosti. Podle jejího názoru dokonce „*podstatné zvýšení poplatku by pomohlo eliminovat případy, kdy stěžovatelé ke kasační stížnosti přistupují spíše jako k řádnému opravnému prostředku nebo kdy stěžovatelé podávají stížnosti, jejichž úspěch je již vzhledem k ustálené judikatuře Nejvyššího správního soudu předem vyloučen*“ (srov. Balounová, J. Opravné prostředky ve správním soudnictví. In: Adamec, M. a kol. Soudní řád správní. Kritická analýza. Praha: Auditorium, 2019, s. 117).

republiky učiněna v roce 2011, v Polsku je výše soudního poplatku neměnná dokonce od roku 2003, tedy od počátku účinnosti nové úpravy správního soudnictví.<sup>516</sup> Co se týče konkrétní výše soudního poplatku za kasační stížnost v případě polské právní úpravy, ta vychází z čl. 230 a zákonného zmocnění podle čl. 233 PPSA. Posledně uvedené ustanovení zmocňuje k vydání a odkazuje na prováděcí předpis.<sup>517</sup> Podle § 3 uvedeného prováděcího předpisu výše poplatku za kasační stížnost činí polovinu položky za žalobu, resp. návrh ve správním soudnictví. Tu přitom dosti rozličným způsobem, co do výše poplatku, upravuje § 2 v jeho dalších dosti kazuistických bodech. Nejméně činí poplatek za kasační stížnost 100 PLN. Výše poplatku za žalobu podle případů uvedených v poměrně obsáhlém § 2 se pohybuje od 100 PLN do 10 000 PLN. Podobný, avšak ve svém důsledku přehlednější způsob stanovení výše soudního poplatku za kasační stížnost obsahuje slovenská právní úprava. Podle § 6 odst. 2 zákona č. 71/1992 Zb., o soudních poplatcích a poplatku za výpis z registrů, poplatek za kasační stížnost se vybírá ve výši dvojnásobku poplatku za žalobu nebo návrh na zahájení řízení stanoveného v sazebníku, který je přílohou tohoto zákona. Klíčovou posléze je jeho položka 10. V ní je stanovena výše soudního poplatku za žaloby a jiné návrhy ve správním soudnictví. Jejich výše se pohybuje od 35 EUR (v případě přestupkových věcí) do 500 EUR (v případě žalob v oblasti telekomunikací). Zajímavě je konstruován soudní poplatek stanovený procentní sazbou v případě žalob v oblasti

---

<sup>516</sup> Piątek, W., Potěšil, L. A Right to Have One's Case Heard within a Reasonable Time before the Czech and the Polish Supreme Administrative Courts – Standards, the Reality and Proposals for the Future. *Utrecht Law Review*. Utrecht, 2021, č. 1, s. 31.

<sup>517</sup> Jím je nařízení vlády ze dne 16. 12. 2003, Dz.U. Nr 221 poz. 2193, o výši a podrobných pravidlech pro vybírání poplatků v řízení před správními soudy, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20032212193>.

veřejných zakázek.

V tomto stručném komparativním ohledu je stanovení soudního poplatku za kasační stížnost v české právní úpravě vskutku jednoduché a velmi snadno zjiřitelné.<sup>518</sup> Fakticky i v případě výše soudního poplatku za kasační stížnost je možné konstatovat, že je dána dvojnásobkem částky za -soudní poplatek za žalobu.<sup>519</sup> Směrem do budoucna může být ke zvážení, zda přece jen nereflektovat určité rozdíly z hlediska předpokládané náročnosti a složitosti kauz tak, aby soudní poplatek za kasační stížnost více dostál své ekonomické (fiskální) a regulativní funkci.

Výše soudního poplatku za kasační stížnost by v současné době mohla být v zásadě dvojnásobná až vícenásobná. To by mohlo přispět k jisté redukci „bagatelních“ případů, u nichž se již „nevypatí se soudit“. Jedná se však o dosti citlivé téma, neboť jak je již uvedeno, v oblasti správního soudnictví ne vždy lze snadno vyčíslit hodnotu předmětu řízení a posoudit, zda jde o bagatelní věc, nebo ne.

Co se týče šíře důvodů *ex lege* osvobození od soudních poplatků daných § 11 SoudP, lze zvážovat, zda je vhodné takové vynětí pro žalované správní orgány. Poměrně pikantní

---

<sup>518</sup> V podrobnostech v této souvislosti lze odkázat na srovnávací analýzu z hlediska přístupu k nejvyšším správním soudům zpracovanou za rok 2015 v rámci Asociace státních rad a nejvyšších správních soudů Evropské unie, na její s. 13 až 14, [https://www.aca-europe.eu/images/media\\_kit/aca\\_surveys/Transversal-Analysis.pdf](https://www.aca-europe.eu/images/media_kit/aca_surveys/Transversal-Analysis.pdf). Z ní kupříkladu vyplývá, že většina právních úprav členských států Evropské unie má soudní poplatek z hlediska přístupu k nejvyššímu správnímu soudu stanoven pevnou částkou. Dílčí zdrojové podklady s konkrétními dílčími údaji jsou dostupné: <https://www.aca-europe.eu/index.php/en/transversal-analysis/519-transversal-analysis-2015>.

<sup>519</sup> Tím je míněna žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, v jejímž případě výše soudního poplatku činí 3 000 Kč, jak je stanoveno v poloze 18 bodu 2 písm. a) sazebníku soudních poplatků podle SoudP.

je, že to je dovozováno primárně výkladem § 11 odst. 2 písm. a) a b) SoudP. Jakkoliv lze rozumět důvodům, že z hlediska rozpočtového by zavedení poplatkové povinnosti i pro žalované správní orgány šlo o „přelévání z jedné hromádky státního rozpočtu na druhou“, nelze nevidět, že fakticky by tím správní orgány musely vynakládat finanční prostředky ze svého rozpočtu. To by snad mohlo vést k odpovědnějšímu přístupu, v němž by žalované správní orgány více než dosud zvažovaly přínosy a rizika podání kasační stížnosti. Oproti tomu v současné době může být ze strany žalovaných správních orgánů nesprávně chápáno, že podání kasační stížnosti je „zadarmo“ a lze ji podat v podstatě kdykoliv, není-li rozhodnutí krajského soudu podle představ žalovaného správního orgánu. Nicméně, jak je uvedeno, faktickým problémem v současné době není množství kasačních stížností podávaných výlučně žalovanými správními orgány.

Poměrně nízká výše soudního poplatku za kasační stížnost, ve spojení se širokým zákonným osvobozením od soudního poplatku za kasační stížnost, může do jisté míry devalvovat hodnotu kasační stížnosti coby mimořádného opravného prostředku, sloužícího ke sjednocování judikatury, ve prospěch pojetí kasační stížnosti coby opravného prostředku sloužícího k „pouhému“ zajištění zákonnosti rozhodnutí krajského soudu.

## **KAPITOLA VI.**

### **Důvody kasační stížnosti**

Tato kapitola má za cíl věnovat se problematice důvodů kasační stížnosti. Jejich uvedení je, podle § 106 odst. 1 SŘS, jednou ze specifických náležitostí a jedním z požadavků právní úpravy na obsah kasační stížnosti. Důvody kasační stížnosti jsou povinnou náležitostí každé kasační stížnosti.

Problematice řádné formulace kasační stížnosti, jakož

i obsahu jednotlivých důvodů kasační stížnosti, jak je vymezuje § 103 odst. 1 písm. a) až e) SŘS, je v teorii a praxi věnována velká pozornost. Svědčí o tom kupříkladu množství judikátů, které se k § 103 SŘS vztahují<sup>520</sup> a určitým způsobem jej tak rozvíjejí. Nejinak je tomu z hlediska komentářové literatury. Dostupné (a stále ještě převážně aktuální) komentáře k § 103 SŘS se velmi podrobně zabývají problematikou vylíčení důvodů kasační stížnosti, jakož i zcela konkrétnímu obsahu jednotlivých důvodů kasační stížnosti, jak je vymezují jednotlivá písmena v § 103 odst. 1 SŘS.<sup>521</sup> Nahlédnutím do komentářové literatury si opětovně utvrdíme fakt, že správná aplikace právní úpravy dané SŘS se v současné době již neobejde bez znalosti judikatury a jejích závěrů.<sup>522</sup> To s sebou ovšem přináší i určitý negativní faktor

---

<sup>520</sup> Systém Beck-online eviduje k 5. 8. 2022 k § 103 SŘS celkem 5 923 judikátů. Systém ASPI k témuž datu obsahuje k § 103 SŘS celkem 1 643 judikátů. Judikátů, jejichž původcem je přímo Nejvyšší správní soud a jsou opatřeny tzv. právní větou, je v systému ASPI „jen“ 256. Využitím vyhledávače judikatury správních soudů, který je dostupný na internetových stránkách Nejvyššího správního soudu (<https://vyhledavac.nssoud.cz/>), se lze při vyhledávání rozhodnutí „toliko“ Nejvyššího správního soudu k § 103 SŘS dostat k číslu 1 266, přičemž těch rozhodnutí, která jsou opatřena tzv. právní větou, je dostupných 237. Přesto může jít o nepřesné údaje; navíc v čase proměnlivé. Nicméně i tak mají jistou vypovídací hodnotu.

<sup>521</sup> Srov. *Zavřelová, J.* In: *Jemelka, L. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 901–926, *Hlouch, L.* In: *Šimíček, V. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 970–998, nebo *Kühn, Z.* In: *Kühn, Z. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 924–942. Na 19 stránkách souboru ve formátu.pdf lze stáhnout elektronický komentář k § 103, srov. *Sochorová, V.* In: *Blažek, T. a kol.* Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, Beck-online.

<sup>522</sup> Kupříkladu *J. Zavřelová* závěrem ke komentáři k § 103 SŘS uvádí seznam celkem 63 judikátů představovaných jejich tzv. právními větami (srov. *Zavřelová, J.* In: *Jemelka, L. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 920 a násl.). *L. Hlouch* v komentáři k § 103 SŘS průběžně souhrnně uvádí celkem 27 judikátů

v tom smyslu, že správné praktické uplatnění právní úpravy je mnohem komplikovanější. Tím se v podmínkách řízení o kasační stížnosti jen a pouze utvrzuje správnost a vhodnost požadavku ohledně povinného zastoupení stěžovatele advokátem ve smyslu § 105 odst. 2 SŘS.

Cílem této kapitoly není, a to duplicitně s naznačenou literaturou komentářovou, věnovat se detailnímu přiblížení relevantní právní úpravy a za tím účelem postihnout maximální množství judikátů, uvést je v textu a případně je blíže rozebrat. Tato kapitola se svým zaměřením nehodlá „vlamovat do otevřených dveří“ a opakovat již dříve vyjádřené. Ostatně do jisté míry mohla být pro čtenáře „odstrašující“ kapitola III, která pojednávala o konkrétních důvodech nepřipustnosti kasační stížnosti, jakkoliv ani v jejím případě nebyly uvedeny všechny judikáty a závěry z nich plynoucí. Jednotlivé důvody kasační stížnosti jsou přiblíženy spíše v základním a nezbytném rozsahu potřebném pro jejich pochopení a následné srovnání a zhodnocení. Ostatně důvody kasační stížnosti jsou formulovány natolik obecně, že jsou v praxi spíše dosti výjimečné případy, kdy se stěžovateli nepodaří naplnit žádný z důvodů kasační stížnosti, protože se ve smyslu § 104 odst. 4 SŘS jeho kasační stížnost stane nepřipustnou.

Jakkoliv to z dostupné judikatury a literatury nemusí být na první pohled patrné, problematiku důvodů kasační stížnosti nelze považovat za nějak zásadně problematickou a nejasnou, jakkoliv je evidentní, že judikatura bude i nadále specifikovat

---

opatřených jejich tzv. právními větami (srov. *Hlouch, L.* In: *Šimíček, V. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 979 a násl.). *Z. Kühn*, podobně jako ostatní výše uvedení autoři, mnohé z judikátů uvádí již přímo v textu komentáře, přičemž na závěr komentáře k § 103 SŘS uvádí prostý výčet citované judikatury. V něm je zahrnuto 8 rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu a 51 rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (*Kühn, Z.* In: *Kühn, Z. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 941).

jednotlivé důvody kasační stížnosti. Na druhou stranu judikatura nijak podstatně neproměnila jednotlivé důvody kasační stížnosti, jak jsou uvedeny v § 103 odst. 1 SŘS.

Na základě toho se kapitola věnovaná důvodům kasační stížnosti zaměří na jejich aktuální otázky, jakož i možné výzvy směrem do budoucna. Tomu bude předcházet srovnání důvodů kasační stížnosti s právní úpravou v rámci dovolání v civilním soudním řízení, jakož i s vybranými zahraničními právními úpravami. Právě v tomto ohledu lze srovnávat do jisté míry srovnatelné, a vyslovené závěry mohou být případně inspirativními.

## **1. Formulace důvodů kasační stížnosti**

Na úvod v souvislosti s důvody kasační stížnosti lze uvést, že požadavkem na obsah kasační stížnosti podle § 106 odst. 1 SŘS není formální uvedení toho kterého konkrétního důvodu, jak je vyjádřen v § 103 odst. 1 SŘS, nýbrž vylíčení a uvedení zcela konkrétních námitek, skutečností, pochybení, vad, bodů atd., jejichž prostřednictvím stěžovatel vyjadřuje nespokojenost s řízením a z něj vycházejícím rozhodnutím krajského soudu, pročež stěžovatel požaduje jeho zrušení a vrácení věci k dalšímu řízení před krajským soudem.

Můžeme se proto setkat se zcela správným rozlišováním kasačních nebo stížnostních (či stížních) námitek či bodů na straně jedné a důvodů kasační stížnosti na straně druhé. Právní úprava kasační stížnosti v daném ohledu není tak pečlivá, jako je tomu kupříkladu v § 71 odst. 1 písm. d) SŘS, které se zmiňuje o žalobních bodech, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Ovšem je současně pravdou, že právní úprava žaloby proti rozhodnutí správního orgánu nevyžaduje jejich podřazení pod některý z důvodů podání žaloby, které záměrně ani nijak upraveny nejsou. Přesto je možné vnímat jistý rozdíl mezi „bodem“ a „důvodem“. Jak v této souvislosti stručně shrnuje Z. Kühn



*„důvody kasační stížnosti v podstatě vymezují, z jakých zákonných důvodů lze napadat rozhodnutí krajského soudu. Naproti tomu kasační body (často též kasační námitky nebo, spíše výjimečně, stížnostní či stížní body) jsou konkrétní námitky vznášené proti rozhodnutí krajského soudu. Kasační bod musí být formulován v rámci některého zákonného důvodu kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 SŘS“.*<sup>523</sup> Tyto konkrétní námitky, které tvoří stížnostní, stížní, kasační bod, resp. námitku, představují konkrétní porušení hmotného nebo procesního práva, které stěžovatel vytýká krajskému soudu.

Jak vyplývá z důvodové zprávy k návrhu SŘS, kasační stížnost *„je omezena na důvody v zákoně uvedené, ty však jsou formulovány velkoryse, protože je třeba, aby Nejvyšší správní soud co nejrychleji a v co největším rozsahu vytvořil spolehlivý judikurní základ pro rozhodovací činnost správních soudů i správních orgánů. Nelze proto do budoucna vyloučit postupné omezování stížnostních důvodů“*. Zejména k poslední větě se ještě vrátíme v závěrečných pasážích této kapitoly.

Důvody kasační stížnosti, možná by se dalo hovořit o typových<sup>524</sup> důvodech kasační stížnosti, jak jsou obsaženy v § 103 odst. 1 písm. a) až e) SŘS, jsou právní kategorií. Je proto nutné podřazení konkrétních skutečností pod znění obecné právní normy. Jak dodává J. Zavřelová, *„důvody jsou však jen obecnými kategoriemi, které musí stěžovatel v kasační stížnosti naplnit zcela konkrétním a jedinečným*

---

<sup>523</sup> Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 980.

<sup>524</sup> Shodně srov. Průcha, P. Ke správnímu soudnictví po novelizaci soudního řádu správního, s účinností od 1. 1. 2012, aneb naplněná očekávání, promarněné příležitosti a otázky k perspektivní diskuzi. In: Sládeček, V., Melotíková, P. (eds.) Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti a novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.). Praha: Leges, 2012, s. 21.

*obsahem“.*<sup>525</sup> L. Hlouch se v této souvislosti zmiňuje o tom, že „*mezi kasačními důvody a námitkami uvedenými v kasační stížnosti (tzv. kasačními námitkami) je logický vztah sylogismu: každá kasační námitka musí být podřaditelná (kvalifikovatelná) pod nějaký zákonný kasační důvod. Judikatura vyložila tento vztah ve prospěch stěžovatelů tak, že stěžovatel je povinen označit určité kasační důvody a uvést kasační námitky, v nichž spatřuje naplnění označených kasačních důvodů“.*<sup>526</sup>

Výčet důvodů kasační stížnosti obsažený v § 103 odst. 1 SŘS je taxativní, což je, i ve srovnání s důvody jiných opravných prostředků, vcelku obvyklé. Mezi jednotlivými písmeny je vztah alternace, protože námitky v kasační stížnosti mohou být podřazeny pod několik důvodů současně.

V praxi jsou ze strany stěžovatelů nejčastěji uplatňovány „áčkové a děčkové“ důvody kasační stížnosti, tedy důvody spočívající v nezákonnosti rozhodnutí krajského soudu [§ 103 odst. 1 písm. a) SŘS] a důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) SŘS, spočívající v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu, nebo z důvodu jiné vady řízení před krajským soudem (než nepřezkoumatelnosti), mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Z naznačeného vyplývá, že povaha alternativních výčtů se objevuje i v rámci konkrétních důvodů kasační stížnosti, jak je obsahují jednotlivá písmena § 103 odst. 1 SŘS. I na základě tohoto konstrukčního prvku V. Vopálka dovozuje, že „*alternativní formulace jednotlivých kasačních důvodů... poukazuje stěžovatele ke konkretizaci uplatněného důvodu v tom, který z případů zmatečnosti či nepřezkoumatelnosti*

---

<sup>525</sup> *Zavřelová, J. In: Jemelka, L. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 902, shodně též usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2006, č. j. 1 Azs 9/2006-41.*

<sup>526</sup> *Hlouch, L. In: Šimiček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 974.*

*namítá“*.<sup>527</sup> V daném ohledu mohou jednotlivé důvody kasační stížnosti, jak je vymezuje právní úprava, dávat určitý návod stěžovateli, na jaké skutečnosti by se měl zaměřovat při zvažování, zda kasační stížnost podá, nebo ne. Současně, pokud stěžovatel dospěje k závěru, že kasační stížnost podá, tak § 103 odst. 1 SŘS může napomoci tomu, jak by stěžovatel měl své námitky pojmout a formulovat. Podobně „instruktivní“ je § 241a odst. 3 OSŘ, podle něhož se důvod dovolání vymezí tak, že dovolatel uvede právní posouzení věci, které pokládá za nesprávné, a že vyloží, v čem spočívá nesprávnost tohoto právního posouzení.

Jednotlivé důvody kasační stížnosti obsahují příklady pochybení jak po stránce skutkové, tak i právní, a to jak v řízení před krajským soudem, tak v řízení před správním orgánem, včetně posouzení otázek meritorních, ale i procesních. Díky tomu v zásadě není velký problém konkrétní podřazení určité skutečnosti pod důvod kasační stížnosti. V praxi proto taxativní výčet důvodů podle § 103 SŘS nepředstavuje překážku z hlediska přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu.

Celostním pohledem na jednotlivé důvody kasační stížnosti dochází L. Hlouch k velmi zajímavým závěrům. Podle nich *„v zásadě vychází konstrukce kasačních důvodů ze základního poslání přezkumu správních aktů, kterým je kontrola zákonnosti, a to jak ve smyslu posouzení meritorních právních otázek, tak i procesních právních otázek zásadního významu... druhým rozměrem přezkumu, který by měl být zmíněn na prvním místě, je samotná přezkoumatelnost správního aktu i rozhodnutí správního soudu. Ta v sobě zahrnuje dvě roviny: jednak srozumitelnost, a jednak dostatečné odůvodnění výroku rozhodnutí. Skrze důvody kasační stížnosti lze dosáhnout jak přezkoumatelnost a zákonnost napadeného rozhodnutí, tak i přesvědčivost*

---

<sup>527</sup> Vopálka, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 264.

a ‚plauzibilitu‘ odůvodnění“.<sup>528</sup>

Z hlediska jednotlivých důvodů kasační stížnosti lze zmínit, že mezi nimi jsou i další rozdíly. První vychází z toho, že k některým z důvodů kasační stížnosti je povinen Nejvyšší správní soud přihlížet z moci úřední, bez ohledu na to, zda byly stěžovatelem uplatněny (srov. § 109 odst. 4 SŘS). Druhý rozdíl, který je s prvním úzce spojen, vychází z toho, že některé důvody kasační stížnosti jsou Nejvyšším správním soudem posuzovány a hodnoceny přednostně, resp. před ostatními. Pokud totiž budou důvodné, není již namístě, aby se Nejvyšší správní soud vypořádával s důvodností ostatních, resp. zbylých důvodů kasační stížnosti. O této skutečnosti již blíže pojednává kapitola VIII, neboť jde o činnosti příslušející Nejvyššímu správnímu soudu v řízení o kasační stížnosti.

Jak uvádí L. Hlouch, kasační stížnost je nárokovým mimořádným opravným prostředkem stojícím na principu námitkového řízení, podle něhož stěžovatel je povinen tvrdit důvody (námitky), pro které požaduje, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nicméně tento „námitkový princip je značně modifikován důvody, pro něž je Nejvyšší správní soud povinen zrušit napadené rozhodnutí ex offo..., aniž by je stěžovatel musel výslovně namítat“.<sup>529</sup>

Jakkoliv lze kasační stížnost podat jen na základě některého z důvodů výslovně uvedených v § 103 SŘS, jinak by byla kasační stížnost ve smyslu § 104 odst. 4 SŘS nepřijatelná, toto pravidlo nepředstavuje výrazné omezení stěžovatele. Nepřijatelnou je rovněž kasační stížnost, která se opírá o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl.

---

<sup>528</sup> Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 972.

<sup>529</sup> Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 972.

Fakticky § 103 SŘS, protože je poměrně široce koncipovaný, nepředstavuje z hlediska stěžovatele, ale ani Nejvyššího správního soudu výrazné omezení. Důvody kasační stížnosti v něm obsažené jsou záměrně formulovány poměrně obecně. Navíc jsou v předmětném ustanovení záměrně použity neurčité právní pojmy, „jejichž význam není v SŘS legálně definován a musí být dovozován a dotvářen zejména judikaturou... to je případ pojmů ‚nesprávnost posouzení právní otázky‘ a ‚nepřezkoumatelnost‘...“.<sup>530</sup> Doplnit lze i další, jako „nedostatek důvodů rozhodnutí“ či „jiná vada řízení před soudem“.

Je třeba zdůraznit, že není povinností stěžovatele provést právní kvalifikaci jím uváděných námitek pod přesný důvod kasační stížnosti a jejich podřazení pod zcela konkrétní ustanovení v § 103 SŘS, jakkoliv tomu tak v praxi obvykle je. Kasační stížnost se, podobně jako jiné podání, posuzuje podle svého obsahu a skutečností v něm uvedených. Není vadou, pokud stěžovatel v označení či podřazení důvodů kasační stížnosti pochybí.<sup>531</sup> Není určující právní kvalifikace a správné podřazení pod konkrétní zákonné ustanovení, nýbrž vlastní vyličení přesných námitek, které odpovídá konkrétnímu důvodu kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud sám provádí podřazení tvrzených důvodů pod některý ze zákonných důvodů podle § 103 SŘS.<sup>532</sup>

---

<sup>530</sup> Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 973.

<sup>531</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003-50 (161/2004 Sb. NSS), „pokud jsou ze znění kasační stížnosti její důvody seznatelné a odpovídají zákonným kasačním důvodům (§ 103 odst. 1 SŘS), není rozhodující, že stěžovatel sám své důvody nepodřadil k jednotlivým zákonným ustanovením či tak učinil nepřesně. Je-li v kasační stížnosti uvedeno, jaké konkrétní vady v řízení či v úsudku se měl soud dopustit a z čeho je stěžovatel dovozující, kasační stížnost ob stojí“.

<sup>532</sup> Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2004, č. j. 1 As 7/2004-47, tvrzené důvody kasační stížnosti soud posuzuje podle

Není úkolem Nejvyššího správního soudu cokoliv za stěžovatele domýšlet nebo doplňovat jeho argumentaci. Úloha stěžovatele je v tomto ohledu nezastupitelná, na čemž ničeho nemění ani existence důvodů kasační stížnosti podle § 109 odst. 4 SŘS, k nimž je Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout z úřední činnosti. Je proto plně na stěžovateli, zda a jak konkrétní v obsahu, resp. námitkách v kasační stížnosti bude, shodně jako zda využije jen jeden z důvodů kasační stížnosti, nebo zda je toho názoru, že v jeho případě jich bylo naplněno více.

Stěžovatel je povinen v kasační stížnosti uvádět zcela konkrétní námitky a skutečnosti. Komentářová literatura<sup>533</sup> v této souvislosti, byť možná nadbytečně, odkazuje na závěry judikatury<sup>534</sup> ohledně obsahové podoby žalobních bodů podle již zmíněného § 71 odst. 1 písm. d) SŘS, které lze uplatnit i z hlediska formulace kasační stížnosti a jejích důvodů.

Je plně v zájmu stěžovatele, aby jeho argumentace obsažená v kasační stížnosti byla jasná, zcela konkrétní, a nikoliv obecná,<sup>535</sup> kde stěžovatel navíc riskuje, že pokud Nejvyšší

---

jejich obsahu, a nikoliv podle formálního označení. Tyto důvody musejí být svým obsahem podřaditelné pod některý z důvodů, které § 103 odst. 1 SŘS jako důvody kasační stížnosti vymezuje. Pokud takové obsahové podřazení není možné, jedná se o důvody jiné, v § 103 odst. 1 SŘS neuvedené.

<sup>533</sup> Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 981.

<sup>534</sup> Srov. rozsudky rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58 (835/2006 Sb. NSS), nebo ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78 (2162/2011 Sb. NSS).

<sup>535</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2004, č. j. 3 Azs 18/2004-37 (312/2004 Sb. NSS), „pokud stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí pouze námitky obecného charakteru, aniž upřesňuje, které konkrétní důkazy či podklady pro rozhodnutí žalovaného v odůvodnění jeho rozhodnutí chybějí, je takové tvrzení bez uvedení konkrétních skutečností nedůvodné. Nejvyšší správní soud vychází z premisy ‚nechť si každý střeží svá práva‘; proto nemůže stěžovatelka

správní soud přece jen akceptuje míru obecnosti jeho námitky, ve stejné míře obecnosti však provede i svůj přezkum.<sup>536</sup> Současně není možné toliko odkázat na svá předchozí podání<sup>537</sup> nebo bez jakékoliv změny opakovat skutečnosti v nich uvedené,<sup>538</sup> neboť řízení o kasační stížnosti není pokračováním řízení před krajským soudem, které není pokračováním řízení před správním orgánem. J. Zavřelová v komentáři správně zdůrazňuje skutečnost, podle které „stížní body vedle toho, že musejí být zcela konkrétní, musejí rovněž sledovat vlastní rozhodovací důvod krajského soudu“.<sup>539</sup> Opakem toho jsou případy, kdy se námitky v kasační stížnosti [odpovídající důvodům podle § 103 odst. 1 písm. a) SŘS] míjejí s důvody rozhodnutí krajského soudu.<sup>540</sup>

---

*v kasační stížnosti úspěšně namítat, že správní orgán či soud v předcházejícím řízení nezjistily důsledně skutečný stav věci, pokud sama neuvádí skutečnosti či důkazy, které pro takové tvrzení svědčí“.* Nejvyšší správní soud rovněž v usnesení ze dne 22. 2. 2006, č. j. 3 As 47/2005-105, uvedl, že pouhá citace zákonných ustanovení nepředstavuje řádně uplatněné důvody kasační stížnosti.

<sup>536</sup> Shodně srov. Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 925.

<sup>537</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2021, č. j. 7 As 146/2021-26.

<sup>538</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, podle kterého kasační stížnost, která beze změny opakuje žalobní tvrzení a nijak nereaguje na argumentaci krajského soudu, neobsahuje důvody podle § 103 SŘS, a bude proto jako nepřijatelná odmítnuta.

<sup>539</sup> Zavřelová, J. In: Jemelka, L. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 903.

<sup>540</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2007, č. j. 8 As 52/2006-74 (1655/2008 Sb. NSS). Podle něj „kasační stížnost tvrdící nesprávné posouzení právní otázky soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) SŘS] může účinně mířit toliko proti těm důvodům rozhodnutí krajského soudu, na nichž je toto rozhodnutí zbudováno a které jsou

Naplnění všech výše uvedených požadavků má napomoci fakt, že řízení o kasační stížnosti je založeno na povinném zastoupení stěžovatele advokátem. Zástupce profesionál by měl být schopen řádné formulace námitek kasační stížnosti tak, aby mohlo dojít k jejich podřazení pod některý z důvodů kasační stížnosti. To ve svém důsledku umožní Nejvyššímu správnímu soudu posoudit důvodnost kasační stížnosti. K tomu účelu slouží i postup podle § 106 odst. 3 SŘS a výzva Nejvyššího správního soudu k odstranění vad kasační stížnosti.

Poněkud opačným „extrémem“ k obecným a nekonkrétním námitkám obsaženým v kasační stížnosti mohou být kasační stížnosti značně (a nadbytečně) rozsáhlé.<sup>541</sup> To je mnohdy dáno (snad i v dobré víře) ze strany zástupců stěžovatele, kteří tím chtějí mimo jiné prokázat, jak detailně se věcí zabývali a jak hájí zájmy svého klienta. V takovém případě se nabízí otázka, zda je Nejvyšší správní soud povinen detailně zabývat se i takovými kasačními stížnostmi. *Stricto sensu* ano, nicméně by tomu tak nemuselo být nutně vždy. Vskutku totiž

---

*jako důvody rozhodovací pro správní orgán závazné. Polemizuje-li stěžovatel toliko s právním názorem krajského soudu vysloveným o určité otázce jen obiter dictum, a nenapadá vlastní rozhodovací důvod (zde: zrušení rozhodnutí správního orgánu pro nepřezkoumatelnost), jako kasační důvody uplatňuje důvody jiné než uvedené v § 103 SŘS. Taková kasační stížnost je ve smyslu § 104 odst. 4 SŘS nepřipustná“.*

<sup>541</sup> Jak uvedl (bývalý předseda Nejvyššího správního soudu) M. Mazanec v jednom rozhovoru v roce 2018, „v současnosti vidím, že podání jsou v každém případě delší, protože argumentují (stále narůstající) judikaturou domácí i cizí. Kasační stížnost je tak v horších případech rozsáhlým telefonním seznamem všemožné judikatury přílehlavé i nepřilehlavé, bohužel někdy s minimem vlastního názoru či jakéhosi tvůrčího vnosu. Je to asi přirozený důsledek toho, že tisíce judikátů správních soudů publikovaných ve sbírce i nepublikovaných představují příliš velkou inspiraci“. Dostupné na <http://www.bulletin-advokacie.cz/rozhovor-s-novym-predsedou-nejvyssiho-spravniho-soudu-judr.-michalem-mazancem>.



nelze vyloučit případy, kdy argumentace bude dosti obsírná a náročná a bude to patřičné. Na druhou stranu požadavek povinného zastoupení stěžovatele advokátem by mohl a měl přispět i k tomu, že do kasační stížnosti nebudou vkládány skutečnosti (těžko je označit pojmem námitky), které s posuzovanou věcí souvisejí jen značně okrajově, případně vůbec. V praxi je poměrně rozšířeným nešvarem zbytnělost tzv. rekapitulační části. A platí to nejenom pro podání vůči orgánům veřejné moci, nýbrž i pro akty (resp. odůvodnění) orgánů veřejné moci. Tato problematika dosti souvisí s tím, kdo je vlastně adresátem takového podání či aktu, na což mimo jiné poukazuje i kapitola IX.

V této souvislosti lze obecně konstatovat, že v případě kasační stížnosti by měla být tzv. rekapitulační část uvedena jen v nezbytně nutném rozsahu, neboť Nejvyšší správní soud bude na základě § 106 odst. 5 nebo § 109 odst. 1 SŘS disponovat soudním i správním spisem, kde jsou obsaženy všechny rozhodné skutečnosti. Kasační stížnost by se proto měla zaměřovat „toliko“ na vylíčení konkrétních námitek, vytýkaných pochybení a nesprávností krajského soudu.<sup>542</sup>

Vrátíme-li se k problematice obsírných kasačních stížností, které mohou vykazovat znaky obstrukcí, nelze vyloučit ani postup podle § 37 odst. 5 SŘS založený na tom, že stěžovatel bude Nejvyšším správním soudem vyzván k zestručnění svého podání, resp. kasační stížnosti. To by mělo být použito zejména v případech, kdy by seznamování se s obsahem kasační stížnosti bylo zjevně nepřiměřené povaze a složitosti řešeného případu, a jak je uvedeno, mohlo nabývat charakteru zjevné obstrukce.

Na závěr této části lze doplnit závěr judikatury ohledně konkretizace nejen námitek obsažených v kasační stížnosti, ale i k posouzení (ne)přijatelnosti kasační stížnosti ve smyslu § 104a SŘS. Proto „*v zájmu stěžovatele v řízení o kasační*

---

<sup>542</sup> Nicméně znění důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) SŘS to může mírně relativizovat.

*stížnosti... je nejenom splnit podmínky přípustnosti kasační stížnosti a svoji stížnost opřít o některý z důvodů kasační stížnosti, stanovených v § 103 odst. 1 SŘS, nýbrž též uvést, v čem stěžovatel spatřuje – v mezích kritérií přijatelnosti – v konkrétním případě přesah svých vlastních zájmů, a z jakého důvodu by tedy měl Nejvyšší správní soud kasační stížnost věcně projednat“.<sup>543</sup>*

## **2. Jednotlivé důvody kasační stížnosti**

Jak již bylo uvedeno, je plně v dispozici stěžovatele, zda svými námitkami obsaženými v kasační stížnosti naplní „toliko“ jeden z důvodů kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 SŘS, nebo hned několik. Dodejme, že pojmově je nelze naplnit všechny současně [tj. písmena a) až e)].

Z pohledu úspěšnosti stěžovatele v řízení o kasační stížnosti musí být alespoň jeden z tvrzených důvodů kasační stížnosti naplněn, aby byla shledána důvodnou a mohlo dojít ke zrušení rozhodnutí krajského soudu, leda by se jednalo o některý z důvodů kasační stížnosti, k nimž Nejvyšší správní soud přihlíží z úřední povinnosti podle § 109 odst. 4 SŘS.

### **2.1 Nezákonnost rozhodnutí krajského soudu**

Předně lze podat kasační stížnost z důvodu nezákonnosti, kdy krajský soud měl pochybit při aplikaci práva tím, že nesprávně posoudil právní otázku [§ 103 odst. 1 písm. a) SŘS].

Jedná se o důvod spočívající v právním pochybení krajského soudu při výkladu a následné aplikaci práva, a to jak hmotného, tak i procesního. Jak uvádí komentář, o tento důvod kasační stížnost půjde, pokud „*soud při svém rozhodování aplikoval na posuzovanou věc jiný právní*

---

<sup>543</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39 (933/2006 Sb. NSS).

*předpis, než měl... nebo... pokud byl soudem sice aplikován právní předpis správný, avšak nebyl správně vyložen. O nesprávné posouzení právní otázky může jít také tehdy, pokud byl vyvozen nesprávný právní závěr z jinak správně zjištěného skutkového stavu nebo je sice učiněn správný právní závěr, ale v odůvodnění je nesprávně prezentován“.*<sup>544</sup>

Svou povahou se tento důvod kasační stížnosti může pojit s předchozím řízením před správním orgánem, jestliže určitou, resp. klíčovou právní otázku posoudil krajský soud shodně jako předtím správní orgány.

Je nutno podotknout, že tento důvod neslouží k tomu, aby v kasační stížnosti zaznívaly shodné námitky, které již byly kupříkladu uplatněny v žalobě a soud jim nevyhověl, nýbrž aby v kasační stížnosti zazněly konkrétní argumenty ohledně nezákonnosti krajským soudem vyslovených závěrů.<sup>545</sup> Stěžovatel by proto v kasační stížnosti měl uvést právní posouzení krajského soudu, které pokládá za nesprávné, a za tím účelem by měl vyložit, v čem spočívá nesprávnost tohoto právního posouzení krajského soudu. Toto právní pochybení by mělo být negativně zaměřeno do právní sféry stěžovatele, aby byl naplněn ochranný charakter správního soudnictví.<sup>546</sup>

L. Hlouch v komentáři odkazuje na konkrétní příklady, kdy tento důvod kasační stížnosti není založen na jinak obvyklém

---

<sup>544</sup> Vopálka, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 264.

<sup>545</sup> Shodně srov. Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 927.

<sup>546</sup> Jak shodně vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 11. 2020, č. j. 5 Ads 290/2020-24, řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a navazující řízení o kasační stížnosti nejsou koncipovány jako *actio popularis*. Žalobce, resp. stěžovatel je oprávněn se dovolávat pouze nezákonnosti, která nastala v jeho právní sféře. Není oprávněn osobovat si námitky vyplývající z práv třetích osob.

námitkovém charakteru, a i v tomto případě lze nalézt právní pochybení, které sice nemusí být výslovně namítáno, a přesto je k němu Nejvyšší správní soud povinen přihlídnout.<sup>547</sup> Konkrétně jsou zmiňovány případy porušení základních lidských práv, nebo porušení práva Evropské unie v intenzitě srovnatelné s ustanoveními o ochraně základních lidských práv. Současně se stejný autor zabývá otázkou, zda důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) SŘS ohledně pochybení při právním posouzení může být naplněn i vlivem pozdější změny v judikatuře, přičemž v tomto případě dospívá ke kladnému závěru.<sup>548</sup>

## 2.2 Vady řízení před správním orgánem

Důvodem kasační stížnosti jsou také některé vady řízení. Jedná se o případy pochybení správního orgánu, které měl odhalit již krajský soud, který tak ovšem, vzdor námitce, neučinil [§ 103 odst. 1 písm. b) SŘS]. Tento důvod kasační stížnosti v sobě obsahuje 3 možné případy takových vad řízení.

Vady řízení před správním orgánem spočívají v tom, že:

a) skutková podstata, z níž správní orgán vycházel

---

<sup>547</sup> *Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 975.*

<sup>548</sup> *Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 979.* Je nicméně otázkou, zda tím není naplněn spíše důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) SŘS. Záležet bude na zcela konkrétních okolnostech a časové posloupnosti. Ostatně, jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2020, č. j. 8 As 372/2018-39, rozsudek krajského soudu, který by danou právní otázku posuzoval prizmatem dřívějšího právního názoru, následně překonaného rozšířeným senátem, je nutno zrušit a vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení, neboť je zatížen vadou řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) SŘS, avšak pouze tehdy, může-li to vést k jinému rozhodnutí ve věci samé.

v napadeném rozhodnutí, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu,

- b) při zjišťování skutkového stavu věci došlo k procesnímu pochybení v takové intenzitě, že to mohlo ovlivnit zákonnost rozhodnutí; klíčové je, že v řízení před krajským soudem v tomto ohledu byla učiněna (žalobní) námitka,
- c) za vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

Jak vyplývá z výše uvedeného, jakož i z textace vlastního důvodu kasační stížnosti, z povahy věci jej lze uplatnit v případě zamítavého rozsudku krajského soudu (v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu), přičemž svědčí (neúspěšnému) žalobci.<sup>549</sup>

Poměrně kriticky se k formulaci tohoto důvodu staví Z. Kühn. Podle něj se pod tento důvod „*vejdou i vady v dokazování, a to dokonce včetně hodnocení důkazů. To z Nejvyššího správního soudu činí unikát v českém právním systému. Nejvyšší soud totiž ani v civilním, ani v trestním dovolacím řízení do skutkových otázek nejde (byť v trestním dovolání je to poněkud komplikovanější...).* Je pak absurdní, že obviněný z přestupku může přehodnocení skutkových otázek dosáhnout ve dvou instancích správního řízení a ve dvou instancích soudního řízení, zatímco obviněný z trestného činu téhož v dovolání k Nejvyššímu soudu zásadně nedosáhne“.<sup>550</sup>

V případě naplnění tohoto důvodu kasační stížnosti to bude znamenat i splnění podmínek pro postup Nejvyššího správního soudu podle § 110 odst. 2 písm. a) SŘS. V takovém případě může Nejvyšší správní soud současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu rozhodnout i o zrušení

---

<sup>549</sup> Srov. *Zavřelová, J.* In: *Jemelka, L. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 906.

<sup>550</sup> *Kühn, Z.* In: *Kühn, Z. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 929.

rozhodnutí správního orgánu.<sup>551</sup>

### 2.3 Zmatečnost řízení před krajským soudem

Důvod kasační stížnosti spočívající ve zmatečnosti řízení před krajským soudem je dán tím, že v řízení před krajským soudem:

- a) chyběly podmínky řízení,<sup>552</sup>
- b) ve věci rozhodoval vyloučený soudce<sup>553</sup> nebo
- c) byl soud nesprávně obsazen,<sup>554</sup> popřípadě
- d) bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce [§ 103 odst. 1 písm. c) SŘS].

Jak dodává J. Zavřelová, „zmatečné je řízení, které trpí vadami představujícími porušení základních principů ovládajících soudní řízení. Jde o tak závažné vady, že se u nich ani nezkoumá, zda mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé... Proto zjištění vady této intenzity

---

<sup>551</sup> Shodně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 4 Ads 89/2011-134.

<sup>552</sup> Jistým nedostatkem ve vztahu k tomuto důvodu je, že právní úprava obsažená v SŘS nestanovuje konkrétní podmínky řízení, nýbrž „toliko“ uplatňuje tento obecný pojem. Tím více bude třeba jak znalosti teorie civilního práva procesního co do podmínek řízení, tak i judikatury vztahující se k tomuto důvodu kasační stížnosti pro zmatečnost řízení před krajským soudem.

<sup>553</sup> K tomu srov. § 8 SŘS.

<sup>554</sup> To podle judikatury nastává i v případě, kdy místo senátu jednal a rozhodoval samosoudce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2006, č. j. 7 As 27/2005-64). V opačném případě (tj. místo samosoudce jednal a rozhodoval senát) se judikatura (ovšem poněkud problematicky, srov. rozsudek ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Azs 5/2003-32) kloní k tomu, že se o zásadní pochybení nejedná. Může se jednat i o jiné případy pochybení při obsazení soudu, jako je určení jiného senátu nebo pokud rozhodovaly jiné soudní osoby.

*v řízení před krajským soudem vede automaticky ke zrušení rozhodnutí..., a to i nad rámec důvodů kasační stížnosti, neboť ve vztahu k této vadě není Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti“.*<sup>555</sup>

Předmětné ustanovení za zmatečnost řízení považuje 4 okruhy poměrně specifických případů, poslední z nich je tradičním důvodem pro obnovu řízení. Vzhledem k § 114 SŘS a notně omezené přípustnosti návrhu na obnovu řízení je tento důvod záměrně uveden v rámci jiných důvodů kasační stížnosti.

## **2.4 Nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu a jiná vada řízení před krajským soudem**

Kasační stížnost lze podat z důvodu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu nebo pro jinou vadu řízení před soudem,<sup>556</sup> pokud taková vada mohla mít za následek

---

<sup>555</sup> *Zavřelová, J. In: Jemelka, L. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 907.*

<sup>556</sup> *Judikatura obsahuje řadu konkrétních příkladů takové jiné vady řízení. Jen stručně lze z aktuálnější judikatury odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2021, č. j. 1 As 44/2021-43, podle kterého pokud soud rozhodne bez jednání, přestože účastník řízení vyjádřil s takovým postupem svůj nesouhlas (případně též nereaguje na opakovanou výzvu dle § 51 SŘS, přičemž svůj nesouhlas již jednou vyslovil), zatíží zpravidla řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2021, č. j. 6 As 219/2020-47, podle kterého opomene-li krajský soud rozhodnout o žalobě ve vztahu ke všem žalobcům, kteří žalobu podali, jedná se o vadu řízení před soudem mající za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. K této vadě Nejvyšší správní soud přihlédně z úřední povinnosti. Dále například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2020, č. j. 4 As 155/2020-42 (4105/2021 Sb. NSS). Podle něj „pokud krajský soud přehlédne tuto změnu působnosti, která nastala během řízení o žalobě proti rozhodnutí původního odvolacího orgánu, a nadále jedná s původním žalovaným, poruší § 69 SŘS a zatíží řízení vadou, která může mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) SŘS]“.*

nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) SŘS]. To je velmi důležitý dovětek, který vede k tomu, že ne každé procesní pochybení je vždy důvodem ke zrušení posléze vydaného aktu. Je věcí individuálního posouzení, zda nalezené procesní pochybení mohlo vskutku ovlivnit zákonnost rozhodnutí krajského soudu ve věci samé.<sup>557</sup> V komentáři se lze setkat se závěrem, že uvedený „racionalizační dovětek“ směřem k ovlivnění zákonnosti rozhodnutí krajského soudu ve věci samé se vztahuje na oba uvedené důvody kasační stížnosti.<sup>558</sup>

Uvedený důvod kasační stížnosti v sobě obsahuje dvě kategorie vad. Jednak to jsou vady řízení před krajským soudem a jednak vada rozhodnutí krajského soudu spočívající v jeho nepřezkoumatelnosti. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu může spočívat v jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů.<sup>559</sup> Tímto důvodem kasační stížnosti se

---

<sup>557</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2005, č. j. 6 Ads 57/2004-59, se nejedná o vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, pokud lze dovést, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec nedošlo.

<sup>558</sup> *Zavřelová, J.* In: *Jemelka, L. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 915. Opačné závěry k tomu srov. *Hlouch, L.* In: *Šimíček, V. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 989. Osobně se přikláním spíše k tomu výkladu, že podmínková věta se pojí toliko s jinou vadou řízení, a nikoliv s nepřezkoumatelností rozhodnutí, jakkoliv současně uznávám, že druhému výkladu nelze upřít jistou míru efektivity při posuzování důsledků nepřezkoumatelnosti, a může tak zabraňovat formalismu.

<sup>559</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75 (133/2004 Sb. NSS), „za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož 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. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích



má ve správním soudnictví zajistit jednak přezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu a také zákonnost jeho procesního postupu. Pojem jiné vady řízení před soudem má povahu „sběrné kategorie“ procesních vad.<sup>560</sup> Tím byl vytvořen značný prostor judikatuře, aby tyto jiné vady řízení blíže identifikovala.

V případě tohoto důvodu kasační stížnosti je nutno odkázat na důsledek vyjádřený v § 109 odst. 4 SŘS. Podle něj Nejvyšší správní soud není vázán stěžovatelem uplatněnými důvody kasační stížnosti, pokud řízení před krajským soudem bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné.

## **2.5 Nezákonnost odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení krajským soudem**

Poslední důvod kasační stížnosti představuje nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení [§ 103 odst. 1 písm. e) SŘS].

Tento důvod kasační stížnosti se specificky použije na uvedené případy odmítnutí návrhu, resp. žaloby nebo zastavení řízení, přičemž v sobě obsahuje ostatní, resp. předchozí důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a), c) nebo d) SŘS.<sup>561</sup>

---

*odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny“.*

<sup>560</sup> Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 937.

<sup>561</sup> Shodně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016,

## **2.6 Důvody kasační stížnosti v případě pořádkové pokuty**

Podle § 103 odst. 2 SŘS jsou důvody kasační stížnosti přiměřeně (tedy volněji) aplikovatelné pro důvody kasační stížnosti směřující proti rozhodnutí krajského soudu o pořádkové pokutě.

V daném ohledu tato právní úprava stanoví výjimku z nepřipustnosti kasační stížnosti proti rozhodnutí, kterým se pouze upravuje vedení řízení, což by jinak pro usnesení o uložení pořádkové pokuty platilo. Z povahy věci v daném případě budou připadat v úvahu důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a), c) nebo d) SŘS.

## **3. Důvody kasační stížnosti ve srovnávacím pohledu**

K typickým znakům mimořádných opravných prostředků, kterým, alespoň formálně, kasační stížnosti je, patří mimo jiné i taxativní výčet přípustných důvodů k jejich podání. Tak jako § 241a odst. 1 a 3 OSŘ vymezuje důvod dovolání v civilních věcech (nesprávné právní posouzení věci) a § 265b odst. 1 TrŘ důvod dovolání ve věcech trestních (nesprávné právní posouzení věci, zmatečnost a jiné vady řízení před soudy), ustanovení § 103 odst. 1 SŘS stanoví možné (hmotněprávní i procesní; skutkové i právní; z řízení před správními soudy, ale i z řízení před správními orgány) důvody, které lze namítat v kasační stížnosti.

Bližší srovnání s právní úpravou dovolání nutně naráží na limity jeho právní úpravy, a to především ve znění novel provedených především zákony č. 404/2012 Sb. a č. 296/2017 Sb. Značně zjednodušeně řečeno, koncepce dovolání v civilním soudním řízení je do jisté míry založena na kombinaci pro kasační stížnost známých institutů v podobě

její (ne)přípustnosti a také (ne)přijatelnosti, a to ve spojení s existencí jediného důvodu dovolání, kterým je (ne)správnost právního posouzení věci. V dovolání se *stricto sensu* s nepřijatelností nesetkáme. Nicméně § 237 OSŘ, který vymezuje předpoklady přípustnosti, by z pohledu právní úpravy správního soudnictví takto být označen mohl.

K. Svoboda<sup>562</sup> rozděluje dovolací důvod v užším smyslu (§ 241a odst. 1 OSŘ), který představuje identifikaci právní otázky, a dovolací důvod v širším smyslu (§ 241a odst. 3 OSŘ), který zahrnuje odůvodnění okolností, pro které má být nastolená právní otázka zodpovězena. K tomu je nutno připojit ještě předpoklad přípustnosti dovolání (§ 237 OSŘ), čemuž jsme se věnovali v kapitole IV při srovnání s nepřijatelností kasační stížnosti.

Právní úprava dovolání v občanském soudním řízení vychází z toho, že jediným dovolacím důvodem je nesprávné právní posouzení věci, které může být povahy hmotněprávní nebo procesní.<sup>563</sup> Podle § 242 odst. 3 OSŘ je dovolací soud vázán uplatněným dovolacím důvodem. Přípustnost dovolání je obecně vymezena v § 237 OSŘ a ze zde uvedeného výčtu je zřejmé, že je spojena s právními, a nikoliv skutkovými otázkami.<sup>564</sup>

Jak je již naznačeno výše, právní úprava dovolání v civilním soudním řízení vychází z toho, že podle § 241a odst. 2 OSŘ je specifickou náležitostí dovolání vymezení důvodu dovolání. Ten je nutno chápat ve spojení s § 241a odst. 1 OSŘ, podle něhož lze dovolání podat pouze z důvodu nesprávného právního posouzení věci odvolacím soudem.

---

<sup>562</sup> Svoboda, K. Opravné prostředky. Civilní proces z pohledu účastníka. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 447.

<sup>563</sup> Doležilek, J. In: Svoboda, K. a kol. Občanský soudní řád. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 1057.

<sup>564</sup> Doležilek, J. In: Svoboda, K. a kol. Občanský soudní řád. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 1058.

Nicméně z hlediska vlastní formulace dovolání, podobně jako je tomu v případě důvodů kasační stížnosti, není postačující toliko odkaz na daný zákonem stanovený dovolací důvod. V daném ohledu plní § 241a odst. 3 OSŘ užitečnou roli tím, že výslovně požaduje, aby důvod dovolání dovolatel vymezil tak, že uvede právní posouzení věci, které podkládá za nesprávné, a že vyloží, v čem spočívá nesprávnost tohoto právního posouzení. Právní úprava je v tomto ohledu z hlediska řádné formulace dovolacího důvodu vcelku instruktivní. V případě právní úpravy kasační stížnosti takové výslovné pravidlo nenalezneme, nicméně bylo dovozeno judikaturou.

Podle K. Svobody „*zatímco dovolací důvod poskytuje odpověď na otázku, co (dovolatel vymezená právní otázka, viz § 241a odst. 1 OSŘ) a konkrétně proč má dovolací soud řešit (například proč má NS přehodnotit svoji dosavadní rozhodovací praxi, proč konkrétně je rozhodnutí odvolacího soudu v rozporu s rozhodovací praxí NS, viz § 214a odst. 3 OSŘ), předpoklad přípustnosti vymezuje ‚abstraktní proč‘, tedy identifikuje obecný procesní důvod, proč se dovolací soud má záležitostí zabývat (citace přílehlavé části § 237 OSŘ), včetně uvedení konkrétní judikatury NS, o kterou přípustnost opírá“.*<sup>565</sup>

Ve srovnání s výše naznačenou konstrukcí právní úpravy důvodů dovolání právní úprava kasační stížnosti možná působí jednodušeji a přehledněji. Nicméně vede k řadě negativních důsledků, jak již mnohé byly nastíněny. V daném ohledu zůstává právní úprava kasační stížnosti a její koncepce notně osamocena, byť došlo k rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti podle § 104a SŘS novelou provedenou zákonem č. 77/2021 Sb. Je velmi pravděpodobné, že po této změně právní úprava kasační stížnosti nezůstane statická, nýbrž lze očekávat další proměny. Další text se blíže zaměří

---

<sup>565</sup> Svoboda, K. Opravné prostředky. Civilní proces z pohledu účastníka. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 447.

na to, jak by tomu mohlo být v rámci důvodů kasační stížnosti podle § 103 SŘS.

Již při přiblížení této problematiky, jakož i při stručném naznačení obsahu jednotlivých důvodů kasační stížnosti bylo konstatováno, že svou konstrukcí šíře důvodů kasační stížnosti se vymyká srovnatelným procesním institutům z oblasti civilního nebo trestního řízení soudního. Jednotlivé důvody kasační stížnosti totiž zahrnují vady při právním posouzení rozhodnutí krajského soudu a vady řízení před krajským soudem, ale totéž i vůči správním orgánům. V případě kasační stížnosti by ovšem tomu tak být nemuselo. Jinak se totiž vytrácí jednoinstanční povaha správního soudnictví a mimořádnost kasační stížnosti. Ve svých důsledcích se vytrácí i úloha Nejvyššího správního soudu z hlediska sjednocování judikatury.

Zatímco česká právní úprava obsahuje výčet jednotlivých důvodů kasační stížnosti v § 103 odst. 1 písm. a) až e) SŘS, slovenská právní úprava tak činí v § 440 odst. 1 písm. a) až j) SSP.<sup>566</sup> Na první pohled se může zdát, že slovenská právní úprava obsahuje větší množství důvodů kasační stížnosti nežli

---

<sup>566</sup> Podle tohoto ustanovení kasační stížnost lze podat z důvodu, že soud v řízení nebo při rozhodování porušil zákon tím, že pro rozhodnutí ve věci nebyla dána pravomoc soudu ve správním soudnictví, ten, kdo v řízení vystupoval jako účastník, neměl procesní subjektivitu, účastník řízení neměl způsobilost samostatně jednat před soudem v plném rozsahu a nejednal za něj zákonný zástupce nebo procesní opatrovník, v té samé věci se již dříve pravomocně rozhodlo nebo v téže věci už dříve bylo zahájeno řízení, ve věci rozhodl vyloučený soudce nebo nesprávně obsazený soud, nesprávným procesním postupem znemožnil účastníkovi řízení, aby uskutečnil jemu náležející procesní práva v takové míře, že došlo k porušení práva na spravedlivý proces, rozhodl na základě nesprávného právní posouzení věci, se odklonil od ustálené rozhodovací praxe kasačního soudu, nerespektoval závazný právní názor, vyslovený ve zrušujícím rozhodnutí o kasační stížnosti, nebo podání bylo nezákonně odmítnuto.

domácí právní úprava. Při bližším zkoumání lze dospět k závěru, že tomu tak není. Slovenský zákonodárce, podobně jako při formulaci důvodů nepřipustnosti kasační stížnosti, nedává tak velký prostor judikatuře, a proto některé samostatně formulované důvody kasační stížnosti by mohly obstát jako součást širšího či obecnějšího důvodu kasační stížnosti; ostatně tak je tomu v české právní úpravě. Slovenská právní úprava je podrobnější.

Důvody kasační stížnosti podle § 440 odst. 1 písm. a) až e) SSP by šlo podřadit pod důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. c) SŘS. Důvod kasační stížnosti podle § 440 odst. 1 písm. f) a i) SSP<sup>567</sup> odpovídá důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) SŘS. Důvody kasační stížnosti podle § 440 odst. 1 písm. g) a h) SSP odpovídají důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) SŘS a důvod kasační stížnosti podle § 440 odst. 1 písm. j) SSP má svou obdobu v § 103 odst. 1 písm. e) SŘS.

Inspirativním z pohledu české právní úpravy se může jevit požadavek vyjádřený v § 440 odst. 2 SSP. Podle něj se důvod kasační stížnosti podle § 440 odst. 1 písm. g) až i) SSP vymezí tak, že stěžovatel uvede právní posouzení věci, které pokládá za nesprávné, a uvede, v čem spočívá nesprávnost tohoto právního posouzení. V zásadě jde o konstrukci obdobnou již zmiňovanému § 241a odst. 3 OSŘ. Jak v této souvislosti uzavírá M. Kopecký, „*důvody pro podání kasační stížnosti, které jsou jak v české, tak i slovenské úpravě stanoveny taxativně, si v zásadě odpovídají. Obsahový rozdíl může být v tom, že slovenská úprava neobsahuje důvod odpovídající § 103 odst. 1 písm. b) SŘS – vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost rozhodnutí*

---

<sup>567</sup> V tomto případě v úvalu připadá i jeho začlenění pod důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) SŘS.

*správního orgánu, a pro tuto důvodně vytyčanou vadu měl soud napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit“.*<sup>568</sup>

Polská právní úprava kasační stížnosti vychází z jejího pojetí coby řádného opravného prostředku, pro jehož podání obvykle nejsou konkrétně a taxativně stanoveny důvody. Proto polská právní úprava v případě kasační stížnosti v čl. 174 PPSA stanoví toliko dva poměrně široké důvody. Polská judikatura vychází z rovnocennosti obou důvodů kasační stížnosti.<sup>569</sup> Oba dva důvody se pojí s právním pochybením a právními otázkami.

V prvním případě je důvodem kasační stížnosti porušení hmotného práva jeho nesprávným výkladem nebo nesprávnou aplikací, přičemž tato skutečnost se musí projevit v nezákonnosti rozhodnutí soudu ve věci samé.<sup>570</sup>

Ve druhém případě je důvod kasační stížnosti dán porušením procesních ustanovení (ustanovení o řízení), pokud tato vada mohla mít podstatný vliv na výsledek řízení. V případě porušení procesních ustanovení se vychází z toho, že může jít jak o porušení předpisů upravujících řízení před správními soudy, tak i před správními orgány.<sup>571</sup>

Doplnit je třeba k výše vymezeným důvodům kasační

---

<sup>568</sup> *Kopecký, M.* Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví. *Správní právo*, 2018, č. 1–2, s. 53.

<sup>569</sup> *Piątek, W.* In: *Skoczylas, A. a kol.* Prawo o postępowanie przed sadami administracyjnymi. Komentarz. Warszawa: C. H. Beck, 2016, s. 310.

<sup>570</sup> *Piątek, W.* In: *Skoczylas, A. a kol.* Prawo o postępowanie przed sadami administracyjnymi. Komentarz. Warszawa: C. H. Beck, 2016, s. 311.

<sup>571</sup> *Piątek, W.* In: *Skoczylas, A. a kol.* Prawo o postępowanie przed sadami administracyjnymi. Komentarz. Warszawa: C. H. Beck, 2016, s. 312. Dlužno podotknout, že tento závěr vyplývá z polské judikatury, konkrétně z rozhodnutí polského Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2009, sp. zn. I OPS 10/09, nebo ze dne 15. 2. 2010, sp. zn. II FPS 8/09.

stížnosti též obsah čl. 183 PPSA. V něm jsou uvedeny konkrétní důvody, k nimž musí polský Nejvyšší správní soud přihlédnout z úřední povinnosti.<sup>572</sup> V zásadě jde o období důvodů zmatečnosti řízení před krajským soudem podle § 103 odst. 1 písm. c) SŘS.

I v případě polské právní úpravy platí, že nestačí obecný odkaz na značně široké důvody kasační stížnosti, nýbrž tyto důvody musejí být náležitě specifikovány, přičemž výjimkou v tomto směru jsou právě vady zmatečnosti podle § 183 PPSA.

Z hlediska učiněného stručného a omezeného srovnání se slovenskou a polskou právní úpravou lze uzavřít, že co do vymezení důvodů kasační stížnosti se právní úpravy podstatným způsobem neliší. Nejobecněji má formulovány důvody kasační stížnosti polská právní úprava, nejkonkrétněji je formuluje slovenská právní úprava. Česká právní úprava jde ve směru „střední cesty“. To neznamená, že důvody kasační stížnosti, tak jak jsou beze změny obsaženy v § 103 SŘS od roku 2003, mají i nadále zůstat nedotčeny. Případné legislativní zásahy by ovšem měly být vedeny tím, jaké pojetí má nést kasační stížnost a co od ní očekáváme. Tím se již dostáváme k následující části, která se touto problematikou blíže zabývá.

---

<sup>572</sup> Důvodem je:

pokud byla soudní cesta nepřijatelná,

v případě, že účastník řízení neměl způsobilost k právním úkonům, orgán určený k jeho zastupování nebo jeho zástupce, nebo pokud zástupce účastníka řízení nebyl řádně zmocněn,

pokud je tatáž věc předmětem řízení, které bylo dříve zahájeno před soudem, nebo pokud takový případ již byl pravomocně rozhodnut,

pokud složení rozhodujícího soudu nebylo v souladu s ustanoveními zákona nebo pokud se projednávání případu zúčastnil soudce, který je ze zákona vyloučen,

pokud byla strana zbavena možnosti hájit svá práva nebo

pokud vojvodský správní soud rozhodl ve věci, k níž je příslušný Nejvyšší správní soud.



#### 4. Důvody kasační stížnosti *de lege ferenda*

Ustanovení § 103 SŘS je jedním z mála ustanovení upravujících kasační stížnost, které je od účinnosti SŘS v původní a nezměněné podobě. Pokud dané ustanovení bylo „ušetřeno“ legislativních změn, nabízí se otázka, zda bylo „ušetřeno“ též působení judikatury. K. Tvrdoňová k otázce možných judikaturních proměn důvodů kasační stížnosti konstatuje, že dosud „zákonodárce nijak legislativně nezměnil důvody, pro něž je možné podat kasační stížnost... Nejvyšší správní soud je v tomto jediném, kdo mohl (závazně) měnit nahlížení na tato ustanovení. Důvody podání kasační stížnosti jsou zákonodárcem uchopeny široce, prostor pro jejich výklad je dán, avšak v judikatuře Nejvyššího správního soudu spíše nalézáme jejich upřesňování. Ačkoliv může být výklad zejména pro potenciální stěžovatele návodným, nelze v něm vyzorovat žádnou zásadní proměnu pohledu na jednotlivý z důvodů“.<sup>573</sup> Je pravdou, že judikatura výslovně neproměnila žádný z důvodů kasační stížnosti. Naopak postupně přispívá k ustálené interpretaci a aplikaci jednotlivých důvodů, resp. obecných a neurčitých pojmů, které jsou v nich záměrně obsaženy. Ostatně to potvrzuje i velmi nízký počet rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, která se pojí přímo k § 103 SŘS, a to ve srovnání s jinými ustanoveními rovněž upravujícími kasační stížnost.<sup>574</sup> V jejich případě jde o upřesňování obsahu

---

<sup>573</sup> Tvrdoňová, K. Kasační stížnost a její proměny. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2022, <https://is.muni.cz/th/h6ttv/>, s. 48.

<sup>574</sup> Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se vyslovil „přímo“ k § 103 odst. 1 písm. d) SŘS z hlediska jednotného výkladu pojmu jiná vada řízení (k tomu srov. usnesení ze dne 23. 5. 2006, č. j. 8 As 32/2005-81, a usnesení ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, 3668/2018 Sb. NSS). Poslední rozhodnutí rozšířeného senátu se vztahovalo k § 103 odst. 1 písm. e) SŘS (srov. usnesení ze dne 25. 5. 2021, č. j. Ars 3/2019-43, 4209/2021 Sb. NSS).

jednotlivých ustanovení.

Důvody kasační stížnosti byly záměrně koncipovány poměrně široce, aby byl zachován široký přístup k Nejvyššímu správnímu soudu z důvodu rychlého vytvoření judikaturního základu. To vyvolává zcela důvodné otázky, zda je tomu tak správně v případě kasační stížnosti, která má být mimořádným opravným prostředkem, a zda by nebylo vhodné důvody kasační stížnosti změnit, nebo dokonce přímo redukovat, když již důvodová zpráva k návrhu SŘS předpokládala, že se tomu tak v budoucnosti stát může, ale doposud tak učiněno nebylo. P. Průcha v této souvislosti, a to na adresu tzv. velké novely SŘS provedené zákonem č. 303/2011 Sb., hovoří doslova o nevyužitých či promarněných příležitostech, když tato novela ponechala stranou šíři možností a důvodů podání kasační stížnosti.<sup>575</sup>

I v návaznosti na to Z. Kühn poměrně kriticky poznamenává, že „*Nejvyšší správní soud tak dnes zůstává jediným z našich tří vrcholných soudů (Ústavní soud, Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud), který je věrný čistě retrospektivnímu modelu vysokého soudu. Jeho hlavní funkcí je korigovat právní, a dokonce i skutkové vady rozhodnutí soudů nižšího stupně. Eventuální precedenční rozhodnutí je spíše vedlejším důsledkem... Koncepce kasační stížnosti jako ‚mimořádného‘ opravného prostředku je nastavena tak široce, že v zásadě připouští předložení jakékoliv právní, nebo dokonce skutkové otázky, kterou se musí Nejvyšší správní soud zabývat meritorně“.*

Pokud bychom měli uvažovat o případných změnách v obsahu právní úpravy důvodů kasační stížnosti, zřejmě není

---

<sup>575</sup> Průcha, P. Ke správnímu soudnictví po novelizaci soudního řádu správního, s účinností od 1. 1. 2012, aneb naplněná očekávání, promarněné příležitosti a otázky k perspektivní diskuzi. In: Sládeček, V., Melotíková, P. (eds.) Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.). Praha: Leges, 2012, s. 20.

třeba uvažovat o zásadních změnách „vnitřních“, tj. znění jednotlivých důvodů kasační stížnosti. Za dobu účinnosti SŘS se s nimi aplikační praxe správního soudnictví, jakož i dotčených subjektů naučila pracovat a judikatura se v jejich případech v podstatných rysech ustálila. Přesto by možná nebylo od věci blíže specifikovat velmi obecný „odkaz“ z hlediska absence konkretizace podmínek řízení v § 103 odst. 1 písm. c) SŘS, když kupříkladu slovenská právní úprava je v tom preciznější.

Případné změny mohou být zaměřeny na vlastní důvody kasační stížnosti jako takové. Možné úvahy zřejmě nebudou směřovat k rozšíření důvodů kasační stížnosti. Jak je opakovaně vyjádřeno, již stávající důvody kasační stížnosti jsou považovány za natolik obsažné, že umožňují „pokrýt“ poměrně širokou paletu možných kasačních námitek. Požadavek na rozšíření důvodů kasační stížnosti tak není dán.

Naopak se lze zaměřit na možnou redukci jednotlivých důvodů kasační stížnosti. Podle Z. Kühna *„omezení kasačních důvodů je naproti tomu spornější. Jakkoliv na prvním místě se nabízí omezení kasačního důvodu podle písmene b) tak, aby Nejvyšší správní soud nemusel (často jako čtvrtý orgán v řadě) hodnotit skutkové otázky provedené již ve správním řízení, problém tkví v tom, že rozlišení skutkových a právních otázek je velmi komplikované“*.<sup>576</sup> S tímto názorem i jeho zdůvodněním lze souhlasit. Takové opatření ve vztahu k důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) SŘS zřejmě nebude klíčovým, a to i z hlediska snížení zatížení Nejvyššího správního soudu. Nicméně by mohlo podpořit povahu a vnímání kasační stížnosti coby vsutku opravdového mimořádného opravného prostředku.

Podobné redukce by šlo uplatnit v důvodech kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. c) SŘS. Stávající právní úprava totiž důvody zmatečnosti sama považuje za natolik zásadní, že

---

<sup>576</sup> Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 925 a 926.

v jejich případě nevyžaduje, aby tato vada mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, jak je to uplatněno v případě důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) SŘS (ve vztahu k tzv. jiné vadě řízení). Otázkou je nicméně celkové nastavení fungování systému správního soudnictví v tom, zda Nejvyšší správní soud má zajišťovat nápravu procesních vad a pochybení krajského soudu. Tradice v tomto směru je a bude dosti silná.

S problematikou nepřipustnosti kasační stížnosti by šlo spojit možné opuštění důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) SŘS. Jako klíčový problém zde vidíme to, že v tomto případě krajský soud rozhodl, aniž by fakticky došlo k poskytnutí soudní ochrany, a toto rozhodnutí by zůstávalo konečné. Je otázkou, zda by se daná oblast z Nejvyššího správního soudu následně nepřesunula na Ústavní soud.

Jako poměrně snadné a „bezbolestné“ řešení se nabízí vypuštění § 103 odst. 2 SŘS. Jenže tím se fakticky nic neřeší. Těch doslova pár kasačních stížností, které v této souvislosti Nejvyšší správní soud projednával a rozhodoval, na jeho zatížení nemělo vůbec žádný vliv.<sup>577</sup>

Další možností, byť poněkud kontroverznější, by mohlo být dílčí omezení jednotlivých důvodů kasační stížnosti z hlediska toho, kdo je stěžovatelem. Nejde však o žádnou novinku. Fakticky tomu tak je do podstatné míry již dnes. Správní orgán z povahy věci nemůže uplatnit důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) SŘS. Nabízelo by se ponechat důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) SŘS s ohledem na povahu a účel kasační stížnosti pro všechny stěžovatele. Pak by ovšem bylo třeba se vypořádat s tím, že je „*ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) SŘS vlastně nadbytečné, resp. pokud by takové ustanovení neexistovalo, bylo by podmnožinou kasačních*

---

<sup>577</sup> Při vyhledávání na internetových stránkách Nejvyššího správního soudu se ke dni 10. 8. 2022 podařilo najít pouze 8 rozhodnutí Nejvyššího správního soudu k této problematice.

důvodů podle písmene a)“.<sup>578</sup> Naopak by, z pohledu specifčnosti povahy správního orgánu, bylo možné uvažovat o opuštění důvodů kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. c) až e) SŘS. Jakkoliv jsme si vědomi značné diskuznosti takového řešení, nelze nevidět roli správního orgánu v řízení před správními soudy. Pokud bychom se odklonili od tradičního pojetí účastníka a vnímali stále veřejněmocenskou podstatu správního orgánu, jakož i důvod, proč je účastníkem řízení, možná by odpadly některé výtky k takovému řešení. Ve vztahu k žalobci by šlo uvažovat o zrušení důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) a e) SŘS.

V řadě naznačených ohledů se podobně vyjádřil i P. Průcha. Podle něj „jako zřetelný problém soudního přezkumu správních aktů se ukazuje šíře možností a důvodů podání kasační stížnosti. S tím souvisejí takové otázky, jako zda skutečně má mít oprávnění podávat kasační stížnost také žalovaný správní orgán, a pokud ano, zda mají být typové důvody podání kasační stížnosti shodné jako v případě podání kasační stížnosti adresátem napadeného a soudem přezkoumávaného správního rozhodnutí? A stejně tak je k úvaze i otázka, zda i pro případ podávání kasační stížnosti adresátem napadeného správního rozhodnutí nejsou zákonem vymezené důvody kasační stížnosti pojaty příliš široce. Připomeňme, že v řízení o kasační stížnosti se ve věci rozhoduje již počtvrté v řadě za sebou, a kasační stížnost je právní úpravou pojata jako mimořádný opravný prostředek. Stejně tak svým způsobem mimořádným opravným prostředkem (vztaženo k napadenému správnímu rozhodnutí) je i žaloba. Po mém soudu se i tady nabízí přehodnocení současného právního stavu, vedoucí k podstatnému zúžení ‚vstupní brány‘ ke stížnostnímu přezkumu. Úvahami, jakými cestami se v tomto směru vydat, může být vícero. Namátkou lze naznačit, že by bylo možné inspirovat se například

---

<sup>578</sup> Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 928.

*režimem dovolání, jak jej upravuje občanský soudní řád, stejně jako by například bylo možné uvažovat o rozšíření dnešního institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti... na veškeré kasační stížnosti“.<sup>579</sup>*

Na otázku, zda by se něco podstatného změnilo při zásazích do důvodů kasační stížnosti, jak byly výše naznačeny, lze do značné míry odpovědět záporně. Výše naznačené úvahy mají podstatnou slabinu. Ta spočívá v tom, že v praxi je zcela dominující důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) nebo d) SŘS. Důvod kasační stížnosti podle písmene a) je podstatný a klíčový, což vyplývá jak ze srovnání s dovoláním v civilním soudním řízení, tak i srovnání s polskou a slovenskou právní úpravou. Uvažovat by šlo o jeho větším propojení s nepřijatelností kasační stížnosti, tedy v zásadě přiblížení se modelu dovolání v civilním soudním řízení. Ostatně jak P. Průcha, tak i Z. Kühn vidí řešení v širším uplatnění modelu nepřijatelnosti. To se ostatně částečně naplnilo k 1. 4. 2021.

Pokud bychom měli vyslovit dílčí závěry z hlediska důvodů kasační stížnosti, nabízí se jejich omezení. To by přispělo k posílení vnímání kasační stížnosti coby mimořádného opravného prostředku. Ve svém důsledku by to ovšem jen minimálně přispělo k tomu, co by mělo být cílem takové změny právní úpravy, a to je snížení zatížení Nejvyššího správního soudu. Případné změny v důvodech kasační stížnosti by proto neměly být činěny samy o sobě, nýbrž ve spojení s dalšími a širšími změnami v rámci pojetí kasační stížnosti.

## KAPITOLA VII.

---

<sup>579</sup> Průcha, P. Ke správnímu soudnictví po novelizaci soudního řádu správního, s účinností od 1. 1. 2012, aneb naplněná očekávání, promarněné příležitosti a otázky k perspektivní diskuzi. In: Sládeček, V., Melotíková, P. (eds.) Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.). Praha: Leges, 2012, s. 21.

## Účinky kasační stížnosti

Tato kapitola pojednává o účincích, které jsou s podanou kasační stížností spojeny. Jimi je tzv. devolutivní (odvalovací) účinek a suspenzivní (odkladný) účinek. Oba uvedené fenomény představují obecné a tradiční účinky opravných prostředků jako takových. Nicméně v jednotlivých oblastech práva a právních procesů se mohou lišit v tom, zda a v jaké míře tyto účinky nastávají.

Jestliže v případě devolutivního účinku nejsou dány zásadní problémy, když navíc od roku 2012 je řízení o kasační stížnosti plně „v rukou“ Nejvyššího správního soudu, jinak je tomu v případě odkladného účinku kasační stížnosti. Ten totiž vychází z povahy kasační stížnosti coby mimořádného opravného prostředku, který je uplatňován v jednoinstančním systému správního soudnictví. Proto kasační stížnost obecně nemá odkladný účinek.

V případě devolutivního účinku kasační stížnosti je pojednání o něm velmi stručné, neboť tato problematika se promítá do předchozích a následujících kapitol. Odlišně je tomu v případě odkladného účinku kasační stížnosti, resp. jeho *ex lege* vyloučení, k čemuž je dostupná poměrně reprezentativní literatura, jakož i judikatura.

V návaznosti na uvedené skutečnosti tato kapitola odkazuje na problematiku devolutivního účinku kasační stížnosti a zabývá se obecným vyloučením suspenzivního (odkladného) účinku kasační stížnosti a skutečnostmi s tím úzce spojenými. Cílem této kapitoly je především rozbor § 107 SŘS a jeho právní úpravy ohledně absence odkladného účinku kasační stížnosti. Díky tomu v praxi mohou nastat určité problémy, na které tato kapitola po-ukazuje, přičemž se věnuje i jejich možným řešením. Zmíněna je rovněž problematika přiznávání odkladného účinku kasační stížnosti na základě návrhu stěžovatele.

## 1. Devolutivní účinek kasační stížnosti

Podstatou devolutivního (odvalovacího) účinku obecně je, že pravomoc či instanční příslušnost k projednání a rozhodnutí o podaném opravném prostředku přechází na (instančně) vyšší orgán.<sup>580</sup> Otázkou může být míra zapojení prvostupňového orgánu z hlediska celkové přípravy věci pro rozhodnutí orgánu druhého stupně. Mohou obecně nastat situace, kdy i po podání opravného prostředku orgán, který vydal napadené rozhodnutí, činí procesní (přípravné) úkony, případně dokonce ve věci může (obvykle formou autoremedury nebo zastavením řízení) rozhodnout.

V případě kasační stížnosti je to z hlediska devolutivního účinku poměrně snadné. Od 1. 1. 2012 se celá problematika ohledně postupu po podání kasační stížnosti zjednodušila, když tzv. velkou novelou SŘS byla přenesena tzv. přípravná agenda kasačních stížností přímo na Nejvyšší správní soud. Krajskému soudu v zásadě zůstaly jen okrajové kompetence z hlediska postoupení kasační stížnosti, která byla podána u něj,<sup>581</sup> nebo při zasílání spisového materiálu Nejvyššímu správnímu soudu.<sup>582</sup> Lze konstatovat, že došlo ke koncentraci či centralizaci veškerého řízení a následného rozhodování ve věcech kasačních stížností přímo u Nejvyššího správního soudu.

Devolutivní účinek je v případě kasační stížnosti takřka

---

<sup>580</sup> Z oblasti civilního řízení soudního k problematice devolutivního účinku srov. Šínová, R. In: Šínová, R., Hamuláková, K. a kol. Civilní proces. Obecná část a sporné řízení. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 415. Z oblasti správního práva a správního řízení shodně potom srov. kupříkladu Mates, P., Kopecký, M. Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona). Praha: Leges, 2015, s. 15.

<sup>581</sup> Srov. § 106 odst. 5 SŘS.

<sup>582</sup> Srov. § 109 odst. 1 SŘS.



absolutní. Proto jen a pouze Nejvyšší správní soud činí úkony související s podanou kasační stížností, vede o ní řízení a ve věci podané kasační stížnosti také rozhoduje. Právní úprava již nepočítá s nějakým zapojením krajských soudů, s dílčí výjimkou výše uvedenou. Platí to pro všechny kasační stížnosti bez rozdílu. Je ale otázkou *pro futuro*, zda je takováto koncepce dlouhodobě vhodná a zda by případně krajské soudy v některých ohledech přece jenom nemohly být zapojeny ve větší míře.

## 2. Odkladný účinek kasační stížnosti

Problematicke odkladného účinku kasační stížnosti je ze strany SŘS věnována pozornost v § 107 SŘS. Jedná se o ustanovení poměrně stručné a na první pohled jasné a možná i vcelku bezproblémové. Podle něj kasační stížnost nemá odkladný účinek, nicméně Nejvyšší správní soud jej může na návrh stěžovatele přiznat. Za tím účelem jsou odkazovacím způsobem stanovena kritéria, k nimž Nejvyšší správní soud přihlíží.

Problém, na který v této souvislosti judikatura pravidelně naráží, spočívá v tom, že dost dobře není možné stanovit předem jasná a daná pravidla z hlediska (ne)přiznání odkladného účinku, neboť každá věc je svým způsobem jedinečná a svou povahou je též výjimečné přiznání odkladného účinku. Zkrátka, jde o výjimečné řešení uplatňované ve výjimečných situacích.

Ve vztahu k absenci odkladného účinku kasační stížnosti není vyloučeno, aby zvláštní právní úprava stanovila opačné pravidlo. V takovém případě kasační stížnost bude mít odkladný účinek, a to přímo *ex lege*.<sup>583</sup> Neuplatí se pravidlo uvedené v § 107 SŘS.

---

<sup>583</sup> Takových příkladů ale v právní úpravě není mnoho. Srov. kupříkladu § 32 odst. 5 AzZ.

To se v praxi může projevit kupříkladu tak, že stěžovatel, který si není vědom skutečnosti, že jeho kasační stížnost má odkladný účinek *ex lege*, v kasační stížnosti podá návrh na přiznání odkladného účinku. V tomto případě Nejvyšší správní soud nemá o čem rozhodovat. O návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti se nevydává samostatné rozhodnutí a obvykle se v odůvodnění rozhodnutí o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud stručně vypořádá s tím, že kasační stížnost měla odkladný účinek *ex lege*. Zřejmě nebude vyvolávat zásadní potíže, pokud by v této situaci Nejvyšší správní soud co nejméně formálním způsobem upozornil stěžovatele na tuto skutečnost, aby si jí byl vědom.

## **2.1 Obecný úvod k problematice odkladného účinku kasační stížnosti a jeho odraz v literatuře a judikatuře**

Znění § 107 SŘS bylo dotčeno změnami. Nejprve na základě novely SŘS provedené VolPrez došlo k doplnění nového odstavce 2. Podle něj „*kasační stížnost proti rozsudku vydanému v řízení ve věcech porušení pravidel financování volební kampaně má odkladný účinek*“. Následně novelou SŘS provedenou zákonem č. 38/2019 Sb. byl tento odstavec zrušen. Díky tomu se znění § 107 SŘS opět navrátilo ke své původní podobě. V podrobnostech lze odkázat na kapitolu I podkapitolu 3, která se věnovala novelizacím právní úpravy kasační stížnosti.

Ačkoliv je právní úprava obsažená v § 107 SŘS dosti stručná, vedle institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti podle § 104a SŘS je to právě problematika odkladného účinku kasační stížnosti, ke které je, ve srovnání s ostatními ustanoveními upravujícími kasační stížnost, dostupná poměrně reprezentativní literatura.

Odborná literatura vychází z toho, že kasační stížnost je mimořádný opravný prostředek, a proto je správné, že nemá

odkladný účinek. Správní soudnictví a řízení v něm je jednoinstanční, což opět podtrhuje povahu kasační stížnosti coby mimořádného opravného prostředku. Potud z hlediska teoretického žádný problém nenastává a zvolené řešení zdá se být jasné a logické. Shodně je tomu tak ohledně obecné možnosti stěžovatele požádat o přiznání odkladného účinku, který je považován za výjimečné řešení při poskytnutí zatímní soudní ochrany. Jak uvádí J. Zavřelová, „nelze vyloučit, že by v některých případech realizace rozhodnutí krajského soudu (potažmo správního rozhodnutí) mohla vést k neúměrným obtížím některého z účastníků řízení, připouští..., aby Nejvyšší správní soud mohl kasační stížnosti odkladný účinek přiznat“.<sup>584</sup>

Potíž nastává především tehdy, když krajský soud zruší žalobou napadené rozhodnutí správního orgánu, přičemž proti jeho rozhodnutí podá žalovaný správní orgán kasační stížnost. Jak je uvedeno, ta sice nemá odkladný účinek, nicméně Nejvyšší správní soud jej může na návrh stěžovatele přiznat.

První okruh problémů vyvolává právě problematika (ne)přiznávání odkladného účinku kasačním stížnostem obecně a zejména těm kasačním stížnostem, které podaly žalované správní orgány.<sup>585</sup>

---

<sup>584</sup> Zavřelová, J. In: Jemelka, L. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 960.

<sup>585</sup> V této souvislosti lze vyjít v první řadě z existence dostupné literatury k problematice odkladného účinku ve správním soudnictví jako takovém, jež je obsahem § 73 SŘS. K tomu blíže, kromě relevantní komentářové literatury, dále srov. kupříkladu Štencel, V. Podmínky přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Soudní rozhledy, 2008, č. 8, s. 277 a násl., Štencel, V. (Ne)rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě ve správním soudnictví a (ne)odůvodňování rozhodnutí. Správní právo, 2008, č. 7, s. 424 a násl., Spratek, D. Odkladný účinek žaloby ve správním soudnictví. Bulletin advokacie, 2008, č. 11, s. 39 a násl., Černý, P. K rozhodování správních soudů o návrzích na odklad vykonatelnosti žaloby (vybrané otázky). Právní rozhledy, 2008, č. 24, s. 887, Brus, M. Judikatura NSS: odkladný účinek a předběžné

Druhým okruhem problémů je, pokud následně Nejvyšší správní soud zruší zrušující rozhodnutí krajského soudu.<sup>586</sup> Otázkou je, co se stává s žalobou napadeným rozhodnutím správního orgánu; je nadále zrušené, ačkoliv odpadl důvod jeho zrušení, nebo naopak takové původně zrušené rozhodnutí po „zásahu“ Nejvyššího správního soudu „obžívá“? A pokud „obžívá“, jaké důsledky s tím jsou spojeny? To jsou jen náznakem zmíněné praktické otázky, které posouvají právní úpravu a aplikační praxi spojenou s § 107 SŘS poněkud jiným směrem. Tyto otázky přitom vyvolávají otázky další, na což poukazuje navazující text.

Odborná literatura bere znění § 107 SŘS a s tím spojené naznačené souvislosti správního soudnictví především jako intelektuální výzvu, neboť důsledky mohou být značně

---

opatření. *Soudní rozhledy*, 2014, č. 1, s. 2 a násl., nebo *Codl, D.* Odkladný účinek v soudním řízení správním. *Správní právo*, 2019, č. 8, s. 434 a násl.

<sup>586</sup> K důsledkům zrušení rozhodnutí krajského soudu v řízení o kasační stížnosti se dokonce konal speciální seminář, který byl spolupřátán Legislativní radou vlády a Ministerstvem spravedlnosti (srov. *Mlsna, P.* K důsledkům zrušení rozhodnutí krajského soudu v řízení o kasační stížnosti – úvodní slovo k příspěvkům ze semináře. *Správní právo*, 2010, č. 8, s. 470 a 471). Některé příspěvky, které na něm zazněly, byly posléze publikovány v časopise *Správní právo* (srov. *Vedral, J.* K důsledkům zrušení rozhodnutí krajského soudu v řízení o kasační stížnosti. *Správní právo*, 2010, č. 8, s. 472–491, *Mikule, V.* K jednomu podnětu na novelizaci soudního řádu správního. *Správní právo*, 2010, č. 8, s. 492–497, nebo *Baxa, J., Průcha, P., Šimka, K.* K problematice odkladného účinku kasační stížnosti podané žalovaným. *Správní právo*, 2010, č. 8, s. 498–510).

široké.<sup>587</sup> Podobně tak činí i judikatura.<sup>588</sup>

Faktickým problémem je, že řešení řady palčivých otázek může účinně přinést toliko a jen zákonodárce prostřednictvím změn dosavadní právní úpravy. Poměrně paradoxně se tomu může stát nikoliv pouze změnou § 107 SŘS, nýbrž specifickým přístupem k této problematice v jednotlivých zvláštních zákonech,<sup>589</sup> což se v praxi ukazuje jako zřejmě nejvhodnější řešení.<sup>590</sup>

Absence odkladného účinku kasační stížnosti ve spojení s jednoinstančností správního soudnictví znamená, že vzdor případnému podání kasační stížnosti nastává právní moc, vykonatelnost a jiné právní účinky napadeného rozhodnutí krajského soudu. Tento důsledek na jednu stranu podporuje mimořádnou povahu kasační stížnosti. Na druhou stranu ale

---

<sup>587</sup> Kromě již zmíněných příspěvků lze odkázat na následující: *Kašpárková, M.* Přezkumné řízení jako prostředek řešení kolize dvou správních rozhodnutí vydaných v téže věci. In: *Dny práva 2016. Část IX. Deset let účinnosti správního řádu z hlediska soudní judikatury.* Brno: Masarykova univerzita, 2017, s. 75–85, <https://www.law.muni.cz/dokumenty/39680>, nebo *Ježková, Z., Mrákota, O.* Rozhodování Nejvyššího správního soudu o odkladném účinku kasační stížnosti. *Soudce*, 2018, č. 1, s. 32 a násl.

<sup>588</sup> I v jejím případě můžeme rozeznávat dva proudy. V tom prvním se řeší vlastní problematika (ne)priznávání odkladného účinku kasačním stížnostem, které podaly především žalované správní orgány. Druhá část judikatury se zabývá důsledky toho, když odkladný účinek kasační stížnosti přiznán nebyl a došlo ke zrušení zrušujícího rozhodnutí krajského soudu. Právě tato druhá oblast je v hantýrce označována jako „obživlá rozhodnutí“ nebo dokonce jako „obživlé mrtvolky“. Jde o vcelku trefné přirovnání.

<sup>589</sup> Srov. § 124a DŘ nebo § 85 odst. 1 PřesZ.

<sup>590</sup> Přímou v soudním řádu správním není obsaženo konstatování, které by přímo „nabourávalo“ ideové základy správního soudnictví ohledně jeho posteriorního a jednoinstančního charakteru. Úprava obsažená ve zvláštním zákoně tak vytváří pomyslnou výjimku utvrzující výše zmíněné pravidlo.

nelze vyloučit takové situace, v nichž by následné rozhodnutí o kasační stížnosti mohlo být fakticky „bezvýznamné“ či toliko „akademické“.

Podstata odkladného účinku jakožto procesního institutu spočívá v tom, že se jím zatímně upravují právní poměry dotčených osob tím, že se dočasně vylučují, resp. pozastavují účinky napadeného aktu. S ohledem na subsidiární povahu správního soudnictví a mimořádnou povahu kasační stížnosti případný odkladný účinek představuje zásah do právní jistoty. Skutečnost, že kasační stížnost nemá odkladný účinek, je nejenom konkrétním pravidlem vymezeným v § 107 SŘS, ale také jedním ze základních pojmových znaků kasační stížnosti vůbec. Z toho důvodu je třeba jakékoliv výjimky z tohoto pravidla pojímat spíše restriktivně. Přiznání odkladného účinku (a to jak žalobě, tak případně kasační stížnosti) na základě soudního rozhodnutí je vždy výsledkem jedinečného a individuálního posouzení a představuje výjimečný „zásah“ soudu, který je ale ospravedlnitelný tím, že má dočasnou a ochrannou povahu vůči některému z účastníků soudního řízení.

Za tím účelem právní úprava umožňuje, pokud jsou splněny zákonem požadované podmínky, aby kasační stížnosti byl Nejvyšším správním soudem přiznán odkladný účinek. Tyto podmínky nejsou ale přizpůsobeny přímo na řízení o kasační stížnosti a její specifika a nenacházejí se v § 107 SŘS, nýbrž dané ustanovení zvolilo odkazovací metodu. Proto se v případě rozhodování o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti přiměřeně (tj. volněji) uplatní obecná úprava přiznávání odkladného účinku podle § 73 odst. 2 až 5 SŘS.

V případě odkladného účinku kasační stížnosti je možné rozeznávat případy, kdy sice kasační stížnost nemá odkladný účinek, ale přesto jej Nejvyšší správní soud na návrh stěžovatele přiznal, od případů, kdy přímo ze (zvláštního) zákona má kasační stížnost odkladný účinek. Z hlediska praktických důsledků to znamená totéž. Kasační stížností napadené rozhodnutí krajského soudu nenabývá právní moci,

vykonatelnosti ani jiných právních účinků. Důsledkem je, že účinky rozhodnutí se pozastavují, resp. odkládají, a to nejdéle až do skončení řízení o kasační stížnosti. Nejen napadené rozhodnutí krajského soudu tak do doby, než (pravomocně) rozhodne Nejvyšší správní soud, zůstává „na papíře“ a pro účastníky řízení se nic nemění.

Je nutno uvést na pravou míru, vůči čemu vlastně působí odkladný účinek kasační stížnosti. Je beze vší pochybnosti, že přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti, ať již *ex lege*, nebo *ex decreto*, se pozastavují účinky předvídané v rozhodnutí krajského soudu. Zde mohou nastat různé varianty z hlediska toho, jak ve věci rozhodl krajský soud. Pokud krajský soud zruší napadený správní akt nebo jinak vyhoví žalobě,<sup>591</sup> návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti pojmově směřuje proti rozhodnutí krajského soudu a jeho zrušujícím účinkům. Ostatně lze v tomto případě očekávat, že kasační stížnost podává neúspěšný žalovaný správní orgán, jehož rozhodnutí má být krajským soudem zrušeno.

Judikatura šla v případě odkladného účinku kasační stížnosti ještě dál a neomezuje jeho dopady toliko na řízení o kasační stížnosti, potažmo na kasační stížnost. Judikatura<sup>592</sup> vychází

---

<sup>591</sup> K problematice, zda lze přiznat odkladný účinek kasační stížnosti v případě rozhodnutí krajského soudu ve věci opatření obecné povahy, případně i tzv. nečinnostních a zásahových žalob, srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015-182 (3415/2016 Sb. NSS). Podle jeho právních závěrů „v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy... lze kasační stížnosti přiznat odkladný účinek dle § 107 SŘS“.

<sup>592</sup> Jak uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 6. 12. 2005, č. j. 2 Afs 77/2005-96 (786/2006 Sb. NSS), „odkladný účinek podle § 107 SŘS může být v řízení o kasační stížnosti 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 dotyčně řízení před krajským soudem vedlo“.

z toho, že v případě odkladného účinku kasační stížnosti se jedná i o účinky vůči žalobou napadeným aktům. Zjednodušeně řečeno, odkladný účinek kasační stížnosti „pokrývá“ též řízení před krajským soudem a „zahrnuje v sobě“ to, jako kdyby o přiznání odkladného účinku rozhodl krajský soud.<sup>593</sup> Při rozhodování o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti není relevantní, zda o přiznání odkladného účinku již rozhodoval krajský soud a zda tomuto návrhu nevyhověl.<sup>594</sup>

Pokud krajský soud zamítne žalobu, odkladný účinek nesměřuje vůči tomuto zamítavému rozhodnutí, kterým se vlastně nic nemění, nýbrž vůči napadenému aktu či zásahu správního orgánu. Je nicméně třeba rozlišovat konkrétní situace. Proto, jak správně konstatuje Z. Kühn, „*praktický význam to však bude mít jen v těch případech, kdy soud žalobě nebo návrhu vyhověl... Pokud žalobu nebo návrh zamítl, využití odkladného účinku nebude v těchto věcech praktické..., proto bude připadat v úvahu spíše návrh na předběžné opatření*“.<sup>595</sup>

---

<sup>593</sup> Ostatně tyto závěry obsahovala již raná komentářová literatura. Podle ní přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti se „*až do zrušení tohoto opatření... nebo až do rozhodnutí o kasační stížnosti pozastavují účinky rozhodnutí krajského soudu, což znamená (stejně jako v případě přiznaného odkladného účinku žalobě), že podle takového rozhodnutí nelze postupovat ani ho realizovat. Uvedený důsledek se uplatňuje nejenom ve vztahu k soudnímu rozhodnutí, ale i rozhodnutí správního orgánu*“ (srov. Vopálka, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 282).

<sup>594</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2020, č. j. 8 Azs 339/2019-38 (4039/2020 Sb. NSS). Podle něj „*odkladný účinek je možno přiznat v řízení o kasační stížnosti ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu i v těch situacích, kdy o odkladném účinku krajský soud vůbec nerozhodoval nebo návrhu na přiznání odkladného účinku nevyhověl*“.

<sup>595</sup> Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha:



## 2.2 Přiznání odkladného účinku kasační stížnosti

Nejvyšší správní soud v rámci řízení o kasační stížnosti jí může přiznat odkladný účinek. K tomu, aby se tak stalo, musí být splněno několik podmínek.

V první řadě je třeba, aby vůbec byl podán návrh na přiznání odkladného účinku. Právní úprava v § 107 SŘS přiznává právo na podání návrhu na přiznání odkladného účinku pouze stěžovateli. Ostatně je to logický důsledek toho, že je spojen s kasační stížností, kterou stěžovatel podává, a zatímni ochranou subjektivních práv. Návrh na přiznání odkladného účinku může být součástí kasační stížnosti, případně lze návrh na přiznání odkladného účinku učinit později, a to v zásadě kdykoliv po dobu řízení o kasační stížnosti. Je plně na stěžovateli, zda návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti uplatní a jakým způsobem jej konkrétně odůvodní.<sup>596</sup>

Další podmínkou spojenou s návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je zaplacení soudního poplatku. Návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podléhá samostatné poplatkové povinnosti podle položky 20 sazebníku soudních poplatků podle SoudP, a to ve výši 1 000 Kč. Nejvyšší správní soud se vyjádřil k tomu, že povinnost zaplatit soudní poplatek nenastává současně s podáním takového návrhu, jak je v jiných případech

---

Wolters Kluwer, 2019, s. 997.

<sup>596</sup> K tomu Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 20. 6. 2019, č. j. 1 As 171/2019-48, uvedl, že navrhovatel musí v návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti tvrdit, jaká újma mu hrozí v důsledku právních účinků napadeného rozhodnutí krajského soudu a potažmo rozhodnutí správního orgánu. Tvrzená újma musí vyplývat z právních účinků přezkoumávaného rozhodnutí, a nikoliv z rozhodnutí nebo jiných skutečností, k nimž došlo až následně. Je tomu tak proto, že odkladný účinek působí vždy ve vztahu k přezkoumávanému rozhodnutí krajského soudu, případně též ve vztahu ke správnímu rozhodnutí, k jehož přezkumu řízení před krajským soudem bylo vedeno.

pravidlem, nýbrž až dnem právní moci rozhodnutí, jímž bylo o návrhu rozhodnuto a v němž byla stěžovateli uložena povinnost soudní poplatek zaplatit.<sup>597</sup>

Z důvodu stručnosti právní úpravy v § 107 SŘS a metodě odkazu na přiměřenou aplikaci § 73 odst. 2 až 5 SŘS má odkladný účinek kasační stížnosti shodné rysy s problematikou odkladného účinku jako takového v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Přiměřená aplikace je v tomto ohledu nezbytná, neboť vlastní dikce předmětných ustanovení je „šita na míru“ žalobnímu řízení a jeho specifikům, a nikoliv pro kasační stížnost a řízení o ní.

Na základě přiměřené aplikace § 73 odst. 2 až 5 SŘS lze dospět k závěru, že o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud usnesením.

Nejvyšší správní soud je vázán lhůtou, v níž je povinen o návrhu na přiznání odkladného účinku rozhodnout. Primárně platí, že Nejvyšší správní soud o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti rozhodne bez zbytečného odkladu. Pokud není nebezpečí z prodlení, Nejvyšší správní soud rozhodne nejpozději do 30 dnů od jeho podání. Upřesnit je třeba to, že tato lhůta plyne od podání perfektního a srozumitelného návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, resp. vlastní kasační stížnosti, což ale může být poněkud problematické.<sup>598</sup> Svou povahou se jedná o tzv. pořádkovou lhůtu. Vydání rozhodnutí po této lhůtě jen

---

<sup>597</sup> Judikatura analogicky využila výslovnou právní úpravu z hlediska soudního poplatku za návrh na předběžné opatření podle § 4 odst. 1 písm. h) SoudP. K tomu blíže srov. usnesení ze dne 29. 2. 2012, č. j. 1 As 27/2012-32.

<sup>598</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2012, č. j. 6 Ads 73/2012-17, podle kterého v případě, že stěžovatel podá blanketní kasační stížnost, počne lhůta pro rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti běžet zpravidla až v okamžiku, kdy stěžovatel doplní důvody, pro něž rozsudek krajského soudu napadá.

z tohoto důvodu nezpůsobuje jeho nezákonnost, nicméně je nutno vidět praktickou potřebu urychleného rozhodování.<sup>599</sup> V praxi někdy Nejvyšší správní soud nerozhoduje samostatně a přednostně o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, nýbrž věc samotnou „předřadí“ a rozhodne ve věci samé.<sup>600</sup> Domníváme se, že takové řešení je velmi praktické. Jednak v tom, že Nejvyšší správní soud nebude nucen zabývat se vlastním návrhem na přiznání odkladného účinku a tím, zda byly splněny požadované podmínky. Výhoda je dána i pro stěžovatele, který získá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti mnohem dříve. Nutno zdůraznit, že by návrhy na přiznání odkladného účinku neměly být spojovány s kasačními stížnostmi jen proto, aby o nich bylo dříve Nejvyšším správním soudem rozhodnuto. Ostatně k tomu ani návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti neslouží.

Právní úprava požaduje, aby k návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku bylo učiněno vyjádření. Otázkou je, koho. Ustanovení § 73 odst. 2 SŘS, které se ale v řízení o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti použije přiměřeně, stanoví, že je třeba, aby se vyjádřil žalovaný. Nicméně kasační stížnost může podat právě žalovaný, ale

---

<sup>599</sup> S ohledem na přiměřenou aplikaci § 73 odst. 4 SŘS v řízení o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 SŘS se lze setkat s názorem, že Nejvyšší správní soud není touto lhůtou striktně vázán. Nicméně je současně povinen respektovat smysl a účel odkladného účinku a rozhodování o něm. Srov. *Hlouch, L.* In: *Šimíček, V. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1039.

<sup>600</sup> K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2003, č. j. 2 Azs 3/2003-44 (173/2004 Sb. NSS). Podle jeho závěrů „o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti... není nutné rozhodovat tam, kde Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti věcně rozhodne bez prodlení, tedy ihned poté, co je mu předložena, a po nezbytném poučení účastníků řízení, neboť za této situace nemohou skutečností tvrzené jako důvod pro přiznání odkladného účinku ani nastat“.

i osoba zúčastněná na řízení. První možností je tuto podmínku vyloučit. Druhou možností je naopak rozšíření práva vyjádřit se k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti i na další subjekty.

Vycházejí z judikatury, k návrhu na přiznání odkladného účinku se mohou vyjádřit nejen ostatní účastníci řízení o kasační stížnosti, ale i osoby zúčastněné na řízení.<sup>601</sup> Jak prakticky dodává Z. Kühn, „*tím se samozřejmě doba k vydání usnesení o odkladném účinku prodlužuje, čemuž lze čelit krátkými lhůtami stanovenými stranám... k vyjádření... V urgentních záležitostech mám za to, že Nejvyšší správní soud může rozhodnout okamžitě a odkladný účinek přiznat, aniž by vyčkával na vyjádření dalších*“.<sup>602</sup> S uvedeným řešením se lze ztotožnit, jakkoliv lze vnímat jeho případné nedostatky. Vychází z toho, že cílem řízení o přiznání odkladného účinku není vlastní proces jako takový a zaručení plných procesních práv všem dotčeným osobám, nýbrž rychlé rozhodnutí o podaném návrhu.

Byl-li kasační stížnosti přiznán odkladný účinek, jeho přibližné důsledky trvají do (pravomocného) skončení řízení o kasační stížnosti. Nicméně není vyloučeno, aby Nejvyšší správní soud usnesení o přiznání odkladného účinku zrušil, a to i bez návrhu, ukáže-li se v průběhu řízení, že pro přiznání odkladného účinku nebyly důvody nebo že tyto důvody v mezidobí odpadly. Potom Nejvyšší správní soud usnesením zruší své předchozí usnesení, kterým kasační stížnosti přiznal odkladný účinek.

Pokud Nejvyšší správní soud nevyhoví návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, v usnesení jej zamítne, resp. rozhodne o nepřiznání odkladného účinku kasační

---

<sup>601</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2013, sp. zn. IV. ÚS 4468/12.

<sup>602</sup> Srov. Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 997.

stížnosti.<sup>603</sup>

Při posuzování návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti platí, že rozhodnutí o jeho přiznání je rozhodnutím předběžné povahy, kterým se nijak nepředjímá vlastní rozhodnutí o kasační stížnosti.<sup>604</sup>

Klíčovou podmínkou pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je, pokud by výkon nebo jiné právní následky znamenaly nepoměrně<sup>605</sup> větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.<sup>606</sup>

---

<sup>603</sup> I v takovém případě je nutno uhradit soudní poplatek. V praxi Nejvyššího správního soudu se lze setkat s tím, že některé výroky znějí tak, že kasační stížnosti se nepřiznává odkladný účinek, jiné zase tak, že se zamítá návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

<sup>604</sup> Shodně srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2005, č. j. 8 As 26/2005-76 (1072/2007 Sb. NSS). Podle něj „rozhodnutí o přiznání odkladného účinku žalobě a o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti jsou svou podstatou rozhodnutími předběžné povahy a nelze v nich předjímat rozhodnutí o věci samé. Proto nelze při rozhodování podle § 73 odst. 2 a § 107 SŘS vždy učinit jednoznačný (konečný) závěr, že správní rozhodnutí má za následek újmu pro žalobce či stěžovatele. Postačuje předpoklad žalobcem (stěžovatelem) tvrzené nenahraditelné újmy“.

<sup>605</sup> V této souvislosti lze podotknout, že právní úprava doznala změn, když do 31. 12. 2011 se jednalo o újmu „nenahraditelnou“. Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 20. 6. 2019, č. j. 1 As 171/2019-48, uvedl, že z dočasné (zatímní) povahy institutu odkladného účinku kasační stížnosti rovněž vyplývá, že skutečnosti, z nichž je hrozící újma dovozována, se musejí týkat zejména bezprostřední budoucnosti, tj. doby od nabytí právní moci rozhodnutí krajského soudu do vydání rozhodnutí o kasační stížnosti, neboť pouze po tuto dobu bude odkladný účinek kasační stížnosti (dočasně) působit. Poukaz toliko na obecné a nenavazující důsledky napadeného rozhodnutí, k nimž může dojít někdy v budoucnu (přistoupí-li k němu ještě další okolnosti), zpravidla nesvědčí o hrozící újmě v bezprostřední budoucnosti.

<sup>606</sup> K výkladu neurčitého pojmu „důležitý veřejný zájem“ a jeho případného vztahu k neurčitému pojmu „závažný veřejný zájem“ blíže

Návrh na přiznání odkladného účinku by měl být konkrétně odůvodněn z hlediska naplnění výše uvedených podmínek, a to především s ohledem na možnost vzniku újmy. Nedostačující je pouze obecné konstatování. Jsou to právě jedinečné okolnosti toho kterého konkrétního případu, které umožňují kvalifikovaně posoudit návrh a rozhodnout o něm. Jakkoliv se jedná o jedinečné posouzení, lze přesto zmínit některé závěry judikatury o tom, kdy a proč nelze vyhovět návrhu na přiznání odkladného účinku.

Lze se setkat s názorem, že v usnesení, kterým Nejvyšší správní soud na návrh stěžovatele přiznává kasační stížnosti odkladný účinek, by měl Nejvyšší správní soud specifikovat, zda se odkladný účinek vztahuje pouze na rozsudek krajského soudu, nebo pouze na přezkoumávaný správní akt, případně na obě tyto skutečnosti současně.<sup>607</sup> V rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu se lze setkat jak s „prostým“ výrokem, kterým se kasační stížnosti přiznává odkladný účinek,<sup>608</sup> ale i s „kombinovaným“ výrokem. V něm se uvádí, že do skončení řízení o kasační stížnosti se pozastavují účinky rozsudku krajského soudu a rozhodnutí žalovaného správního orgánu.<sup>609</sup>

Pokud návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podává žalobce, osoba zúčastněná na řízení nebo jiná osoba, je založen na dočasné ochraně subjektivních práv. Klíčová bude argumentace v návrhu na přiznání odkladného účinku

---

srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2015, č. j. 2 As 103/2015-128 (3254/2015 Sb. NSS).

<sup>607</sup> Srov. *Kopecký, M.* Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 511.

<sup>608</sup> Srov. kupříkladu usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2022, č. j. 3 As 157/2022-26.

<sup>609</sup> Srov. kupříkladu usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2022, č. j. 1 As 174/2022-77.

kasační stížnosti, pokud bude konvenovat podmínkám zmíněným v § 73 odst. 2 SŘS.

Odlišně je tomu v případě podání návrhu na přiznání odkladného účinku žalovaným správním orgánem. V jeho případě nejde o ochranu subjektivních práv, nýbrž o ochranu objektivní zákonnosti, veřejného zájmu či stability judikatury.<sup>610</sup> V daném ohledu „*přiměřená aplikace § 73 odst. 2 SŘS vyžaduje do jisté míry ‚přepsání‘ této normy tak, aby byla aplikovatelná též na kasační stížnosti žalovaného a jeho návrhy*“.<sup>611</sup>

Judikatura nepopřela právo stěžovatele, pokud jím je žalovaný správní orgán, podat návrh na přiznání odkladného účinku.<sup>612</sup> Těm ovšem v praxi není vyhověno, neboť jen obtížně může správnímu orgánu vzniknout újma, k ochraně před kterou je přiznávání odkladného účinku založeno. Nejvyšší správní soud kupříkladu nevyhověl návrhu na přiznání odkladného účinku jen proto, že došlo ke zrušení rozhodnutí správního orgánu a vrácení věci k dalšímu řízení s vysloveným závazným právním názorem,<sup>613</sup> ani s ohledem na zájem na

---

<sup>610</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 10. 2008, č. j. 1 As 79/2008-105 (2197/2011 Sb. NSS).

<sup>611</sup> Srov. Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 1000.

<sup>612</sup> Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006-49 (1255/2007 Sb. NSS), „*i správní orgán může navrhnout při podání kasační stížnosti, aby jí byl přiznán odkladný účinek, a to ze stejných důvodů jako žalobce (§ 73 odst. 2 a 4, § 107 SŘS). Samotné podání kasační stížnosti, není-li ze zákona spojeno s odkladným účinkem či nebyl-li vysloven soudním rozhodnutím, nemá však na plnění povinností správním orgánem žádný vliv*“.

<sup>613</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2003, č. j. 1 Ads 10/2003-52 (46/2004 Sb. NSS). Podle něj „*zrušením rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení o nepřiznání důchodu a vrácením věci k dalšímu řízení bez dalšího nehrozí tomuto správnímu orgánu nenahraditelná újma ve smyslu § 73 odst. 2 a § 107 SŘS.*

jednotném postupu v obdobných případech do rozhodnutí o kasační stížnosti<sup>614</sup> nebo s ohledem na možné ohrožení veřejného zájmu na řádném stanovení a vybírání daní či zkrácení státního rozpočtu v souvislosti s vrácením přeplatku na dani.<sup>615</sup> Ani hrozba existence dvou různých rozhodnutí správního orgánu není důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.<sup>616</sup> Naopak neúměrné riziko zaplacení vysokého penále může být důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.<sup>617</sup> Některé zajímavé případy z rozličných agend správního soudnictví přibližují

---

*Návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podané správním orgánem proti rozsudku krajského soudu, ve kterém správní orgán nevedl žádné skutečnosti, z nichž splnění podmínek pro přiznání odkladného účinku dovozuje, Nejvyšší správní soud zamítne“.*

<sup>614</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2004, č. j. 4 As 52/2004-70 (528/2005 Sb. NSS). Podle něj „zájem na jednotném postupu v obdobných případech do rozhodnutí o kasační stížnosti není s ohledem na přiměřené použití § 73 odst. 2 až 4 SŘS sám o sobě důvodem, pro který by bylo možno ve smyslu § 107 SŘS přiznat na návrh stěžovatele odkladný účinek kasační stížnosti“.

<sup>615</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2005, č. j. 1 Afs 106/2004-49 (982/2006 Sb. NSS). Podle něj „tvrzená újma spočívající v ohrožení veřejného zájmu na řádném stanovení a vybírání daní a ve zkrácení státního rozpočtu v souvislosti s vrácením přeplatku na dani jako důsledku pravomocného rozhodnutí krajského soudu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí odvolacího orgánu v daňové věci, není důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti“.

<sup>616</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014-58 (3270/2015 Sb. NSS). Zde šlo o sjednocení judikatury právě v tom, zda riziko možné existence dvou správních rozhodnutí (navíc vzájemně odlišných či rozporných) je důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

<sup>617</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2007, č. j. 6 Ads 93/2006-99.



Z. Ježková a O. Mrákota,<sup>618</sup> a to se závěrem o nemožnosti nějakého zobecnění, neboť je třeba vždy zohledňovat konkrétní okolnosti.

Čistě pro zajímavost lze uvést, že za rok 2021 Nejvyšší správní soud přiznal odkladný účinek kasační stížnosti v 93 případech. Naopak odkladný účinek kasační stížnosti nebyl Nejvyšším správním soudem za stejný rok přiznán ve 137 případech.

### **2.3 Důsledky absence odkladného účinku kasační stížnosti ve spojení s „obživlými“ rozhodnutími**

Problematika „obživlých rozhodnutí“ (v praxi známých též jako „obživlé mrtvoly“) je úzce spojena s obecnými východisky uplatňovaného modelu správního soudnictví. Protože je k této problematice dostupná výše specifikovaná literatura, lze na ni v dílčích podrobnostech odkázat.

Skutečnost, že kasační stížnost nemá odkladný účinek a současně Nejvyšší správní soud jeho „plošnému“ přiznávání není nakloněn, může ve spojení s dalšími konkrétními okolnostmi vést k velmi zajímavým otázkám a praktickým problémům. Ty nastávají zejména tehdy, je-li podána kasační stížnost ze strany (neúspěšného) žalovaného správního orgánu, který jejím prostřednictvím napadá (pro něj nepříznivé) zrušující rozhodnutí krajského soudu. Na základě absence odkladného účinku kasační stížnosti ve spojení s vysloveným závazným právním názorem obsaženým ve zrušujícím rozhodnutí krajského soudu je žalovaný správní orgán nucen provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí, a to i tehdy, resp. dříve, než je o kasační stížnosti rozhodnuto. Příčinou je především existence lhůt pro vydání rozhodnutí správního orgánu a obecná absence takových lhůt pro

---

<sup>618</sup> Srov. *Ježková, Z., Mrákota, O.* Rozhodování Nejvyššího správního soudu o odkladném účinku kasační stížnosti. Soudce, 2018, č. 1, s. 32 a násl.

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Počáteční praxe, kterou volily správní orgány a která spočívala v „otálení“ a v záměrném vyčkávání na následné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o jejich kasační stížnosti, byla ze strany Nejvyššího správního soudu označena za nežádoucí a za příklad možné nečinnosti správního orgánu, vůči které je přípustná soudní ochrana.<sup>619</sup> Proto později žalované správní orgány počaly uplatňovat společně s kasační stížností i návrhy na přiznání odkladného účinku. Těm zpočátku bylo vyhovováno, nicméně posléze judikatura dospěla k závěru, že jim není možné vyhovět, když jen obtížně může správnímu orgánu vzniknout újma, k ochraně před kterou je přiznávání odkladného účinku založeno podle § 73 SŘS, což je ostatně přibliženo výše.

Naprostou praktickou potíž ale nastává, pokud Nejvyšší správní soud na základě podané kasační stížnosti zruší zrušující (pravomocné) rozhodnutí krajského soudu.

Judikatura se přiklonila k ideji „obživnutí“ původně zrušeného rozhodnutí správního orgánu, jakkoliv především teorií správního práva tento závěr nebyl akceptován.<sup>620</sup> M. Kašpárková příhodně zmiňuje ono proslulé „ty mrtvý lež a nevstávej“,<sup>621</sup> které nebylo uplatněno.

---

<sup>619</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j.

2 Ans 3/2006-49 (1255/2007 Sb. NSS). Podle něj „zruší-li krajský soud rozhodnutí správního orgánu, je povinností správního orgánu pokračovat v řízení a řídit se přitom závazným právním názorem vyjádřeným v pravomocném soudním rozhodnutí, bez ohledu na to, zda je ve věci podána kasační stížnost“.

<sup>620</sup> Srov. Vedral, J. K důsledkům zrušení rozhodnutí krajského soudu v řízení o kasační stížnosti. Správní právo, 2010, č. 8, s. 472–491.

<sup>621</sup> Kašpárková, M. Přezkumné řízení jako prostředek řešení kolize dvou správních rozhodnutí vydaných v téže věci. In: Dny práva 2016. Část IX. Deset let účinnosti správního řádu z hlediska soudní judikatury. Brno: Masarykova univerzita, 2017, s. 78, <https://www.law.muni>

O jak velký problém jde, ukázaly konkrétně nastalé případy a jen obtížně hledané cesty k jejich řešení. Pokud dojde ke zrušení zrušujícího rozhodnutí a obživnutí původně zrušeného rozhodnutí, to se vlivem požadavku na aktivitu správního orgánu i po (resp. navzdory) podání kasační stížnosti nachází vedle posléze vydaného rozhodnutí. Otázkou je, které z nich „odklidit“, neboť jsou obě pojmově vzájemně rozporná, a jakým procesním způsobem tak lze učinit. Optikou závěrů judikatury by se mělo odklidit rozhodnutí správního orgánu novější, resp. pozdější. Původně zrušené rozhodnutí obžilo, pročež vedle sebe nemohou dvě odlišná rozhodnutí obstát. Judikatura založila tento závěr na obecném principu *ne bis in idem*, což lze uplatnit především v oblasti správního trestání.<sup>622</sup> Judikatura tak posléze dala určitý návod pro správní orgány. Ten spočívá v uplatnění institutu přezkumného řízení, čemuž se posléze podrobněji věnovala M. Kašpárková.<sup>623</sup>

J. Vedral se ve svém příspěvku poměrně detailně zabýval jak nakonec zvoleným řešením, tak i výhodami a nevýhodami dalších v úvahu připadajících možností. J. Baxa, K. Šimka a P. Průcha<sup>624</sup> navrhuje tři možná řešení nastalé

---

.cz/dokumenty/39680.

<sup>622</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, č. j. 6 As 44/2008-142 (1842/2009 Sb. NSS), a na něj posléze ideově navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2016, č. j. 2 Azs 307/2015-41.

<sup>623</sup> *Kašpárková, M.* Přezkumné řízení jako prostředek řešení kolize dvou správních rozhodnutí vydaných v téže věci. In: *Dny práva 2016. Část IX. Deset let účinnosti správního řádu z hlediska soudní judikatury.* Brno: Masarykova univerzita, 2017, s. 75–85, <https://www.law.muni.cz/dokumenty/39680>.

<sup>624</sup> *Baxa, J., Průcha, P., Šimka, K.* K problematice odkladného účinku kasační stížnosti podané žalovaným. *Správní právo*, 2010, č. 8, s. 498–510.

problematické situace. V jejich případě ale jde převážně o „prevenci“, zatímco pozdější judikatura již navrhuje zcela konkrétní řešení. Podle uvedených autorů jako preventivní opatření přicházejí v úvahu:

1. podání kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu, který zrušil k podané žalobě rozhodnutí žalovaného správního orgánu a věc vrátil k novému projednání a rozhodnutí, zakotvit jako důvod pro *ex offio* přerušení řízení<sup>625</sup> před žalovaným správním orgánem, až do rozhodnutí o kasační stížnosti; tak tomu je v případě přestupků podle § 85 odst. 1 PřesZ nebo
2. přiznání kasační stížnosti, ale stejně tak i žalobě, ze zákona odkladný účinek, který by byl vázán na podání kasační stížnosti či žaloby. Navázáním odkladného účinku na podání kasační stížnosti či žaloby by byla zachována „mimořádnost“ těchto opravných prostředků.

Dalším možným řešením, nikoliv již preventivním, nýbrž následným, je inspirace § 124a DŘ. Podle něj *„dojde-li v řízení o kasační stížnosti ve správním soudnictví ke zrušení pravomocného rozhodnutí krajského soudu, na jehož základě bylo správcem daně vydáno nové rozhodnutí ve věci v souladu s právním názorem krajského soudu, stává se toto rozhodnutí neúčinným dnem nabytí právní moci nového rozhodnutí*

---

<sup>625</sup> Lze se setkat s názory, které tuto možnost odmítají z toho důvodu, že by se tím fakticky „vyřadil“ ze hry § 107 SŘS, neboť by se to rovnalo přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Tento závěr lze dovodit z toho, že správní orgán, podá-li kasační stížnost, která nemá odkladný účinek, přesto nemusí respektovat krajským soudem vyslovený právní názor zaujatý v jeho zrušujícím rozhodnutí (k tomu blíže srov. *Vedral, J.* K některým procesním otázkám nové právní úpravy správního trestání. *Správní právo*, 2014, č. 1, s. 97 a násl.). Oproti tomu *Z. Kühn* argumentuje tím, že o obcházení § 107 SŘS nejde, nýbrž o formu *lex specialis*. Nejde ani o *de facto* rozhodování o odkladném účinku, když přerušování řízení neznamená eliminaci všech účinků pravomocného rozhodnutí krajského soudu (srov. *Kühn, Z.* In: *Kühn, Z. a kol.* *Soudní řád správní. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 1023).

*krajského soudu, kterým je žaloba zamítnuta nebo ve kterém dojde ke změně právního názoru oproti zrušenému pravomocnému rozhodnutí krajského soudu“.*

Příkláněli bychom se k tomu stanovit vedení řízení o kasační stížnosti jako důvod přerušení řízení. Problémem ale je, že se tím do vztahu soudu a správního orgánu, jakož i do pojmových základů správního soudnictví vnáší nesourodý prvek. Jakkoliv lze souhlasit, že z pohledu správních soudů se nic nemění, problémem bude výslovná právní úprava ve sféře správních orgánů a řízení před nimi. V daném ohledu se zřejmě jeví jako nejzdařilejší „*ex post*“ řešení založené na uplatnění § 124a DR. Nijak se jím totiž *a priori* nepopírá či nepozastavuje vztah soudu vůči správnímu orgánu (a naopak). To je řešení, které je spojeno s konkrétní změnou právní úpravy.

Řešení na úrovni judikatury by bylo v zásadě trojí, ale obsahově podmíněné. Buďto fakticky přiznávat kasačním stížnostem, u nichž hrozí riziko „obživlých rozhodnutí“, odkladný účinek, k čemuž by se musel vyslovit rozšířený senát. Současně by musel rozšířený senát popřít svůj původní závěr ohledně nepřipustného vyčkávání žalovaného správního orgánu po podání kasační stížnosti na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, případně opustit koncept „obžívání“ rozhodnutí. Jak by šlo s jistou mírou nadsázky uzavřít, judikatura tak má sama v rukou řešení situace, které sama způsobila. Nicméně, není to tak jednoduché, jak se na první pohled zdá.

### **3. Dílčí závěry k problematice odkladného účinku kasační stížnosti**

Jakkoliv je tato kapitola bohatá na možné rozpory a příklady praktických problémů, které mohou mít základ v negativním znění § 107 SŘS, jsme vzdor tomu toho názoru, že tato právní úprava je zvolena správně. Absence odkladného účinku kasační stížnosti zdůrazňuje povahu kasační stížnosti coby

mimořádného opravného prostředku. Nelze pominout ani preventivní působení této „negativní skutečnosti“ na potenciální stěžovatele.

Pro řešení výjimečných situací je dána možnost požádat Nejvyšší správní soud o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Dostupná judikatura, jakkoliv z ní lze dovodit jistý trend, sama opakovaně upozorňuje, že ve věcech návrhů na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti jde o individuální tvrzení a zcela konkrétní (a nepřenositelné) okolnosti.

Ve věci přiznávání odkladného účinku kasační stížnosti prošel Nejvyšší správní soud různými přístupy. Zpočátku byl volen poměrně striktní postup, který kasačním stížnostem žalovaného správního orgánu odmítal přiznávat odkladný účinek. To vyvrcholilo prvním rozhodnutím rozšířeného senátu.<sup>626</sup> Následně se počaly projevovat negativní důsledky s tím spojené v rovině „obživlých“ rozhodnutí. Proto judikatura počala být k návrhům na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podané žalovaným správním orgánem benevolentnější. Po pozdějším rozhodnutí rozšířeného senátu,<sup>627</sup> kterému předcházelo judikатурní naznačení možných způsobů řešení,<sup>628</sup> se zdá, že judikatura se vrací ke svému původnímu trendu a každý návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti posuzuje individuálně, a to s ohledem na jeho výjimečnou povahu.

Zřejmě není postačující a ani správné označit za viníka celé poměrně komplikované procesní situace s odkladným účinkem kasační stížnosti a „obživlými“ rozhodnutími

---

<sup>626</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006-49 (1255/2007 Sb. NSS).

<sup>627</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014-58 (3270/2015 Sb. NSS).

<sup>628</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2016, č. j. 2 Azs 307/2015-41.

Nejvyšší správní soud a zmiňované rozhodnutí rozšířeného senátu z roku 2007. Shodně však nelze ani pozdější zmiňované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z roku 2016, jak je blíže přibližovala M. Kašpárková, označit za uspokojivé a řešící veškeré problémy.<sup>629</sup>

Problémy v praxi způsobené absencí odkladného účinku kasační stížnosti ve spojení se zrušujícím rozhodnutím Nejvyššího správního soudu vůči předchozímu zrušujícímu rozhodnutí krajského soudu mají několik možných řešení. Z těch, která se nabízejí, by šlo preferovat možnost upravit specifické postupy v jednotlivých zvláštních zákonech. Přímou v soudním řádu správním by díky tomu nebylo obsaženo konstatování, které by „nabourávalo“ ideové základy správního soudnictví ohledně jeho posteriorního a jednoinstančního charakteru. Úprava obsažená ve zvláštním zákoně by vytvářela pomyslnou výjimku utvrzující výše zmíněné pravidlo a nebylo by možné ji považovat za tzv. nepřímou novelu.

## **KAPITOLA VIII.**

### **Řízení o kasační stížnosti**

Účelem této kapitoly je přiblížení řízení o kasační stížnosti, a to převážně z pohledu Nejvyššího správního soudu. Je to právě tento soudní orgán, u něhož se kasační stížnost podává, který ji projednává a který o ní také následně rozhoduje.

Pečlivý čtenář může nabýt dojmu, že některé skutečnosti zde obsažené již byly zmíněny v předchozích kapitolách. Cílem této kapitoly je uceleně a v komplexnosti přiblížit postup

---

<sup>629</sup> *Kašpárková, M.* Přezkumné řízení jako prostředek řešení kolize dvou správních rozhodnutí vydaných v téže věci. In: *Dny práva 2016. Část IX. Deset let účinnosti správního řádu z hlediska soudní judikatury.* Brno: Masarykova univerzita, 2017, s. 75–85, <https://www.law.muni.cz/dokumenty/39680>.

Nejvyššího správního soudu v řízení o kasační stížnosti. Proto v této kapitole dojde k propojení dosud zmíněných dílčích aspektů kasační stížnosti do jednotného celku. Aby nedocházelo k nedůvodnému opakování, některé skutečnosti jsou v této kapitole pojaty tak, aby vytvořily ucelený obraz řízení o kasační stížnosti, přičemž v podrobnostech se odkazuje na předchozí pasáže této publikace. Dalo by se říci, že v ideálním případě tato kapitola „dokončuje“ myšlenky a skutečnosti započaté v předchozích kapitolách a zasazuje je do celkového kontextu řízení o kasační stížnosti a jeho průběhu.

Svou povahou je tato část spíše popisnější povahy, neboť přibližuje právní úpravu a realitu z hlediska postupu Nejvyššího správního soudu v rámci řízení o kasační stížnosti. Činí tak chronologicky, když přibližuje danou problematiku od zahájení řízení o kasační stížnosti přes další úkony Nejvyššího správního soudu. Ty jsou mnohdy navenek „skryté“, neboť zůstávají u Nejvyššího správního soudu a stěžovatel, další účastníci řízení o kasační stížnosti, jakož i osoby zúčastněné na řízení jimi nejsou „zatěžováni“. Současně se mohou vyskytnout skutečnosti, které kasační stížnost posunou poněkud jiným směrem, což bude zmíněno v souvislosti s přiblížením činnosti rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v řízení o kasačních stížnostech.

Celkově je cílem řízení o kasační stížnosti to, aby Nejvyššímu správnímu soudu bylo umožněno rychlé rozhodnutí o kasační stížnosti, a to jak věcné, tak případně procesní. Řízení o kasační stížnosti není cílem samo o sobě, nýbrž nezbytným prostředkem k dosažení pravého cíle, kterým je (meritorní) rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti.

## **1. Zahájení řízení o kasační stížnosti**

Řízení o kasační stížnosti je zahájeno podáním kasační stížnosti, resp. jejím doručením Nejvyššímu správnímu soudu. Jiná možnost dána není a nemění na tom nic ani



(technický) způsob, jak kasační stížnost byla podána.

Jestliže je kasační stížnost podána přímo u Nejvyššího správního soudu, v podstatě jediným úkolem krajského soudu podle § 109 odst. 1 SŘS je zaslání soudního nebo správního spisu, a to na základě předchozí výzvy Nejvyššího správního soudu.

Pokud není kasační stížnost podána přímo u Nejvyššího správního soudu, lze ji podat u krajského soudu, který vydal jí napadené rozhodnutí. Tento soud je podle § 106 odst. 5 SŘS povinen kasační stížnost postoupit Nejvyššímu správnímu soudu bez zbytečného odkladu za účelem dalšího postupu. Současně k ní krajský soud, aniž by k tomu byl vyzván, připojí soudní nebo i správní spis, pokud se ještě u krajského soudu nachází a nebyl-li vrácen správním orgánům.

Výše uvedenými úkoly se role krajského soudu v řízení o kasační stížnosti vyčerpává. Je vhodné zopakovat, že do konce roku 2011 byla naopak role krajských soudů v řízení o kasační stížnosti poměrně důležitá. Spočívala v odstraňování možných vad kasační stížnosti a celkové přípravě věci tak, aby Nejvyšší správní soud mohl „jen“ rozhodnout ve věci a nemusel se „zatěžovat“ přípravnými a mnohdy administrativními úkony.<sup>630</sup> Regulace postupu krajského soudu byla obsahem § 108 SŘS, který byl zrušen

---

<sup>630</sup> Reálný problém spočíval v tom, že z důvodu zahlcenosti krajských soudů na tuto následnou agendu již nezbývaly síly a stála spíše na okraji zájmu krajských soudů (a mnohdy i jejich pečlivosti). V praxi tudíž nijak výjimečně docházelo k poměrně dlouhým průtahům, které mohly být nesprávně připisovány Nejvyššímu správnímu soudu, jakkoliv ten nemusel mít žádnou povědomost o tom, že již byla podána kasační stížnost a že jsou v této věci krajským soudem činěny úkony. Případné prodlevy byly zjištěné až poté, co byla věc celkově předložena krajským soudem Nejvyššímu správnímu soudu. Nejvyšší správní soud tak nepříznivou délku řízení (z fáze řízení před krajským soudem) následně mohl ovlivnit (resp. „dohnat“ či zkrátit) jedině tak, že ji (a to problematicky) zohlednil v souvislosti s požadavky kladenými § 56 SŘS při pořadí na projednávání a rozhodování věci.

tzv. velkou novelou SŘS. Nyní postup Nejvyššího správního soudu upravuje zejména § 109, ale i § 106 SŘS. Jak ve vztahu k § 109 odst. 1 SŘS uzavírá J. Zavřelová, „*obsahově nejde o ustanovení nové, ale s drobnými změnami převzaté z dosavadního § 108 SŘS*“.<sup>631</sup>

Právní úprava obsažená v SŘS přímo blíže neupravuje, v čem spočívají první kroky Nejvyššího správního soudu poté, co je mu doručena kasační stížnost. Podrobnosti jsou pro svou „technickou a úřední povahu“ obsaženy v Jednacím řádu Nejvyššího správního soudu<sup>632</sup> a především v Kancelářském a spisovém řádu Nejvyššího správního soudu.<sup>633</sup>

Zjednodušeně řečeno, v souladu s rozvrhem práce dojde v rámci daného soudního senátu k přidělení kasační stížnosti určitému soudci, tzv. soudce zpravodaj.<sup>634</sup> Současně se založí spis o kasační stížnosti, který je opatřen spisovou značkou. Ta zahrnuje tzv. rejstříkovou značku přibližující podstatu agendy kasační stížnosti<sup>635</sup> a dále číslo senátu, kterému věc tzv.

---

<sup>631</sup> Zavřelová, J. In: Jemelka, L. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 967.

<sup>632</sup> Srov. Jednací řád Nejvyššího správního soudu ve znění účinném od 1. 9. 2019 (dále jen „Jednací řád Nejvyššího správního soudu“), [https://www.nssoud.cz/fileadmin/user\\_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/jednaci\\_rad\\_2019.pdf](https://www.nssoud.cz/fileadmin/user_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/jednaci_rad_2019.pdf).

<sup>633</sup> Srov. směrnici č. 3/2017, Kancelářský a spisový řád Nejvyššího správního soudu (ve znění směrnice č. 3/2019, č. 4/2021, č. 10/2021 a č. 5/2022), ve znění účinném od 1. 7. 2022 (dále jen „Kancelářský a spisový řád Nejvyššího správního soudu“), [https://www.nssoud.cz/fileadmin/user\\_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/ksr\\_01\\_07\\_2022.pdf](https://www.nssoud.cz/fileadmin/user_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/ksr_01_07_2022.pdf).

<sup>634</sup> Podle § 7 odst. 3 a 4 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu soudci zpravodaji je věc v souladu s rozvrhem práce přidělena. Ten odpovídá za plynulost řízení a včasné rozhodnutí či jiné opatření ve věci. Stěžejním úkolem soudce zpravodaje je vyhotovení návrhu rozhodnutí a jeho následně písemné vyhotovení.

<sup>635</sup> Podle § 45 odst. 2 písm. a) Kancelářského a spisového řádu

napadla, a jméno soudce zpravodaje. Součástí spisu je kasační stížnost, případně další dokumenty, které byly ke kasační stížnosti připojeny. Tím nejčastěji bude plná moc prokazující zastoupení stěžovatele advokátem, pomineme-li, že podle § 37 odst. 3 SŘS by ke kasační stížnosti mělo být připojeno i napadené rozhodnutí krajského soudu. Není to vždy nezbytně nutné, a to zejména proto, že pro Nejvyšší správní soud je rozhodnutí krajského soudu dostupné elektronicky.<sup>636</sup>

Následně je účastníkům řízení o kasační stížnosti a osobám zúčastněným na řízení zasílána informace o probíhajícím řízení. Ta bývá poměrně stručná. Obsahuje především údaj o tom, kdy Nejvyššímu správnímu soudu byla doručena kasační stížnost a jaké je složení senátu, který kasační stížnost projedná a rozhodne. Součástí je i související poučení o právu namítat podjatost vůči členům senátu (ve lhůtě 1 týdne od okamžiku, kdy se subjekt řízení dozvěděl o důvodu

---

Nejvyššího správního soudu se lze v souvislosti s řízením o kasačních stížnostech setkat s těmito rejstříky:

As – řízení o kasačních stížnostech ve věcech dále neuvedených,

Ads – řízení o kasačních stížnostech ve věcech důchodového pojištění, nemocenského pojištění, zdravotního pojištění, nemocenské péče v ozbrojených silách, uchazečů o zaměstnání a jejich hmotného zabezpečení podle předpisů o zaměstnanosti, sociální péče a státní sociální podpory, pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti,

Afs – řízení o kasačních stížnostech ve věcech cel, daní, poplatků a ostatních daňových řízení, ve věcech týkajících se rozpočtových pravidel a dotací,

Azs – řízení o kasačních stížnostech ve věcech mezinárodní ochrany a zákona o pobytu cizinců, nebo

Aos – řízení o kasačních stížnostech ve věcech opatření obecné povahy, jejichž přezkum je upraven § 13 PandZ.

<sup>636</sup> Podle § 32 odst. 3 Kancelářského a spisového řádu Nejvyššího správního soudu pokud k podání, kterým se zahajuje řízení o kasační stížnosti, není připojeno napadené rozhodnutí krajského soudu, podatelna je vytiskne v rámci aplikace informačního systému Nejvyššího správního soudu, kam je krajské soudy vkládají, a připojí je k podání. Není-li napadené rozhodnutí možno vyhledat, podatelna neodkladně vyzve krajský soud k jeho vyvěšení na extranet soudu.

podjatosti).<sup>637</sup> Jsou-li splněny všechny podmínky řízení a stěžovatel je již při podání kasační stížnosti zastoupen advokátem, Nejvyšší správní soud vyzývá k doložení a vyčíslení případných nákladů řízení, včetně vyčíslení odměny za zastupování a sdělení čísla bankovního účtu. Tyto úkony obvykle činí asistent soudce.

Ve stejné době si Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 1 SŘS vyžádá spisy správního orgánu a krajského soudu (pokud je již nemá díky postupu podle § 106 odst. 5 SŘS). Minimálně spis krajského soudu by si měl Nejvyšší správní soud vyžádat vždy, byť i bez něj může být zjevné, že kasační stížnost bude opožděná, podaná osobou k tomu zjevně neoprávněnou nebo že bude nepřipustná.<sup>638</sup> Nicméně je to právě obsah soudního spisu krajského soudu, který Nejvyššímu správnímu soudu umožní definitivně utvrdit si správnost takového předběžného závěru. Kromě toho L. Hlouch správně poznamenává, že z obsahu spisu krajského soudu vyplývá i to, zda stěžovatel byl krajským soudem osvobozen od placení soudního poplatku, což podle § 36 odst. 3 SŘS dopadá i na řízení o kasační stížnosti, jakož i zda mu byl ustanoven zástupce, který, pokud je jím advokát, podle § 35 odst. 10 SŘS zastupuje stěžovatele i v řízení o kasační stížnosti.<sup>639</sup> Z obsahu soudního spisu tak lze poměrně snadno dovodit i „předchozí“ splnění některých podmínek řízení, což by jinak

---

<sup>637</sup> Podle L. Hloucha je třeba informaci o řízení zaslat v případě každé kasační stížnosti, tedy i zjevně opožděné, nepřipustné nebo podané osobou k tomu zjevně neoprávněnou, byť by z § 109 odst. 1 SŘS bylo možné dovodit opak (srov. *Hlouch, L.* In: *Šimíček, V. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1047).

<sup>638</sup> Z. Kühn v komentáři připouští, že pokud je evidentní nepřipustnost kasační stížnosti, nemusí se vyžadovat ani spis krajského soudu, srov. *Kühn, Z.* In: *Kühn, Z. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 1004.

<sup>639</sup> *Hlouch, L.* In: *Šimíček, V. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1048.

Nejvyšší správní soud bez znalosti spisu nevěděl a mohl z toho důvodu činit některé úkony nadbytečně, resp. v rozporu se zákonem.

Jak ve vztahu ke správnímu spisu dodává Z. Kühn, „právě zaslání správního spisu vyvolává největší problémy, protože krajský soud, kterému by již stěžovatel neměl kasační stížnost zasílat, vrací bezodkladně spis zpět správnímu orgánu. Nejvyšší správní soud tak žádá o zaslání správního spisu současně krajský soud (pro ten případ, že správní spis ještě nebyl vrácen), tak i žalovaný správní orgán“.<sup>640</sup> Podle Z. Kühna „tyto situace vedou k tomu, že správní spis je opakovaně předáván k poštovní přepravě. To jednak zvyšuje náklady... řízení, jednak se opakovaným vrácením a zasiláním správního spisu zvyšuje nebezpečí jeho ztráty“. Jako řešení vidí Z. Kühn, že „by ideálně zákon nebo praxe správních soudů sladil postup krajského soudu a Nejvyššího správního soudu po vydání rozhodnutí (například požadavkem na krajské soudy, aby správní spis vracely správnímu orgánu až po určité lhůtě, v níž by si od krajského soudu mohl spis vyžádat Nejvyšší správní soud pro potřeby svého řízení)“.<sup>641</sup> Jakkoliv uvedené náměty mají svou relevanci, obáváme se, že nejsou plně v souladu se závěry a požadavky vyjádřenými v rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který již byl zmíněn v kapitole VII, pojednávající o odkladném účinku kasačních stížností.<sup>642</sup> Uvedené

---

<sup>640</sup> Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 1004.

<sup>641</sup> Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 993.

<sup>642</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006-49 (1255/2007 Sb. NSS). V jeho rozhodnutí se výslovně uvádí, že „podání kasační stížnosti proto nemůže bránit správnímu orgánu v pokračování ve správním řízení“, k čemuž potřebuje správní spis. V praxi tak může nastat dilema, kdy správní spis potřebují pro svůj postup správní orgány, ale i Nejvyšší správní soud pro řízení o kasační stížnosti.

praktické problémy by zřejmě pomohla vyřešit elektronizace a digitalizace správních agend ve spojení s elektronizací soudnictví.

Další postup Nejvyššího správního soudu v řízení o kasační stížnosti je již odvislý od toho, zda kasační stížnost obsahuje všechny náležitosti a jsou splněny podmínky řízení, nebo ne.

Má-li kasační stížnost vady, ale není zjevně opožděná nebo podaná tím, kdo k jejímu podání není zjevně oprávněn, zajistí Nejvyšší správní soud jejich odstranění. Jinak Nejvyšší správní soud doručí kasační stížnost ostatním účastníkům řízení a osobám zúčastněným na řízení a poskytne jim možnost vyjádřit se k jejímu obsahu. Současně Nejvyšší správní soud může opatřit další podklady potřebné pro své rozhodnutí o kasační stížnosti.

Je otázkou, zda by neměla být kasační stížnost zaslána „na vědomí“ ostatním účastníkům řízení (a osobám zúčastněným na řízení) vždy, a to i když má vady, které teprve budou odstraňovány postupem podle § 106 odst. 3 SŘS. Vyloučeno to není, nicméně v takovém případě by bylo vhodné uvést, že kasační stížnost je zasílána zatím toliko na vědomí, a nikoliv k případnému vyjádření, neboť obsahuje vady, které budou odstraňovány. Následně, až bude kasační stížnost splňovat všechny náležitosti, bude dána možnost se k jejímu obsahu vyjádřit.

To, že v současné době je tato tzv. přípravná agenda, jejíž počáteční část byla přiblížena, soustředěna na Nejvyšším správním soudu, má své výhody, ale i nevýhody. Výhodou je, že kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, který jako jediný nadále komunikuje se stěžovatelem, jakož i s dalšími účastníky řízení o kasační stížnosti (a osobami zúčastněnými na řízení), pročež celkově nese odpovědnost za průběh řízení. I délka řízení o kasační stížnosti je tak plně v rukou Nejvyššího správního soudu, který ji může ovlivnit. Další výhodou oproti předchozímu řešení byl a i nadále je

---

větší počet asistentů soudců u Nejvyššího správního soudu, kteří v této souvislosti mohou realizovat potřebné (ne ale zdaleka všechny) úkony, resp. se na nich úzce podílet.<sup>643</sup>

Naopak nevýhodou je, že v době podání kasační stížnosti nemá Nejvyšší správní soud spis krajského soudu. Proto musí vycházet jednak z obsahu kasační stížnosti a jejích příloh (napadené rozhodnutí krajského soudu), resp. z toho, že krajský soud do interních databází správního soudnictví již zanesl potřebné údaje z hlediska identifikace napadeného rozhodnutí. S tím je spojeno to, že Nejvyšší správní soud si musí opatřit soudní (nebo i správní) spis; nejde o nevýhodu, nýbrž spíše o důsledek uplatněné koncepce. Nevýhodou již ale je, že tato činnost přece jenom Nejvyššímu správnímu soudu odčerpává jisté zdroje z hlediska toho, co je, resp. má být hlavní náplní činnosti Nejvyššího správního soudu. Lze ale zcela oprávněně namítnout, že právě i tato přípravná či podpůrná činnost úzce souvisí se zajišťováním zákonnosti a jednoty rozhodování krajských soudů.

Jakkoliv tyto přípravné a podpůrné kroky provedeny být musejí, je ryze koncepční otázkou, kdo je provede. V současné době je to Nejvyšší správní soud. Centralizace řízení o kasační stížnosti u Nejvyššího správního soudu od roku 2012 nepřinesla výrazné problémy. Zda přispěla i k urychlení délky řízení, lze jen obtížně konstatovat, neboť od této doby až do současnosti došlo k navýšení zatížení Nejvyššího správního soudu, což bylo již uvedeno v kapitole IV.

Je možné položit si poměrně provokativní otázku, zda „vynechání“ krajských soudů z počáteční či tzv. přípravné fáze řízení o kasační stížnosti, pomineme-li možnost postupu podle § 106 odst. 4 a 5 SŘS, není ke škodě věci.

---

<sup>643</sup> Za tím účelem srov. § 29a Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu, který upravuje úkony asistenta soudce na základě pověření soudce Nejvyššího správního soudu.

Ze strany krajských soudů „aktuálně“ zvolený postup může vést k tomu, že krajské soudy ztrácejí „zájem“ na tom, zda jsou vůči jejich rozhodnutí podávány kasační stížnosti a jaký je jejich obsah, resp. co je v nich vůči krajskému soudu namítáno. Krajské soudy kasační stížnosti netíží, a to doslova (opět s výjimkou výše naznačenou). Z pohledu krajských soudů věc „končí“ jejich rozhodnutím, resp. jeho doručením. Odsouvá se tím i případná a aktuální zpětná vazba ze strany stěžovatele vůči krajskému soudu. Nicméně zpětné vazby se krajskému soudu nakonec dostane, ale až od Nejvyššího správního soudu a navíc s jistým časovým odstupem, což nemusí být zcela ideální.

Zcela samostatnou otázkou v této souvislosti je případné připuštění prvků tzv. autoremedury do řízení o kasační stížnosti. V současné době je to ovšem zcela vyloučeno. Nelze pominout koncepční problémy dané tím, že kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem, (ne)přípustnost a (ne)přijatelnost kasační stížnosti, které je třeba posoudit, jakož i posuzování splnění podmínek řízení atd. jsou skutečnosti bránící uplatnění prvků autoremedury v řízení o kasační stížnosti.

Předpokladem k případnému uplatnění tzv. autoremedury v řízení o kasační stížnosti by muselo být opětovné zapojení krajských soudů do řízení o kasační stížnosti. Šlo by o návrat k původnímu řešení do roku 2011 a vlastně ještě více než to.

V případě autoremedury by bylo nezbytné vyřešit zcela praktické otázky, jako kdy by bylo možné ji uplatnit, resp. zda by to bylo povinností krajského soudu a zda by v tomto ohledu mohly nějakou roli sehrát stěžovatelem uplatněné důvody kasační stížnosti, nebo ne. Podobně by bylo třeba vyřešit podmínky pro přijetí rozhodnutí v tzv. autoremeduře ze strany krajského soudu.

Zřejmě by povaze autoremedury mohly vyhovovat důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. c) a d) SŘS. Nicméně nemusely by být *a priori* vylučovány ani ostatní, potažmo zbývající důvody kasační stížnosti. S tím je úzce



spojena další otázka, a tou je (ne)přípustnost nové, resp. následné kasační stížnosti vůči rozhodnutí krajského soudu vydanému v tzv. autoremeduře. Bylo by možné podat takovou kasační stížnost? Pokud ano, kdo by k tomu byl oprávněn (opět shodný stěžovatel?) a z jakých důvodů?

Jakkoliv jsme si vědomi značné problematičnosti výše uvedených myšlenek, je přesto minimálně k úvaze, zda by se tím nedosáhlo nějaké úlevy Nejvyššímu správnímu soudu, přičemž by současně požadavku zákonnosti rozhodnutí krajského soudu a ochrany subjektivních práv účastníků řízení ve správním soudnictví bylo učiněno zadost.

Je evidentní, že případné „počáteční“ snížení zatížení Nejvyššího správního soudu, resp. jeho „oddálení“ by v tomto ohledu bylo „vykoupeno“ vyšším zatížením krajských soudů. Nicméně to by nemuselo být tak „zničující“, vezmeme-li v potaz, že v řadě případů by stejně rozhodnutí krajského soudu bylo jinak zrušeno a krajské soudy by samy napravily to, co by jinak byly nuceny napravovat z popudu kasačního rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Případné uplatnění autoremedury u rozhodnutí krajských soudů posílilo jednoinstanční povahu správního soudnictví. Přináší to ale mnohá úskalí, která by s tím byla spojena.

## **2. Posuzování splnění podmínek řízení a odstraňování vad kasační stížnosti**

Z hlediska postupu Nejvyššího správního soudu po doručení kasační stížnosti a informování účastníků řízení a osob zúčastněných na řízení je stěžejní zajištění splnění podmínek řízení a odstranění možných vad kasační stížnosti, pokud jsou tyto vady tzv. odstranitelné.<sup>644</sup> Nesplnění podmínek řízení či

---

<sup>644</sup> Podle § 13 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu po zahájení řízení soudce zpravodaj především zkoumá, zda jsou splněny podmínky řízení a zda byly odstraněny případné vady kasační stížnosti.

existence vad kasační stížnosti, které nejsou odstranitelné, případně nebyly ani vzdor předchozí výzvě a poučení náležitě odstraněny, je důvodem k tomu, aby se danou kasační stížností Nejvyšší správní soud po věcné stránce nijak nezabýval.

Postup Nejvyššího správního soudu při odstraňování vad kasační stížnosti a splnění podmínek řízení vychází předně z § 109 odst. 1 SŘS. Toto ustanovení naznačuje, co je nutno v případě kasační stížnosti posoudit jako první, resp. kdy se předvídaný postup v řízení o kasační stížnosti neuplatní.

## **2.1 Postup v případě zjevné opožděnosti, zjevně neoprávněného stěžovatele nebo nepřipustnosti kasační stížnosti**

V tzv. přípravné fázi řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud předně posuzuje, zda je kasační stížnost podána včas, oprávněnou osobou a zda je přípustná.<sup>645</sup> Jedná se o případy vážného nedostatku, který brání dalšímu postupu v řízení a vydání rozhodnutí ve věci samé. V těchto případech Nejvyšší správní soud nemá a ani nebude činit další kroky vedoucí k tomu, aby byly odstraněny další možné nedostatky kasační stížnosti a byly splněny chybějící podmínky řízení.

Jestliže kasační stížnost není podána ve stanovené lhůtě a není-li lhůta pro podání kasační stížnosti podle § 106 odst. 4 SŘS zachována, důsledkem je, že kasační stížnost není podána včas. Je opožděná. Tím nastává zákonný důvod podle § 46 odst. 1 písm. b) SŘS pro odmítnutí kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud proto usnesením kasační stížnost z uvedeného důvodu odmítne.

---

<sup>645</sup> Právní úprava v § 109 odst. 1 SŘS sice výslovně zmiňuje pouze zjevnou opožděnost a zjevně neoprávněného stěžovatele, ale bude to platit i v případě nepřipustné kasační stížnosti (shodně srov. *Kühn, Z.* In: *Kühn, Z. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 1005).

Včasnost (*a contrario* opožděnost) kasační stížnosti by se měla posuzovat vždy mezi prvními podmínkami. Pouze v případě včasné kasační stížnosti je vhodné, ba i nutné pokračovat v odstraňování případných vad kasační stížnosti a zkoumat splnění podmínek řízení, resp. přispívat k jejich splnění. Je-li kasační stížnost opožděná a současně trpí dalšími vadami a nedostatky, které jsou ovšem odstranitelné, není vhodné ani účelné tyto nedostatky jakkoliv odstraňovat, když kasační stížnost bude právě pro opožděnost odmítnuta. Opačný postup Nejvyššího správního soudu by rozhodně nebyl efektivní.

Ústavní soud s ohledem na skutečnost, že o opožděnosti kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud, proti jehož rozhodnutí není přípustný žádný opravný prostředek, vyslovil apel, „*aby při odmítání kasační stížnosti pro její opožděnost byl pečlivý a obezřetný a aby posuzoval, zda účastník řízení měl v konkrétním případě reálnou možnost předvídat hrozbu odmítnutí kasační stížnosti pro opožděnost a podle toho již v kasační stížnosti argumentovat, resp. navrhnout důkazy*“.<sup>646</sup> Týká se to především případů, kdy posouzení opožděnosti kasační stížnosti může být poněkud náročnější. Ostatně § 109 odst. 1 SŘS stanovuje výjimku z dalšího postupu Nejvyššího správního soudu k požadavku „zjevnosti“ opožděnosti takové kasační stížnosti. Nejsou ani vyloučeny případy, že odmítnout kasační stížnost pro její opožděnost bude možné až po důkladném seznámení se se soudním spisem, případně po uskutečněném dokazování, které v tomto ohledu není vyloučeno.<sup>647</sup> V daném ohledu již nepůjde o zjevnou

---

<sup>646</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2009, sp. zn. III. ÚS 2637/08. Podle náleží Ústavního soudu ze dne 20. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 1027/11-1, odmítnutí kasační stížnosti stěžovatele z důvodu opožděnosti, aniž by pro tento postup byly splněny zákonné předpoklady, představuje „odepření spravedlnosti“, jež s sebou nese i porušení ústavně zaručeného práva stěžovatele ve smyslu čl. 36 odst. 1 a 2 LPS.

<sup>647</sup> Shodně srov. Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní.

opožděnost. Pochopitelně, že stěžovateli by měla být dána možnost vyjádřit se k možnému posouzení jeho kasační stížnosti jako opožděné, aby se vyhovělo požadavku zákazu tzv. překvapivých rozhodnutí. To by mělo být „v případech, které se vyznačují některým netypickým aspektem“.<sup>648</sup>

Podobně tomu může být i v případě kasační stížnosti podané osobou k tomu zjevně neoprávněnou. To představuje důvod odmítnutí kasační stížnosti podle § 46 odst. 1 písm. c) SŘS.

Pokud je kasační stížnost nepřijatelná, což Nejvyšší správní soud zjistí především po prostudování jejího obsahu a srovnáním s § 104 SŘS, Nejvyšší správní soud kasační stížnost bez dalšího usnesením podle § 46 odst. 1 písm. d) SŘS odmítne. V případě nepřijatelnosti kasační stížnosti by šlo analogicky aplikovat závěry ohledně přednosti odmítnutí z důvodu nepřijatelnosti před odmítnutím z důvodu opožděnosti.<sup>649</sup> Proto by otázka nepřijatelnosti kasační stížnosti měla být Nejvyšším správním soudem posouzena hned jako první.

Ve výše naznačených případech se jedná o zcela zásadní a nenapravitelné skutečnosti, které brání dalšímu postupu Nejvyššího správního soudu vedoucímu k rozhodnutí ve věci samé. I proto by Nejvyšší správní soud s vydáním usnesení o odmítnutí kasační stížnosti neměl příliš váhat, a vzbuzovat tak ve stěžovateli marné očekávání, že se jeho kasační stížností bude věcně zabývat. Současně je třeba, aby v odůvodnění odmítavého usnesení byl Nejvyšší správní soud zdrženlivý a vyjadřoval se toliko k tomu, v čem a proč byl naplněn zákonný důvod odmítnutí kasační stížnosti podle § 46

---

Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 1005.

<sup>648</sup> Kocourek, T. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 371.

<sup>649</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2007, č. j. 2 As 46/2006-100 (2276/2011 Sb. NSS).

odst. 1 písm. b), c) nebo d) SŘS.

Není vyloučeno, že až po určité době Nejvyšší správní soud přehodnotí svůj prvotní závěr a dospěje k tomu, že kasační stížnost, ačkoliv to tak zpočátku nevypadalo, je „nakonec“ opožděná, podaná osobou zjevně k tomu neoprávněnou nebo je nepřijatelná. S ohledem na různá specifika tyto případy nelze vyloučit a nelze je bez dalšího označit za pochybení Nejvyššího správního soudu. S ohledem na důsledky usnesení o odmítnutí kasační stížnosti z hlediska přístupu k soudu je vhodný obezřetný přístup založený na pravidle „v pochybnostech ve prospěch“, pro což pléduje Ústavní soud.

Jakmile Nejvyšší správní soud, třebaš po počátečních pochybnostech, nakonec dospěje k pevnému závěru, že kasační stížnost naplňuje některou z výše uvedených skutečností, musí ji odmítnout. To, že dosud vynaložená práce ohledně odstraňování vad kasační stížnosti nebo zajištění splnění podmínek řízení bude marná, je sice nepřijemným zjištěním, ale nezakládá konvalidaci opožděnosti, nepřijatelnosti nebo neoprávněného stěžovatele.

Jinak řečeno, někdy opožděnost kasační stížnosti, její nepřijatelnost nebo fakt, že byla podána osobou k tomu neoprávněnou, bude zjevná již ze samotné kasační stížnosti. Někdy ale tato zjevnost nastane až po jiných uskutečněných úkonech a někdy zjevnost bude nahrazena až pečlivým zkoumáním ze strany Nejvyššího správního soudu.

V řízení o kasační stížnosti není až tolik podstatné, kdy tyto důvody odmítnutí kasační stížnosti byly objektivně zjištěny, jakkoliv by se právě na ně měla soustředit prvotní pozornost Nejvyššího správního soudu, nýbrž že nastaly.

## 2.2 Postup v případech odstranitelných vad kasační stížnosti a zajištění splnění podmínek řízení o kasační stížnosti

Nejsou-li dány důvody naznačené v § 109 odst. 1 větě první SŘS, dalším krokem Nejvyššího správního soudu je odstraňování vad kasační stížnosti. Jak uvádí L. Hlouch, „samotné odstraňování vad kasační stížnosti tedy logicky následuje až poté, co Nejvyšší správní soud obdrží spis krajského soudu a vyloučí opožděnost či neoprávněnost podání kasační stížnosti“,<sup>650</sup> jakož i nepřipustnost kasační stížnosti. Pojmově se to týká těch vad, které jsou tzv. odstranitelné, resp. zajištění splnění těch podmínek řízení o kasační stížnosti tam, kde je (dodatečně) splnit lze.

Protože se dostáváme k pojmům „vada kasační stížnosti“ a „splnění podmínek řízení“, v souladu s komentářovou literaturou lze zopakovat, že „Nejvyšší správní soud odstraňuje takové vady podání, které jsou odstranitelné. Přitom využívá postup dle § 106 odst. 3 SŘS ve vztahu k náležitostem dle § 106 odst. 1 SŘS... Naproti tomu zaplacení soudního poplatku za řízení o kasační stížnosti, doložení plné moci pro advokáta či osvědčení o vzdělání požadované pro výkon advokacie... nejsou náležitostmi kasační stížnosti ve smyslu § 106 odst. 1 SŘS. V případě těchto vad podání je namíste postup podle § 37 odst. 5 SŘS. Zatímco zákon stanoví pro výzvy podle § 106 odst. 3 SŘS pevnou zákonnou lhůtu 1 měsíce, v usneseních vydávaných podle § 37 odst. 5 SŘS lze stanovit lhůtu dle uvážení soudu... Ve vztahu k výzvě k zaplacení soudního poplatku stanoví § 9 odst. 1 SoudP minimální lhůtu 15 dnů“. <sup>651</sup> Je úkolem Nejvyššího správního soudu, aby uplatnil adekvátní adekvátní

---

<sup>650</sup> Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1048.

<sup>651</sup> Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 1004.

výzvu směřující k odstranění daných nedostatků.

V praxi není vyloučeno, že kromě vad kasační stížnosti samotné nejsou splněny ani podmínky řízení. Je-li jednou z nich nedostatek povinného zastoupení stěžovatele advokátem, zdá se být vhodné postupovat tak, aby byla nejprve splněna právě tato podmínka řízení.<sup>652</sup> Výhodou totiž je, že při následném odstraňování vad kasační stížnosti a zajištění splnění dalších podmínek řízení může Nejvyšší správní soud již přímo komunikovat se zástupcem (advokátem), pročež lze očekávat snadnější postup v řízení a odpadnutí případných nedorozumění vyvolaných neznalostí právní úpravy nebo aplikační praxe.

Pokud stěžovatel není zastoupen a nespĺňuje podmínku podle § 105 odst. 2 SŘS, vyzve jej Nejvyšší správní soud k tomu, aby ve stanovené lhůtě doložil, že zastoupen je (typicky předložením plné moci), nebo aby požádal Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti o ustanovení zástupce z řad advokátů. Pokud tak stěžovatel neučiní, jedná se o nedostatek podmínek řízení a Nejvyšší správní soud takovou kasační stížnost usnesením odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) SŘS.

Jak je naznačeno, zvolený nebo ustanovený zástupce advokát může být nápomocen stěžovateli s úhradou soudního poplatku za kasační stížnost. Nebyl-li poplatek za řízení splatný podáním kasační stížnosti zaplacen, Nejvyšší správní soud vyzve poplatníka – stěžovatele, resp. jeho zástupce k zaplacení ve lhůtě, kterou mu určí v délce alespoň 15 dnů. Výjimečně může soud určit lhůtu kratší. Nejvyšší správní soud je povinen stěžovatele ve výzvě poučit o tom, že řízení zastaví, jestliže poplatek nebude ve stanovené lhůtě zaplacen. Po marném uplynutí této lhůty soud řízení podle § 9 odst. 1 SoudP ve spojení s § 47 písm. c) SŘS usnesením zastaví. K zaplacení soudního poplatku po marném uplynutí lhůty se

---

<sup>652</sup> Shodně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2006, č. j. 2 Afs 162/2005-66.

nepřihlíží a tento soudní poplatek se stěžovateli vrátí.

Nemá-li kasační stížnost všechny náležitosti, jak je předpokládá § 106 odst. 1 SŘS, již při svém podání, má kasační stížnost vady. Ustanovení § 109 odst. 1 SŘS vyžaduje, aby se Nejvyšší správní soud pokusil v součinnosti se stěžovatelem tyto vady kasační stížnosti odstranit. Za tím účelem je namíste postup podle § 106 odst. 3 SŘS.

Podle § 106 odst. 3 SŘS, pokud nemá kasační stížnost všechny náležitosti podle § 106 odst. 1 SŘS již při svém podání, musejí být tyto náležitosti stěžovatelem doplněny ve lhůtě 1 měsíce od doručení usnesení, kterým byl stěžovatel vyzván k doplnění kasační stížnosti. V usnesení musí být stěžovatel poučen, že nebude-li kasační stížnost v tomto ohledu doplněna a v řízení nebude možné pro tento nedostatek pokračovat, bude kasační stížnost usnesením odmítnuta.<sup>653</sup>

Jen v této lhůtě 1 měsíce může stěžovatel rozšířit kasační stížnost na výroky dosud nenapadené a rozšířit její důvody. Tuto lhůtu může Nejvyšší správní soud na včasnou<sup>654</sup> žádost

---

<sup>653</sup> Komentářová literatura zmiňuje, že v praxi se nabízí důvod odmítnutí podle § 37 odst. 5, ale i § 46 odst. 1 písm. a) SŘS. Podle Z. Kühna je použití § 46 odst. 1 písm. a) SŘS chyba, když dané ustanovení „*míří na nedostatek podmínek řízení, naopak § 37 odst. 5 SŘS na nedostatek náležitostí návrhu (kasační stížnosti). Podmínky řízení a náležitosti návrhu nelze směřovat*“, což dokládá odkazy na judikaturu (srov. Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 991). Jakkoliv lze s uvedeným závěrem souhlasit, z pohledu stěžovatele a zejména důsledků rozhodnutí o odmítnutí kasační stížnosti je uvedení buďto § 37 odst. 5, nebo § 46 odst. 1 písm. a) SŘS v zásadě méně podstatné. Důsledky jsou shodné. V rámci kapitoly V bylo podání kasační stížnosti zařazeno mezi podmínky řízení, nicméně judikatura nesměšuje podmínky řízení a náležitosti návrhu.

<sup>654</sup> Pokud stěžovatel teprve po uplynutí lhůty 1 měsíce ve smyslu § 106 odst. 3 SŘS zašle Nejvyššímu správnímu soudu žádost o její prodloužení, Nejvyšší správní soud k takové žádosti nepřihlédne (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2003, č. j. 3 Ads



stěžovatele z vážných důvodů prodloužit, nejdéle však o další měsíc.

### **3. Další postup Nejvyššího správního soudu a jeho vázanost kasační stížností**

Nejsou-li důvody pro jiný postup, jsou-li splněny podmínky řízení<sup>655</sup> a kasační stížnost je tzv. projednatelná a bezvadná, Nejvyšší správní soud doručí kasační stížnost ostatním účastníkům řízení a osobám zúčastněným na řízení. Současně jim poskytne možnost vyjádřit se k obsahu kasační stížnosti. Lhůta stanovená k vyjádření by měla být přiměřená povaze věci.

Již bylo výše uvedeno, že je možné zaslat kasační stížnost k případnému vyjádření až poté, co jsou odstraněny její možné vady postupem podle § 106 odst. 3 SŘS. Nabízí se možnost zaslat ještě vadnou kasační stížnost současně se zasláním „prvotní“ informace o řízení před Nejvyšším správním soudem. V daném ohledu by bylo namístě vyrozumět, že tato kasační stížnost teprve bude doplněna a její vady odstraněny. Na druhou stranu v tom může být i jistá potíž, neboť by tím mohli být nadbytečně zatěžováni ostatní

---

21/2003-40, 195/2004 Sb. NSS).

<sup>655</sup> J. Zavřelová výslovně zmiňuje, že zasílání kasační stížnosti k vyjádření by měl Nejvyšší správní soud uskutečnit až po zaplacení soudního poplatku. Podle jejího názoru „*kdyby přitom ještě před vybráním soudního poplatku činil soud uvedené úkony, mohlo by se posléze ukázat, že v důsledku nezaplacení soudního poplatku šlo o úkony nadbytečné, zatěžující případně ostatní účastníky řízení o kasační stížnosti a přinášející jim náklady například na vypracování vyjádření ke kasační stížnosti. Na druhé straně vyzývání stěžovatele k zaplacení soudního poplatku ještě předtím, než byly splněny veškeré podmínky na straně stěžovatele pro meritorní rozhodnutí o kasační stížnosti, by vedlo k nutnosti tento poplatek opět vracet (v nekrácené výši)*“ (srov. Zavřelová, J. In: Jemelka, L. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 968).

účastníci řízení (a osoby zúčastněné na řízení), zvláště pokud by kasační stížnost doplněna nebyla a v důsledku toho došlo k jejímu odmítnutí. V praxi je vhodné volit takový postup s ohledem na to, jak vypadá kasační stížnost a u jakých vad se počítá s jejich odstraněním. Pokud kupříkladu zcela chybí v kasační stížnosti jakákoliv argumentace (v případě tzv. blanketní kasační stížnosti), jeví se jako postačující toliko obecná informace ostatním, že kasační stížnost byla podána.

Pokud se ostatní účastníci řízení (a osoby zúčastněné na řízení) ke kasační stížnosti vyjádří, označuje se to jako tzv. replika. Je vhodné, aby toto vyjádření bylo zasláno i stěžovateli, nicméně se již nepředpokládá jeho reakce (tzv. duplika). Klíčové je, aby se s obsahem kasační stížnosti mohly seznámit všechny subjekty řízení, kterých se týká, a aby jejich případné reakce ke kasační stížnosti byly obsahem soudního spisu.

Nelze nevidět, že zasilání vyjádření ke kasační stížnosti k dalšímu vyjádření stěžovateli může prodlužovat délku řízení. Kromě toho by se z řízení, které vede Nejvyšší správní soud, spíše stal prostor pro výměnu názorů účastníků řízení. Jakkoliv je i toto důležitý fakt, v řízení o kasační stížnosti je klíčové, aby po „slyšení stran“ rozhodl Nejvyšší správní soud. Nikoliv aby nadále pokračoval (jakkoliv zajímavý a třeba i poučný) dialog stěžovatele s ostatními účastníky řízení (a osobami zúčastněnými na řízení) a oddalovalo se tím rozhodnutí o kasační stížnosti. Na druhou stranu v některých případech není vyloučeno, že takový vzájemný dialog může obohatit i Nejvyšší správní soud z hlediska toho, na jaké argumenty bude třeba v rozhodnutí reagovat.

Následující části se věnují § 109 odst. 2 až 5 SŘS, které stanoví určitá východiska, na nichž je založeno řízení o kasační stížnosti a postup Nejvyššího správního soudu, včetně možných výjimek. Ty lze vnímat negativně, neboť oslabují dispoziční zásadu a současně posouvají povahu kasační stížnosti coby mimořádného opravného prostředku a Nejvyšší správní soud, coby vrcholný soudní orgán, směrem

k zohlednění určitých skutečností *ex offio*. Na druhou stranu tyto výjimky umožňují udržet ochranný a přezkumný charakter kasační stížnosti.

### 3.1 Rozhodování o kasační stížnosti bez jednání

Podle § 109 odst. 2 SŘS o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání. Považuje-li to za vhodné nebo provádí-li dokazování, nařídí k projednání kasační stížnosti jednání.<sup>656</sup> Dané ustanovení obsahuje dva samostatné důvody, které vedou k nařízení jednání. Jedná se o speciální pravidlo vůči obecnému § 51 SŘS.

V praxi Nejvyššího správního soudu je takových jednání o kasačních stížnostech velice málo.<sup>657</sup> Je to dáno i tím, že v řízení o kasační stížnosti platí zákaz tzv. (skutkových) novot (§ 109 odst. 5 SŘS). Ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud nepřihlíží. To je dáno povahou kasační stížnosti jako mimořádného opravného prostředku.

Jak uvedl Nejvyšší správní soud, výjimkou, kdy dojde k nařízení jednání, „jsou případy, kdy soud provádí dokazování, a dále případy, kdy soud uzná nařízení jednání za vhodné. Důvodem, pro který by Nejvyšší správní soud musel bez dalšího shledání vhodnosti nařídít jednání, není samotná žádost účastníka řízení“.<sup>658</sup> Jinak řečeno, na nařízení jednání

---

<sup>656</sup> Podrobnosti jsou upraveny v § 14 až 26 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu.

<sup>657</sup> Z. Kühn trefně poznamenává, že v podmínkách stávajícího počtu kasačních stížností to ani není myslitelné. Proto nařízení jednání o kasační stížnosti z důvodu vhodnosti „je pro Nejvyšší správní soud z časových důvodů nevhodný luxus“ (srov. Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 1005).

<sup>658</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2005, č. j. 8 Aps 1/2005-82 (932/2006 Sb. NSS).

o kasační stížnosti nemá účastník řízení nárok. Je plně v rukou Nejvyššího správního soudu, zda považuje nařízení jednání za vhodné, přičemž zákon doplňující kritéria v tomto ohledu nestanoví. Oproti tomu, pokud se má v rámci řízení o kasační stížnosti provádět dokazování, možnost volby již Nejvyšší správní soud nemá a jednání nařídít musí. Jak uvádí L. Hlouch, „za dokazování se již tradičně ve správním soudnictví nepovažuje nakládání se soudním spisem krajského soudu..., jakož ani čerpání informací ze správního spisu žalovaného správního orgánu“.<sup>659</sup>

Pokud Nejvyšší správní soud nařídí jednání a bude-li prováděno dokazování, odkázat lze v této souvislosti na § 49 a 52 SŘS, které obecně upravují jednání a dokazování, neboť tuto právní úpravu lze podle § 120 SŘS přiměřeně uplatnit i v řízení o kasační stížnosti.

Poměrně kriticky se Z. Kühn vyjádřil k tomu, že „*Nejvyšší správní soud se nerozpakuje v některých věcech třeba i zásadně přehodnocovat provedené důkazy. Přitom však Nejvyšší správní soud, neprovádí-li sám dokazování, důkazy (typicky svědecké výpovědi) vnímá jen nepřimo, prostřednictvím záznamů ve správním či soudním spise. Takovéto rozhodování Nejvyššího správního soudu může být někdy i dosti akademické a odtržené od reality dokazování ve správním řízení. Proto je podle mě namístě požadovat na Nejvyšším správním soudu více sebeomezení ve vztahu k hodnocení skutkových otázek*“.<sup>660</sup> K tomu by se dalo dodat, zda právě řešení skutkových otázek je vůbec hodno kasační stížnosti, resp. činnosti Nejvyššího správního soudu.

---

<sup>659</sup> Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1051.

<sup>660</sup> Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 1006.

### 3.2 Vázanost rozsahem kasační stížnosti

Podle § 109 odst. 3 SŘS je Nejvyšší správní soud vázán rozsahem kasační stížnosti, což lze označit za odraz dispoziční zásady. Jak poznamenává L. Hlouch, „*rozsah, v jakém stěžovatel napadá výroky rozhodnutí krajského soudu a který je vymezen v kasační stížnosti, se stává pro Nejvyšší správní soud závazným rámcem přezkumu napadeného rozhodnutí, který nemůže být překročen*“<sup>661</sup> až na následující výjimky. Vázanost rozsahem kasační stížnosti neplatí, je-li na napadeném výroku závislý výrok, který napaden nebyl, nebo je-li rozhodnutí správního orgánu nicotné. Jedná se o skutečnosti, k nimž musí Nejvyšší správní soud přihlédnout z moci úřední.

Uvedení toho, v jakém rozsahu je napadeno rozhodnutí krajského soudu, je podle § 106 odst. 1 SŘS povinnou náležitostí kasační stížnosti. Lze zopakovat, že rozsahem kasační stížnosti se rozumějí konkrétní výroky rozhodnutí krajského soudu, neboť kasační stížnost směřující proti odůvodnění je podle § 104 odst. 2 SŘS nepřipustná. Řádná specifikace rozsahu kasační stížnosti je klíčová tam, kde rozhodnutí krajského soudu má několik výroků, které na sobě nejsou vzájemně závislé a obtojí případně i samostatně. Z toho důvodu § 109 odst. 3 SŘS stanovuje výjimku z vázanosti rozsahem kasační stížnosti pro případy, kdy na napadeném výroku je závislý jiný výrok, který kasační stížností napaden nebyl.<sup>662</sup> Druhým důvodem, kdy Nejvyšší

---

<sup>661</sup> Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1052.

<sup>662</sup> Jak uvádí J. Zavřelová, „*tyto kasační stížnosti nenapadené (avšak závislé) výroky Nejvyšší správní soud zruší jen v případě, kdy uzná kasační stížnost v napadeném výroku jako důvodnou, a to z titulu jejich provázanosti s napadeným a rušeným výrokem, nikoliv proto, že by je rovněž přezkoumával*“. Uvedená autorka prakticky výslovně zmiňuje 3 případy, kdy se tomu tak může stát – závislost výroku o nákladech řízení na výroku o věci samé, výrok plynoucí z § 16 odst. 5 SvInř nebo v případě zásahových žalob (blíže srov. Zavřelová, J. In: Jemelka, L.

správní soud není vázán rozsahem kasační stížnosti, jsou případy zjištěné nicotnosti rozhodnutí správního orgánu. V daném případě povaha nicotnosti<sup>663</sup> si vynucuje specifický přístup. Důvodem je, že krajský soud pochybil v tom, že ve smyslu § 76 odst. 2 SŘS měl vyslovit nicotnost rozhodnutí, ale neučinil tak. Nicotnost tak nadále trvá a tímto způsobem ji lze odstranit.<sup>664</sup>

### 3.3 Vázanost důvody kasační stížnosti

Ustanovení § 109 odst. 4 SŘS určuje vázanost Nejvyššího správního soudu z hlediska stěžovatelem uplatněných důvodů kasační stížnosti. Tím jsou položeny mantinely pro přezkumnou činnost Nejvyššího správního soudu vůči napadenému rozhodnutí krajského soudu. Nicméně to neplatí, bylo-li

řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c) SŘS] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d) SŘS], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. Právní úprava výslovně odkazuje jak na obecné vymezení důvodů kasační stížnosti, ke kterým se přihlíží z moci úřední, tak i prostřednictvím odkazu na konkrétní ustanovení z § 103 SŘS.

Ustanovení § 109 odst. 4 SŘS navazuje na § 106 odst. 1 SŘS. Podle něj kasační stížnost musí obsahovat kromě rozsahu také

---

*a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 970).

<sup>663</sup> K nicotnosti srov. především monografie *Frumarová, K.* Nicotnost správního rozhodnutí. Praha: Leges, 2014, nebo *Potěšil, L.* Nicotnost a správní rozhodnutí ve středoevropském kontextu. Brno: Masarykova univerzita, 2015, a literaturu a judikaturu tam uvedenou.

<sup>664</sup> K této problematice blíže srov. *Frumarová, K.* Nicotnost správního rozhodnutí. Praha: Leges, 2014, s. 329 a násl.

uvedení toho, z jakých důvodů stěžovatel napadá rozhodnutí krajského soudu.

Důvody vedoucí k zavedení vázanosti uplatněnými důvody kasační stížnosti jsou shodné jako v případě vázanosti rozsahem kasační stížnosti. Jím je respektování dispoziční povahy kasační stížnosti a vymezení stížnostních námitek, jejichž prostřednictvím Nejvyšší správní soud posléze přezkoumává stěžovatelem napadené rozhodnutí krajského soudu.

Z pravidla ohledně vázanosti uplatněnými důvody kasační stížnosti jsou přípustné výjimky. Ty jsou přitom poměrně obsáhlé a vycházejí z toho, že dispoziční zásada se někdy neprojevuje ve své čisté podobě. Jak v této souvislosti kriticky poznamenává L. Hlouch, „*zákonodárce v podstatě vytvořil Nejvyššímu správnímu soudu podmínky pro přezkum revizního charakteru*“,<sup>665</sup> a podle jeho názoru je to také jeden z důvodů, proč se v případě „*kasační stížnosti mluví jako o široce nastaveném mimořádném opravném prostředku*“.<sup>666</sup> S tím lze v zásadě souhlasit.

Pokud bychom chtěli kritizovat širší rozsahu skutečností (vad), k nimž je Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout z moci úřední, nelze pominout to, že samy vycházejí z existence obdobných důvodů kasační stížnosti v § 103 odst. 1 SŘS. Jejich zohlednění z moci úřední je založeno na tom, že představují tak závažné vady, které nelze tolerovat, byť na ně stěžovatel v kasační stížnosti výslovně neupozornil. Jestliže jsme se věnovali úvahám o možné redukci důvodů kasační stížnosti, lze tyto úvahy přenést i sem, a to z hlediska uplatnění širě *ex offico* přezkumu Nejvyššího správního soudu. Je tudíž plně na zákonodárci, zda po Nejvyšším správním

---

<sup>665</sup> Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 973.

<sup>666</sup> Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1053.

soudu z hlediska jeho činnosti a širě přezkumu bude vyžadovat nápravu v takovém rozsahu, jak mu svěřují § 103 odst. 1 písm. c) a d) SŘS. Jsme toho názoru, že by tomu tak být nutně nemuselo. Na druhou stranu je sice pravdou, že kvůli tomu je vskutku kasační stížnost dosti extenzivně pojatý mimořádný opravný prostředek, avšak zachování stávající širě *ex offio* přezkumu Nejvyššího správního soudu nepředstavuje jeho výraznou zátěž.

Nejvyšší správní soud není vázán důvody kasační stížnosti, bylo-li řízení před krajským soudem zmatečné. Zmatečností je třeba mínit důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. c) SŘS. Dále není Nejvyšší správní soud vázán uplatněnými důvody kasační stížnosti v případě dvou důvodů vymezených v § 103 odst. 1 písm. d) SŘS. Jimi jsou existence vady, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí krajského soudu. Z hlediska uplatněné posloupnosti v případě odkazů na § 103 odst. 1 písm. d) SŘS lze konstatovat, že zákonodárce v případě § 109 odst. 4 SŘS zvolil opačnou posloupnost, než která je vyjádřena v § 103 odst. 1 písm. d) SŘS. Zatímco § 109 odst. 4 SŘS z hlediska výjimek nejprve zmiňuje vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí soudu o věci samé, § 103 odst. 1 písm. d) SŘS uvádí až jako „sběrnou kategorii“ jinou vadu řízení. Proto zatímco § 103 odst. 1 písm. d) SŘS zmiňuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu danou jeho nesrozumitelností nebo nedostatkem důvodů na prvním místě, § 109 odst. 4 SŘS tak činí až na místě „třetím“, navíc toliko obecně odkazem na nepřezkoumatelnost. Nicméně díky výslovným odkazům na oba zmíněné důvody kasační stížnosti nejsou uvedené formulační a systematické odlišnosti příčinou nejasností. Zavedení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu mezi výjimky z vázanosti důvody kasační stížnosti vychází ze stejných příčin, jako je tomu v případě výjimky z rozsahu kasační stížnosti podle § 109 odst. 3 SŘS. Tou je povaha vad způsobujících nicotnosti rozhodnutí správního orgánu a zájem na tom, aby tato nicotná rozhodnutí správních orgánů



byla „odklizena“.

Kromě toho, že Nejvyšší správní soud je vždy povinen zohlednit tyto případné vady *ex offico*,<sup>667</sup> je třeba doplnit, že těmito možnými vadami a uplatněnými námitkami se Nejvyšší správní soud musí zabývat přednostně. Pokud totiž některé z nich budou důvodné, není již namístě, aby se Nejvyšší správní soud vypořádával s důvodností ostatních, resp. zbylých důvodů kasační stížnosti.

V praxi první nebo druhá nejčastější námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu podle § 103 odst. 1 písm. d) SŘS musí být ze strany Nejvyššího správního soudu posouzena vůči ostatním námitkám prioritně. Je-li totiž rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné, nelze dost dobře hodnotit (ne)naplnění dalších důvodů kasační stížnosti. Ostatně k témuž závěru lze dojít při zohlednění požadavku postupu Nejvyššího správního soudu z moci úřední podle § 109 odst. 4 SŘS.

Nicméně nejsou to všechny výjimky, které se pojí k vázanosti Nejvyššího správního soudu důvody kasační stížnosti. Ty již nejsou výslovně obsaženy v textu právní úpravy, nicméně je dovodila judikatura. I v tomto případě lze zopakovat, že správná aplikace § 109 odst. 4 SŘS se neobejde bez znalosti judikatury. V daném ohledu je to však poměrně jednodušší, neboť adresátem vázanosti důvody kasační stížnosti, jakož i důvody, k nimž je Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout z moci úřední, je právě tento soud. U Nejvyššího správního soudu lze plně předpokládat znalost vlastní judikatury a jí zavedených rozšiřujících výjimek. Tyto judikaturou dovozené výjimky z vázanosti uplatněnými

---

<sup>667</sup> Odkázat lze na výstižné vyjádření L. Hloucha. Podle něj „*Nejvyšší správní soud se musí za každých okolností zabývat tím, zda napadené rozhodnutí... nesplňuje pojmové znaky čtyř zákonných situací, a to aniž by tyto vady byly stěžovatelem namítány*“ (Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1053 a 1054).

důvody kasační stížnosti vycházejí jednak z toho, že v opačném případě by došlo k porušení základních lidských práv, a jednak jsou spojeny se souvisejícími požadavky, které ovlivňují sféru správního trestání. Ostatně ohledně jejich obsahu lze odkázat na kapitolu II podkapitolu 2, kde se blíže pojednává o výjimkách z dispoziční zásady. Tyto výjimky platí nejen pro krajský soud, ale i pro Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti.<sup>668</sup>

### 3.4 Zákaz skutkových novot v řízení o kasační stížnosti

Podle § 109 odst. 5 SŘS ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí krajského soudu, Nejvyšší správní soud nepřihlíží. Svou povahou co do důsledků (srov. „nepřihlíží“) a stanovením doby (srov. „poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí“) se jedná o projev koncentrace řízení v rámci řízení o kasační stížnosti.

Dané ustanovení cestou koncentrace řízení zavádí zákaz tzv. skutkových novot. Ty je nutno odlišovat od nových právních důvodů podle § 104 odst. 4 SŘS.

Uvedený zákaz se pojí jak s vlastními skutkovými novotami, tak i důkazy ohledně nich. Jak k tomu dodává Z. Kühn, „§ 109 odst. 5 SŘS nebrání uplatnit nový důkaz, který má osvědčit určitou skutečnost tvrzenou již v řízení před krajským soudem. Je pak na Nejvyšším správním soudu, aby zvážil potřebnost provedení takového důkazu, a to včetně nařízení

---

<sup>668</sup> Nejpráhledněji jejich výčet poskytuje v komentáři Z. Kühn. Ten vychází z výjimek § 75 odst. 1 SŘS a modifikuje je pro případ řízení o kasační stížnosti. Zmiňuje v této souvislosti následující případy: porušení lidských práv a přímou aplikaci Ústavy, aplikaci předpisu, který nebyl řádně vyhlášen, prekluzi, absolutní neplatnost smlouvy, princip non-refoulement, použití nesprávné právní normy krajským soudem, právo Evropské unie a přezkum rozhodnutí o bezpečnostní prověrce (srov. Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 1007–1010).

*jednání“.*<sup>669</sup>

Cílem zákazu tzv. skutkových novot „*je zamezit tomu, aby Nejvyšší správní soud rozhodoval o rozsáhlejším návrhu, než o jakém rozhodoval krajský soud*“.<sup>670</sup> Dodat lze, že toto ustanovení „*brání tomu, aby byly do řízení o kasační stížnosti vnášeny tzv. skutkové novoty (nova), tedy nová tvrzení o určitých skutečnostech, s nimiž při svém rozhodování nebyl krajský soud seznámen*“.<sup>671</sup>

Nebyla by to judikatura, aby z uvedeného ustanovení a nepříznivých dopadů důsledku koncentrace řízení nedovodila možné výjimky.<sup>672</sup> Díky tomu i zde opět platí

---

<sup>669</sup> Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 1011.

<sup>670</sup> Zavřelová, J. In: Jemelka, L. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 972 a 973. Proto Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 2. 2007, č. j. 8 Afs 68/2005--80, uvedl, že se nemůže v řízení o kasační stížnosti zabývat argumenty směřujícími proti hodnocení skutkového stavu a okruhu použitých důkazních prostředků správním orgánem či krajským soudem, nebyly-li takové argumenty bez zřejmých důvodů předestřeny již v žalobě.

<sup>671</sup> Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1056. Prakticky to lze seznat ze závěru Nejvyššího správního soudu obsaženého v jeho rozsudku ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 Azs 20/2005-62, podle něhož namítl-li účastník poprvé až v kasační stížnosti, že tlumočení při pohovoru k žádosti o udělení azylu bylo nepřesné, a skutkový stav věci tak nebyl zjištěn řádně, nelze k takové námitce přihlížet.

<sup>672</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2003, č. j. 5 Azs 10/2003-61 (516/2005 Sb. NSS), ohledně něhož takovou výjimkou není narození dítěte nebo změna rodinných poměrů. Naopak poměrně detailně se k podobným skutečnostem vyjádřil Ústavní soud (srov. náleze ze dne 19. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 3997/19-2), když v bodě 41 nálezu odkázal na možné výjimky ze zákazu skutkových novot. Komentářová literatura obsahuje judikaturou stanovený výčet případů, které představují výjimku z koncentrace řízení o kasační stížnosti (srov. Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1057 a 1058, nebo Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář.

požadavek nezbytnosti znalosti judikatury k tomu, aby dané ustanovení bylo řádně aplikováno.

#### 4. Postup v případě nepřijatelnosti kasační stížnosti

Ačkoliv se problematikou posuzování nepřijatelnosti kasační stížnosti ve smyslu § 104a SŘS věnovala již kapitola IV, v rámci úplnosti této kapitoly nelze opomenout tento postup Nejvyššího správního soudu v řízení o kasační stížnosti. Jeho výsledkem je specifické posuzování a hodnocení toho, zda kasační stížnost podaná proti rozhodnutí krajského soudu ve věcech, v nichž rozhodoval specializovaný samosoudce podle § 31 odst. 2 SŘS, je nepřijatelná.

Ať už je kasační stížnost posléze shledána přijatelnou, nebo nepřijatelnou, plně pro ni platí výše uvedené skutečnosti z hlediska postupu Nejvyššího správního soudu v řízení o kasační stížnosti, co se týče kupříkladu odstraňování vad, zajištění splnění podmínek řízení nebo postupu podle § 109 SŘS. Jak ostatně vyplývá i z judikatury Nejvyššího správního soudu,<sup>673</sup> Nejvyšší správní soud je povinen zkoumat kasační stížnost nejprve z hlediska její přípustnosti. Teprve je-li kasační stížnost přípustná, zkoumá Nejvyšší správní soud její přijatelnost. K tomu by šlo dodat, že to platí nejen pro posouzení nepřípustnosti, nýbrž i pro splnění všech ostatních podmínek řízení, včetně projednatelnosti a bezvadnosti kasační stížnosti. Následně pouze přijatelnou kasační stížnost Nejvyšší správní soud podrobí věcnému přezkoumání. V případě konstatování nepřijatelnosti kasační stížnosti lze

---

Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 1011). Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2022, č. j. 5 Azs 89/2022-24 (4344/2022 Sb. NSS), uvádí, že „*invaze ozbrojených sil Ruské federace na Ukrajinu... je takovou výjimečnou skutečností, k níž... přihlédne... Nejvyšší správní soud i přesto, že nastala... po vydání kasační stížností napadeného rozhodnutí krajského soudu*“.

<sup>673</sup> Srov. rozsudek ze dne 16. 2. 2006, č. j. 8 Azs 5/2006-30.

přesto uvažovat nad tím, že i zde jistý prvek věcného posouzení musí být pojmově dán.

Jinak řečeno, nepřijatelnost kasační stížnosti se z hlediska řízení o kasační stížnosti a především postupu Nejvyššího správního soudu v počáteční fázi neliší od jiných kasačních stížností. Podstatná odchylka v podstatě nastává „až“ ve fázi rozhodnutí o kasační stížnosti, a to především z hlediska výroku a pojetí odůvodnění rozhodnutí krajského soudu, kterým se kasační stížnost odmítá pro nepřijatelnost. Posouzení nepřijatelnosti je nutno vnímat v intencích toho, co je jeho smyslem. Jde o kasační stížnost, která svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Je-li naopak kasační stížnost shledána za přijatelnou, nijak se již neliší od jiných kasačních stížností.

## **5. Časové aspekty při projednávání kasační stížnosti**

Řízení o kasační stížnosti lze pojímat jako souhrn úkonů Nejvyššího správního soudu, stěžovatele, účastníků řízení a osob zúčastněných na řízení, které počínají podáním kasační stížnosti a končí rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, resp. nabytím právní moci takového rozhodnutí. Řízení o kasační stížnosti a naznačené úkony s tím spojené probíhají v určitém čase. Nicméně čas se v případě kasační stížnosti projevuje i jinak.

Čas je podstatný v první řadě z pohledu stěžovatele při vlastním podání kasační stížnosti, neboť tak musí učinit ve stanovené lhůtě podle § 106 odst. 2 SŘS. Zmínit lze i lhůtu 1 měsíce podle § 106 odst. 3 SŘS k doplnění kasační stížnosti. Ta může být prodloužena nejdéle o další měsíc.

Zmíněnými časovými aspekty kasační stížnosti lze rozumět především ty skutečnosti, které se posléze promítají v celkové délce řízení o kasační stížnosti. V předcházejících částech popsany postup Nejvyššího správního soudu, stěžovatele, ale i dalších účastníků řízení o kasační stížnosti a osob zúčastněných na řízení se pochopitelně projevuje na délce

řízení o kasační stížnosti. Čím větší aktivita Nejvyššího správního soudu z hlediska odstranění vad kasační stížnosti a zajištění splnění podmínek řízení, tím větší pravděpodobnost, že i délka řízení tomu bude odpovídat.

Pokud by řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem počalo vykazovat znaky průtahů a nečinnosti, není vyloučen postup podle § 174a SSZ z hlediska podání návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu. Podle tohoto ustanovení Nejvyšší správní soud rozhoduje o návrhu na určení takové lhůty. Pokud zjistí neodůvodněné průtahy v řízení spočívající zejména v tom, že Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti poté, kdy obdrží podání ve věci, v přiměřené době nečiní žádné úkony, věci se vůbec nezabývá, aniž by pro takový postup existovaly ospravedlnitelné důvody, anebo činí úkony s nedůvodnou časovou prodlevou, Nejvyšší správní soud usnesením určí lhůtu, ve které je třeba úkon učinit, resp. ve které má o kasační stížnosti rozhodnout.

Specifickým případem jsou možné obstrukce v řízení o kasační stížnosti. V případě jejich výskytu je to ovšem značně paradoxní. Účelem soudního řízení správního je podle § 2 SŘS poskytnutí soudní ochrany dotčeným veřejným subjektivním právům. Případnými obstrukcemi v řízení tak stěžovatel *de facto* zeslabuje svůj zájem na efektivním poskytnutí soudní ochrany a oddaluje ji. Místo toho spíše stěžovatel dává na vědomí fakt, že mu o poskytnutí soudní ochrany vlastně ani nejde, nýbrž využívá tuto možnost k tomu, aby celkově „prodloužil dobu“, kdy se jeho věci zabývají různé orgány veřejné moci.

I v řízení o kasační stížnosti (na základě § 120 SŘS) pro Nejvyšší správní soud platí pravidlo vyjádřené v § 56 SŘS ohledně přednostního projednávání a rozhodování některých věcí. Ve vztahu k řízení o kasační stížnosti tudíž platí, že Nejvyšší správní soud projednává a rozhoduje věci podle pořadí, v jakém k němu došly (tzv. napadly). Mělo by se tak zabránit i tomu, aby jednodušší věci byly bezdůvodně

předřazovány před náročnějšími kasačními stížnostmi, což má negativní důsledky z hlediska délky řízení. Věc ovšem není tak jednoduchá, neboť mnohdy v případě takových složitých věcí je třeba provést náročnější úkony z hlediska rešerše literatury a judikatury, provést komparativní analýzy atd., což si objektivně vyžádá delší čas než v případě ostatních kasačních stížností. Ostatně ani skutečnost, že věc je připravena k projednání a Nejvyšší správní soud má všechny potřebné podklady pro vydání rozhodnutí, automaticky neznamená, že o kasační stížnosti bude ihned rozhodnuto.

Z uvedeného pravidla pro projednávání a rozhodování jsou přípustné výjimky. Jednou z nich je podle § 56 odst. 1 SŘS případ, kdy jsou u věci dány závažné důvody pro přednostní projednávání a rozhodování věci.<sup>674</sup> Z povahy věci je zřejmé, že Nejvyšší správní soud musí přednostně posoudit a rozhodnout návrhy na osvobození od soudních poplatků a návrhy na ustanovení zástupce. Ostatně to souvisí s tím, že jinak o kasační stížnosti nemůže dále jednat, neboť nejsou splněny podmínky řízení. Výslovně tento požadavek na přednostní projednání a rozhodnutí zavádí § 56 odst. 2 SŘS. Vedle toho § 56 odst. 3 SŘS obsahuje typový výčet<sup>675</sup>

---

<sup>674</sup> V praxi se může často jednat o případy z tzv. sociální agendy, kdy kupříkladu stěžovateli, který je v tíživé sociální situaci, nebyla přiznána určitá sociální dávka nebo by měl být zohledněn zdravotní stav stěžovatele. Ústavní soud v nálezu ze dne 29. 1. 2019, sp. zn. IV. ÚS 3892/18, uvedl, že „je porušením práva na projednání věci bez zbytečných průtahů..., jestliže obecný soud neprojedná přednostně a urychleně věc, jejíž výsledek má bezprostřední dopad na zdravotní stav a kvalitu života stěžovatelky“.

<sup>675</sup> Podle tohoto ustanovení soud projednává a rozhoduje přednostně žaloby proti nečinnosti správního orgánu a žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu, návrhy a žaloby ve věcech mezinárodní ochrany, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, rozhodnutí o ukončení zvláštní ochrany a pomoci svědkům a dalším osobám v souvislosti s trestním řízením, jakož i další věci, stanoví-li

případů, které jsou soudy povinny projednávat a rozhodovat přednostně. Platí to jak pro řízení před krajským soudem, tak pochopitelně i pro řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem. Faktickým problémem, na který poukazuje literatura <sup>676</sup> a judikatura, <sup>677</sup> ovšem je množství věcí zařazených do „režimu přednostního projednání a rozhodnutí“, přičemž současně nelze ani opomíjet „běžnou“ agendu „nepřednostních věcí“. Důsledkem může být upřednostňování jedněch přednostních věcí před, resp. na úkor jiných přednostních věcí.

Z hlediska časových aspektů řízení o kasační stížnosti nejsou vyloučeny ani případy, kdy je řízení tzv. zalhůtováno, resp. jsou dány (někdy i poměrně krátké) lhůty, v nichž je i Nejvyšší správní soud povinen o kasační stížnosti rozhodnout. <sup>678</sup> I tato skutečnost, v kontextu zahlcení správního soudnictví, může ve svém důsledku vést k tomu, že výhody zařazení věci mezi přednostní již nemusejí být tak zřetelné.

Pokud v řízení není důvod k předložení věci rozšířenému senátu, což je zmíněno v následující části, a ani k přerušení řízení <sup>679</sup> o kasační stížnosti, měl by Nejvyšší správní soud

---

tak zvláštní zákon.

<sup>676</sup> Podle T. Kocourka „rozšiřování přednostní agendy, ať již obecně přednostní, nebo stanovení lhůty pro vydání rozhodnutí, má negativní vliv na délku řízení v běžné, nepřednostní agendě“ (srov. Kocourek, T. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 469).

<sup>677</sup> Jen namátkou srov. kupříkladu usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2022, č. j. Aprn 5/2022-16.

<sup>678</sup> Srov. § 32 odst. 6 AzZ, § 172 odst. 10 PobCiz nebo § 2 odst. 2 UVDI.

<sup>679</sup> Důvody přerušení řízení upravuje obecně § 48 SŘS. V něm jsou uvedeny důvody, kdy k přerušení řízení dojít musí (tj. obligatorní přerušení řízení) a kdy k přerušení řízení dojít může (tj. fakultativní přerušení řízení). Na tomto místě zmiňme důvod povinného přerušení



o kasační stížnosti rozhodnout v době co nejkratší po podání kasační stížnosti, resp. poté, co byla kasační stížnost doplněna a je připravena k projednání a rozhodnutí.

Pokud se věnujeme časovým aspektům řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem, jistě mohou být zajímavé konkrétní údaje zachycující průměrnou délku tohoto řízení a její proměnlivost v čase. Konkrétní údaje za roky 2012<sup>680</sup> až 2021 blíže dokládá následující tabulka.

#### *Tabulka č. 10*

*Průměrná délka řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem (za roky 2012 až 2021)*

<b>rok</b>	<b>Průměrná délka řízení ve dnech</b>
------------	---------------------------------------

---

řízení podle § 48 odst. 1 písm. b) SŘS. Podle něj Nejvyšší správní soud usnesením řízení přeruší, jestliže rozhodl, že požádá Soudní dvůr Evropské unie o rozhodnutí o předběžné otázce. K této problematice blíže srov. čl. 267 SFEU. Podle tohoto ustanovení totiž vyvstane-li tzv. předběžná otázka týkající se výkladu Smluv nebo platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie při jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie. Výjimkou jsou situace, kdy výklad práva Evropské unie ve svém kontextu nečiní problémy (*acte clair*) nebo kdy výkladová nejasnost již byla překonána judikaturou Soudního dvora (*acte éclairé*). Prakticky k této otázce srov. informace uvedené <http://www.nssoud.cz/Predbezne-otazky-podane-NSS/art/533?menu=254>, kde jsou uvedeny konkrétní případy, kdy Nejvyšší správní soud rozhodl o položení předběžné otázky. Nejvyšší správní soud díky tomu, že správní (resp. veřejné) právo má řadu interakcí s předpisy práva Evropské unie, položil předběžné otázky již v několika desítkách případů.

<sup>680</sup> Časové omezení bylo zvoleno záměrně proto, aby umožnilo srovnávat srovnatelné. Právě od roku 2012 totiž celkově přešla agenda kasačních stížností výlučně na Nejvyšší správní soud. Ostatně to již bylo opakovaně zmiňováno v předchozím textu, pročez délku řízení tak lze od roku 2012 přičíst právě a jen Nejvyššímu správnímu soudu.

2012	151
2013	172
2014	158
2015	147
2016	137
2017	137
2018	178
2019	195
2020	243
2021	277

Z uvedených statistických údajů je jednoznačně patrné, že zpočátku se průměrná délka řízení o kasační stížnosti postupně snižovala. V roce 2016 průměrná délka řízení o kasační stížnosti dosáhla pomyslného „minima“, když představovala dobu 137 dnů, což je necelých 5 měsíců. Od tohoto roku nicméně dochází k postupnému nárůstu délky řízení o kasačních stížnostech, a to oproti předchozím letům dokonce téměř dvojnásobně. Za rok 2021 činí průměrná délka řízení 277 dnů (tj. téměř dvojnásobek oproti roku 2016!), což představuje dobu více než 9 měsíců.<sup>681</sup> Sice stále může jít

---

<sup>681</sup> Poměrně zajímavé závěry je možné učinit na základě podrobnější analýzy dostupných údajů. Tzv. datoví novináři v roce 2019 „stáhli záznamy o vedených řízeních a z nich spočítali střední délku řízení o kasační stížnosti. Ta u meritorně rozhodnutých případů činila ještě v roce 2016 necelých 100 dnů, za poslední 3 roky ale vzrostla na 420 dnů. Dříve soud zvládl 80 procent případů vyřídit do 250 dnů, nyní je to 560 dnů, tedy více než dvojnásobek“. Dostupné z: [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/spravni-rizeni-soud-srs-justice-rychlost-data\\_1909160600\\_cib](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/spravni-rizeni-soud-srs-justice-rychlost-data_1909160600_cib). Dostupné jsou rovněž i statistické údaje o počtu nevyřízených věcí. Z nich vyplývá, jaký počet nedodělků

relativně a na první pohled o poměrně příznivý údaj, nicméně je nutno vést v patrnosti, že jde o údaj průměrný, a to nejenom s jeho pozitivy, ale i negativy.

V této souvislosti lze odkázat na zajímavé závěry prezentované judikaturou<sup>682</sup> z hlediska (nepřiměřené) délky řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud výslovně uvedl, že „z hlediska požadavků spravedlivého procesu je důležité, aby doba řízení nebyla nepřiměřeně dlouhá. Podstatné zde je, aby řízení nebylo v tomto stavu udržováno po nepřiměřenou dobu. Nejvyšší správní soud s ohledem na dosavadní postup soudu a s přihlédnutím ke své konstantní judikatuře dospěl k závěru, že dobu, po kterou se navrhovateli nedostalo dosud rozhodnutí (8 měsíců), nelze z hlediska čl. 38 odst. 2 LPS považovat za nepřiměřenou, vyžadující ingerenci ve smyslu § 174a odst. 8 SSZ. Lze poukázat též na stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010 (Rc 58/2011), vztahující se k odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nesprávným úředním postupem v případě nevydání rozhodnutí v přiměřené lhůtě. Nejvyšší soud zde v části VI. stanoviska zmínil, že jakékoli řízení vždy nějakou dobu trvá, a dále na vysokém stupni obecnosti uvedl, že za přiměřenou délku řízení Nejvyšší soud považuje ještě 24 měsíců (nikoli však již delší)“.

Pokud provedeme srovnání s počtem napadlých kasačních stížností, dospějeme k nikoliv překvapivým závěrům ohledně toho, že délka řízení do značné míry kopíruje nápad kasačních

---

(k datu 28. 2. 2022) má tzv. soudce zpravodaj a jaký podíl v nich mají kasační stížnosti z hlediska různé délky řízení (kupříkladu do 2 měsíců, 3 až 6 měsíců, 7 až 12 měsíců, 13 až 24 měsíců a více než 24 měsíců; k tomu blíže srov. <https://www.respekt.cz/agenda/zahlceny-nejvyssi-spravni-soud-muze-ohrozit-vymahatelnost-spravedlnosti>).

<sup>682</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2022, č. j. Aprn 8/2022-9.

stížností, avšak vždy s jistým časovým odstupem. Zjednodušeně řečeno, je-li nápad kasačních stížností nižší, pozitivně se to v dalších letech projevuje tím, že klesá i délka řízení. A naopak. To je zcela logický důsledek daný kapacitními možnostmi Nejvyššího správního soudu samotného.<sup>683</sup>

Je poměrně zajímavé, že výše zmíněná data přibližující zcela podstatné údaje o kasační stížnosti nejsou vůbec uvedena v pravidelných výročních statistických zprávách o soudnictví v České republice. Ty od roku 2016 každoročně vydává Ministerstvo spravedlnosti na svých internetových stránkách.<sup>684</sup> V případě statistických údajů o délce řízení před Nejvyšším správním soudem je v těchto výročních zprávách dokonce pravidelně opakováno, že taková data nejsou k dispozici. Poměrně paradoxně ovšem tyto výroční zprávy obsahují údaje o průměrné délce řízení před krajskými soudy. Bohužel ani internetové stránky Nejvyššího správního soudu

---

<sup>683</sup> Problematice délky řízení a zatížení vrcholných správních soudů se z pohledu českého a polského správního soudnictví věnuje článek W. Piatka a L. Potěšila (srov. *Piątek, W., Potęsil, L. A Right to Have One's Case Heard within a Reasonable Time before the Czech and the Polish Supreme Administrative Courts – Standards, the Reality and Proposals for the Future. Utrecht Law Review. Utrecht, 2021, č. 1, s. 20–32*). Za tím účelem je v tomto článku provedeno též základní srovnání českého a polského Nejvyššího správního soudu z pohledu institutu kasační stížnosti. Jsou v něm také zachyceny statistické údaje, z nichž vyplývá, že oba soudy čelí shodným problémům z hlediska zvyšujícího se nápadu kasačních stížností a rostoucí délky řízení. Autoři nedávají jedno snadné řešení vedoucí k tomu, jak tento negativní trend zvrátit, nýbrž zmiňují řadu dílčích opatření, která by za tím účelem bylo možné uskutečnit (kromě rozšíření institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti – pro případ české právní úpravy – jsou to další opatření, jako je kupříkladu zvýšení soudního poplatku za kasační stížnost, posílení role tzv. soudce zpravodaje, vyšší míra elektronizace).

<sup>684</sup> Viz <https://www.justice.cz/web/msp/statisticke-udaje-z-oblasti-justice>.

neobsahují snadno dostupné statistické údaje ohledně průměrné délky řízení o kasační stížnosti, jakkoliv je to údaj podstatný. Evidentně těmito údaji Nejvyšší správní soud disponuje, neboť v rámci svobodného přístupu k informacím jsou tyto údaje na základě podané žádosti poskytovány.<sup>685</sup> Z hlediska transparentnosti by ovšem bylo mnohem vhodnější, pokud by uvedené údaje mohly být dostupné snadnějším a přehlednějším způsobem.<sup>686</sup>

## **6. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v řízení o kasační stížnosti**

Úvodem považujeme za nutné uvést na pravou míru to, že tato část rozhodně nemá ambice být uceleným pojednáním o judikatuře a požadavku její stability, s tím souvisejících změnách nebo odklonech v judikatuře nebo o činnosti rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vůbec, včetně případného celkového zhodnocení jeho činnosti.

Je tomu tak jednak proto, že by takové komplexní pojednání značně překročilo nejen rozsah, ale především zaměření této publikace, a jednak proto, že vybraným aspektům se již

---

<sup>685</sup> Viz <https://www.nssoud.cz/informace-pro-verejnost/poskytovani-informaci/poskytnute-informace/detail/informace-poskytnuta-28-3-2022>.

<sup>686</sup> To, že se „blýská na lepší časy“, kupříkladu potvrzuje existence a dostupnost otevřených dat k soudní činnosti, která jsou dostupná (a aktualizovaná) na internetových stránkách Nejvyššího správního soudu, srov. <https://www.nssoud.cz/informace-pro-verejnost/otevrena-data-k-soudni-cinnosti>.

„dílčím“<sup>687</sup> způsobem, případně i uceleně<sup>688</sup> věnovali jiní autoři, na jejichž publikace (avšak bez snahy o úplnost) lze v podrobnostech odkázat.

Cílem této části, která je celkově zařazena do kapitoly přibližující řízení o kasační stížnosti, je stručně poukázat na důvody a vlastní postup při předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu a jeho rozhodnutí.<sup>689</sup> V případě předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu se z celkového pohledu na řízení o kasační stížnosti jedná o pomyslnou „odbočku“. Ta se na vlastním

---

<sup>687</sup> Kupříkladu O. Moravec se, kromě vlastní otázky sjednocování judikatury a právní úpravy řízení před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu, věnoval činnosti rozšířeného senátu z pohledu účastníka řízení o kasační stížnosti (blíže srov. *Moravec, O. Sjednocování judikatury pohledem účastníka řízení – řízení před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu. Jurisprudence, 2008, č. 6, s. 11 a násl.*). Z. Kühn se věnoval problematice tzv. judikaturních odklonů (srov. *Kühn, Z. O velkých senátech a judikaturních odklonech vysokých soudů. Právní rozhledy, 2013, č. 2, s. 39 a násl.*). F. Rigel přibližuje rozšířený senát i z pohledu jeho vlastní judikatury (srov. *Rigel, F. Judikatura NSS: Rozšířený senát. Soudní rozhledy, 2013, č. 5, s. 162 a násl.*).

<sup>688</sup> Zmínit lze knihu O. Kadlece přibližující roli velkých senátů při rozhodování vrcholných soudů, kde se autor pochopitelně zaměřuje i na rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (srov. *Kadlec, O. Role velkých senátů v rozhodování vrcholných soudů České republiky. Praha: Wolters Kluwer, 2019*). Pominout nelze ani zajímavou a inspirativní studii K. Blažkové, ve které byly uplatněny i statistické metody a za tím účelem se blíže zabývala tzv. odlišným stanoviskem (srov. *Blažková, K. Teorie teoretické neshody a rozhodování rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Ius et Societas, 2020/2021, 19 s., dostupné [http://www.iusetsocietas.cz/fileadmin/user\\_upload/Vitezne\\_prace/2021\\_Blazkova\\_iusetsocietas\\_.pdf](http://www.iusetsocietas.cz/fileadmin/user_upload/Vitezne_prace/2021_Blazkova_iusetsocietas_.pdf)*) nebo *Blažková, K. Soudcovská filozofie a její vliv na rozhodování soudů ve složitých případech: případová studie rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Praha: Leges, 2022.*

<sup>689</sup> Kromě § 17 SŘS je bližší úprava obsažena v § 68 až 73 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu.

rozhodnutí o kasační stížnosti podepíše tím, že bude vydáno právě až po posouzení a rozhodnutí rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu; tedy obvykle později než jiné kasační stížnosti, které Nejvyššímu správnímu soudu napadly ve stejnou dobu. Jak uvádí F. Rigel, „*jedinou nevýhodou předložení věci rozšířenému senátu je prodloužení doby rozhodování. Tato skutečnost může být příčinou toho, že rozhodující senát se raději, než aby předložil věc rozšířenému senátu, přidrží dosavadní judikатурní linie*“.<sup>690</sup>

Jestliže již v úvodu k tomuto dílu bylo konstatováno, že publikace je sice o kasační stížnosti, ale již ne o Nejvyšším správním soudu jako takovém, bylo třeba právě v případě rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu najít pomyslný kompromis. Jím je tato podkapitola, která by ovšem snesla příhodné označení „*stručný exkurz*“.

Nejvyšší správní soud zajišťuje svou zákonnou úlohu z hlediska sjednocování judikatury tím, že pokud dospěje v určité věci k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve skutkově nerozdílné věci, je tento senát Nejvyššího správního soudu povinen postoupit věc k rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Při postoupení svůj odlišný právní názor zdůvodní.

O důležitosti rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu svědčí nejenom to, že jeho prostřednictvím je zajišťována stabilita a předvídatelnost judikatury správního soudnictví, včetně Nejvyššího správního soudu. Jsou to především rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, která doplňují, konkretizují, případně posouvají právní úpravu a praxi.<sup>691</sup> Ostatně v jednotlivých kapitolách byly konkrétní

---

<sup>690</sup> Srov. Rigel, F. Judikatura NSS: Rozšířený senát. Soudní rozhledy, 2013, č. 5, s. 166.

<sup>691</sup> Z toho důvodu by bylo vhodné, aby kupříkladu bylo pokračováno a založila se tradice vydávání speciálních Sbírek rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které by obsahovaly pouze rozhodnutí

případy rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vůči jednotlivým ustanovením právní úpravy kasační stížnosti, jakož i vůči předchozí judikatuře, zmíněny.

Rozšířený senát<sup>692</sup> je specifickým tělesem u Nejvyššího správního soudu, jehož úlohou je právě sjednocování judikatury, a to tak, že projednává a rozhoduje případy předložené mu senátu Nejvyššího správního soudu.

Podstata věci vychází z toho, že soudem vyslovený právní názor se pojí nejenom s danou konkrétní věcí, ale z hlediska zásady legitimního očekávání působí i do budoucna. Lze proto důvodně očekávat, že ve skutkově shodných nebo podobných případech nebudou vznikat nedůvodné rozdíly a že se Nejvyšší správní soud bude dříve vyslovených právních závěrů držet. To ale v žádném případě neznamená neměnnost a nezměnitelnost dříve zaujatých a vyslovených

---

jeho rozšířeného senátu. Prvním takovým publikačním počinem, tehdy za přispění V. Mikule, byla publikace Přehled rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (v období 1. 1. 2003 až 30. 6. 2009). Praha: Wolters Kluwer, 2010. Druhým byla publikace Přehled rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (v období 1. 7. 2009 až 30. 6. 2015). Praha: Wolters Kluwer, 2016. Zmínit v této souvislosti lze kupříkladu pravidelnou rubriku v Bulletinu advokacie, kde především E. Dobrovolná a M. Králík opatřují stručným komentářem klíčová rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, mezi nimiž jsou i rozhodnutí jeho rozšířeného senátu. Podobně je tomu tak i v případech jiných právnických časopisů, čímž je jen zdůrazněna důležitost rozhodnutí rozšířeného senátu a podpořena nutnost jejich znalosti. Pochopitelně, že některá rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyvolala reakci, která posléze byla publikována v některém z odborných právnických časopisů či monografií atd.

<sup>692</sup> Již název dává na vědomí, že bude složen z většího počtu soudců, nežli tomu je obvykle podle § 16 odst. 2 písm. b) SŘS. Pro účely této kapitoly není činěn rozdíl mezi tzv. sedmičlenným a devítičlenným rozšířeným senátem, jak jinak vyplývá z § 16 odst. 3 písm. a) a b) SŘS. K problematice složení rozšířeného senátu blíže srov. *Kadlec, O. Role velkých senátů v rozhodování vrcholných soudů České republiky*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 93 a násl.



právních názorů.<sup>693</sup> Naopak, pokud má dojít k tzv. judikaturnímu odklonu, je to možné, ale je nezbytné, aby se tak stalo cestou zákonem stanovenou, a to na základě posouzení ze strany rozšířeného senátu. Je to právě řízení o kasačních stížnostech, které „aktivizuje“ roli rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu.<sup>694</sup>

Při projednávání konkrétní kasační stížnosti Nejvyšší správní soud obvykle postupuje tak, že poté, co je soud obeznámen především se závěry krajského soudu a námitkami stěžovatele, je třeba být obeznámen rovněž s relevantní judikaturou, která se pojí s projednávanou věcí a kterou lze na danou věc aplikovat a jejím prostřednictvím věc posoudit a následně rozhodnout.<sup>695</sup> Na základě těchto skutečností si Nejvyšší správní soud činí předběžný úsudek o dané kasační stížnosti.

---

<sup>693</sup> Jak uvedl Ústavní soud (srov. náleze ze dne 20. 6. 2007, sp. zn. III. ÚS 117/07-1), judikatura nemůže být bez vývoje a není vyloučeno, aby (a to i při nezměněné právní úpravě) byla nejen doplňována o nové interpretační závěry, ale i měněna. Každá změna rozhodovací soudní praxe, zvláště jde-li o praxi nejvyšší soudní instance povoláné i k sjednocování judikatury nižších soudů, je ovšem jevem ve své podstatě nežádoucím, neboť takovouto změnou je zjevně narušen jeden z principů demokratického právního státu, a to princip předvídatelnosti soudního rozhodování. To je prioritním důvodem, proč platná právní úprava předepisuje pro soudy nejvyšších instancí i pro Ústavní soud zvláštní a závazná pravidla přijímání rozhodnutí v situacích, kdy jimi má být jejich dosavadní judikatura překonána.

<sup>694</sup> V usnesení ze dne 29. 5. 2019, č. j. 16 Kss 5/2017-173 (3897/2019 Sb. NSS), rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl, že „v řízení o kárné odpovědnosti soudců, státních zástupců a soudních exekutorů není dána pravomoc rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve smyslu § 17 odst. 1 SŘS“.

<sup>695</sup> Podle § 45 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu je soudce povinen při rozhodování každé věci ve vnitřní evidenci judikatury ověřit, zda se jeho právní názor na rozhodovanou věc neodchyluje od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí.

Senát Nejvyššího správního soudu, pokud při projednávání kasační stížnosti narazí na tzv. prejudikaturu (předchozí existující judikaturu), má v zásadě dvě možnosti.

Tou první je, že závěry a právní názory již dříve judikaturou zaujaté a vyslovené použije i na nyní projednávaný případ. Poměrně specificky se v tomto ohledu projevuje tzv. nepřijatelnost kasační stížnosti. Ta je na existenci předchozí rozhodovací praxe založena a odůvodnění odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost z této judikatury zcela vyplývá. V daném ohledu senát Nejvyššího správního soudu nadále sleduje při své rozhodovací činnosti založenou judikaturní linii a respektuje ji.

Druhou možností reakce je nesouhlas senátu Nejvyššího správního soudu s dosavadní judikaturou, resp. záměr se od již vyslovených a zaujatých právních závěrů odchýlit. To ovšem nemůže učinit sám o sobě. Takto přijaté řešení by bylo protiústavní.<sup>696</sup> Chce-li se senát Nejvyššího správního soudu odchýlit od dříve vyjádřeného právního názoru Nejvyššího správního soudu, je povinen věc postoupit rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Rozšířenému senátu by měly být postoupeny i věci, kde je tzv. rozdílná (v praxi se používá obecný pojem „rozjetá“) judikatura a existují rozporné právní názory na danou věc. Jakkoliv by takové případy pojmově

---

<sup>696</sup> Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 6. 2008, sp. zn. IV. ÚS 1882/07-2, dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, je povinen postoupit věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Pakliže tak neučiní a ve věci sám rozhodne, uplatňuje státní moc v rozporu s čl. 2 odst. 3 Úst a čl. 2 odst. 2 LPS a zatíží řízení vadou nesprávně obsazeného soudu, jež v rovině ústavněprávní představuje porušení ústavního práva na zákonného soudce; příkaz, dle kterého „nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci“ (čl. 38 odst. 1 LPS), vyvěrá z požadavku plnění jednoho z principů demokratického právního státu (srov. čl. 1 Úst); nerespektování zákona (zde soudního řádu správního) ohledně toho, v jakém složení senátu má být věc rozhodována, představuje ve svých důsledcích i porušení čl. 90 a čl. 94 odst. 1 Úst.

nastat neměly, bylo by iluzorní domnívat se, že tomu tak být nemůže, a to s ohledem na množství projednávaných věcí ze strany Nejvyššího správního soudu, a tím pádem i množství vyslovených právních závěrů.

Předkládající senát je povinen odůvodnit, jaká je sporná právní otázka, dosavadní judikatura a proč se od ní hodlá odchýlit, resp. poukázat na rozpory ve stávající judikatuře a vyjádřit právní názor, ke kterému řešení je vhodné se do budoucna přiklonit. Současně se uvede složení rozšířeného senátu a senát poučí účastníky a osoby zúčastněné na řízení o právu vznést proti členům rozšířeného senátu námitku podjatosti, jakož i právu vyjádřit se ve lhůtě, kterou současně stanoví, k předkládaným právním otázkám. V daném ohledu nejsou účastníci řízení o kasační stížnosti pouhými objekty, ale sami mohou k dané věci předkládat vlastní argumentaci a mohou takto být „slyšeni“ i v rámci řízení před rozšířeným senátem.<sup>697</sup>

Rozšířený senát posuzuje předloženou věc, a pokud dospěje k tomu, že jeho pravomoc podle § 17 odst. 1 SŘS je dána,<sup>698</sup> buďto rozhodne přímo o kasační stížnosti s tím, že aplikuje na danou věc ten právní názor, který podle rozšířeného senátu je nejvhodnější, nebo „toliko“ vydá usnesení, kterým vyjádří právní názor z hlediska sjednocení judikatury a věc se s tímto vysloveným právním názorem vrací původnímu senátu, který je jím nadále vázán a je povinen věc posoudit a rozhodnout

---

<sup>697</sup> Dlužno doplnit, že tomu tak nebylo vždy. Do roku 2009 bylo řízení před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu pojato spíše „interně“, v intencích hesla „*iura novit curia*“, a tudíž bez většího zapojení účastníků řízení o kasační stížnosti.

<sup>698</sup> Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Azs 52/2007-98, při postoupení sporné právní otázky senátem zkoumá rozšířený senát z úřední povinnosti, zda nejsou dány důvody k odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení. K těmto důvodům přihlédne kdykoliv, kdy vyjdou najevo, i kdyby se již zabýval spornou právní otázkou či věcí samotnou.

v jeho intencích o kasační stížnosti.

Role rozšířeného senátu je stěžejní a nezastupitelná. Pouze jeho prostřednictvím se lze od judikatury odchýlit. Jak již bylo uvedeno, nevýhodou předložení věci rozšířenému senátu a jeho posouzení je mnohdy časový aspekt. Posouzení ze strany rozšířeného senátu si objektivně vyžádá jistý čas, což se negativně projevuje na délce řízení.<sup>699</sup> Jsou dokonce známy případy, kdy jsou věci rozšířenému senátu předkládány opakovaně, přičemž vyloučeno není ani překonání původního právního názoru ze strany samotného rozšířeného senátu.<sup>700</sup> Je nicméně nutno vyjít z toho, že se jedná mnohdy o poměrně náročné právní otázky.

Rozhodnutí rozšířeného senátu se obvykle publikují ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, přičemž v tomto případě se neuplatní jinak obvyklý postup uplatňovaný při výběru publikovaných rozhodnutí.<sup>701</sup>

---

<sup>699</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2009, č. j. Aprn 3/2009-15, podle kterého se při posuzování oprávněnosti návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu soud zabývá zákonnými hledisky pro určení, zda v řízení dochází k průtahům, v kontextu dalších podstatných okolností dané věci. Je-li tak soudem, vůči němuž jsou průtahy v řízení namítány, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, mohou být takovými okolnostmi zejména celková délka řízení před správními soudy a povaha rozhodování rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu.

<sup>700</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43 (3931/2019 Sb. NSS), kterým byly popřeny původní závěry uvedené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76 (2725/2013 Sb. NSS).

<sup>701</sup> Imperativ daný § 72 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu ohledně publikování rozhodnutí rozšířeného senátu s sebou pojí praktický důsledek v tom, že projednání takového judikátu, jakož i hlasování o jeho publikaci, je spíše formální. Na druhou stranu se již stalo, že někteří soudci využili právě této možnosti, aby seznámili ostatní soudce se svými kritickými náhledy na závěry rozšířeného senátu.

V souvislosti s rozhodnutím rozšířeného senátu je nutno zmínit institut odlišného stanoviska podle § 55a SRS. Člen rozšířeného senátu, který s rozhodnutím senátu nebo s jeho odůvodněním nesouhlasí, má právo na to, aby jeho odlišné stanovisko bylo uvedeno v protokolu o hlasování i aby byly důvody jeho nesouhlasu připojeny k vyhotovení písemného rozhodnutí s uvedením jeho jména.

Jak bylo naznačeno, ani závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu nejsou definitivní a nezměnitelné. Jednak je může změnit (popřít) sám rozšířený senát v jiném případě, jednak mohou být popřeny rozhodnutím Ústavního soudu.<sup>702</sup>

O. Kadlec uvádí konkrétní tabulku, která přibližuje počet rozhodnutí rozšířeného senátu v letech 2003 až 2018. Celkový počet za toto období bylo 262 rozhodnutí, což v průměru činilo 16 rozhodnutí za rok. Následující tabulka podává vůči tomuto zdroji aktuální údaje, a to od roku 2019 až do poloviny roku 2022.<sup>703</sup> Obsahuje též údaje o tom, v jakém počtu došlo k postoupení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu za uvedené období a v kolika případech rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl způsobem výše zmíněným.

#### *Tabulka č. 11*

*Počet věcí postoupených rozšířenému senátu a počet rozhodnutých věcí za období 2019 až ½ 2022*

<b>rok</b>	<b>Počet</b>	<b>Počet rozhodnutých věcí</b>
------------	--------------	--------------------------------

---

<sup>702</sup> Srov. nálezný pléna Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, kterým bylo zrušeno usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007-44.

<sup>703</sup> V podrobnostech srov. *Kadlec, O. Role velkých senátů v rozhodování vrcholných soudů České republiky*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 106.

	<b>postoupených věcí rozšířenému senátu</b>	<b>rozšířeným senátem (z toho přímo rozhodnutých, resp. vráceno senátu)</b>
2019	13	15 (4+11)
2020	12	11 (5+6)
2021	13	12 (4+8)
½ 2022	9	7 (5+2)

Dodejme, že se jedná o celkové údaje o činnosti rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. S ohledem na zaměření se na kasační stížnost lze provést zúžení v tom smyslu, jaká je vlastně statistika činnosti rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vůči problematice právní úpravy kasační stížnosti.

Předně je třeba v této souvislosti zdůraznit, že mnohá rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu se vztahují vůči kasačním stížnostem „nepřímo“. Je tomu tak zejména díky § 120 SŘS, který zakládá obdobnou aplikaci § 32 až 64 SŘS. Závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyslovené vůči těmto ustanovením se tak mohou „přenášet“ i do problematiky kasační stížnosti, je-li to vhodné. Konkrétně je tomu tak například v případě formulace námitek v kasační stížnosti<sup>704</sup> nebo použití § 46 SŘS z hlediska odmítání kasační stížnosti.<sup>705</sup>

<sup>704</sup> Srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58 (835/2006 Sb. NSS).

<sup>705</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2020, č. j. 9 AfS 271/2018-52 (4024/2020 Sb. NSS), nebo ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33 (4170/2021 Sb. NSS).

Následující tabulka přibližuje jednotlivá ustanovení SŘS upravující přímo kasační stížnost, a to ve vztahu k počtu relevantních rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Jsme si vědomi limitů a omezenější vyhovídací schopnosti takové tabulky, neboť v případě kasační stížnosti rozhodně nezachycuje všechna v úvahu připadající rozhodnutí rozšířeného senátu. Proto jejich výběr může být považován za subjektivní a nepřesný. Přesto jsou však, ve vztahu ke kasační stížnosti, tímto zachyceny klíčové judikáty rozšířeného senátu.

*Tabulka č. 12 Kasační stížnost a rozšířený senát Nejvyššího správního soudu*

<b>Ustanovení SŘS</b>	<b>Počet rozhodnutí</b>	<b>Identifikace usnesení<sup>706</sup> rozšířeného senátu ze dne</b>
§ 102	2	15. 8. 2006, č. j. 8 Ans 1/2006-135 (1012/2007 Sb. NSS), 4. 11. 2003, č. j. 1 As 4/2003-48 (281/2004 Sb. NSS)
§ 103	3	23. 5. 2006, č. j. 8 As 32/2005-81, 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123 (3668/2018 Sb. NSS), 25. 5. 2021, č. j. Ars 3/2019-43 (4209/2021 Sb. NSS)
§ 104	7	28. 8. 2007, č. j. 1 As 60/2006-106 (1456/2008 Sb. NSS), 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56

<sup>706</sup> V daném ohledu není ani jednou přítomno rozhodnutí rozšířeného senátu ve formě rozsudku. Proto byla již v tabulce zvolena tato konkrétní forma rozhodnutí.

		(1723/2008 Sb. NSS), 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007-64 (2116/2010 Sb. NSS), 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009- 165, 20. 5. 2014, č. j. 3 As 125/2012- 43 (3072/2014 Sb. NSS), 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012-41 (3321/2016 Sb. NSS), 25. 5. 2021, č. j. Ars 3/2019-43 (4209/2021 Sb. NSS)
§ 104a	1	21. 1. 2015, č. j. 9 Azs 66/2014- 69 (3181/2015 Sb. NSS)
§ 105	2	18. 12. 2008, č. j. 8 Azs 16/2007-158 (1811/2009 Sb. NSS), 9. 6. 2022, č. j. 2 As 347/2019- 81
§ 106	3	22. 4. 2004, č. j. 2 Ads 54/2003- 78, 4. 11. 2003, č. j. 1 As 4/2003-48 (281/2004 Sb. NSS), 18. 12. 2008, č. j. 1 Azs 51/2007-55 (1790/2009 Sb. NSS)
§ 107	5	24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006- 49 (1255/2007 Sb. NSS), 24. 6. 2015, č. j. 2 As 103/2015- 128 (3254/2015 Sb. NSS), 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014- 58 (3270/2015 Sb. NSS), 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015- 182 (3415/2016 Sb. NSS), 16. 6. 2020, č. j. 8 Azs



		339/2019-38 (4039/2020 Sb. NSS)
§ 108 (zrušený)	1	14. 7. 2009, č. j. 4 Ads 101/2007-159 (1928/2009 Sb. NSS)
§ 109	2 <sup>707</sup>	23. 5. 2006, č. j. 8 As 32/2005-81, 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007-87 (1926/2009 Sb. NSS)
§ 110	5	28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007-87 (1926/2009 Sb. NSS), 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75 (1865/2009 Sb. NSS), 30. 9. 2021, č. j. 4 Azs 187/2020-49 (4263/2021 Sb. NSS), 23. 2. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021-50 (4321/2022 Sb. NSS), 9. 6. 2022, č. j. 2 As 347/2019-81

Na základě uvedené tabulky lze konstatovat, že ve vztahu ke kasační stížnosti a její právní úpravě obsažené v § 102 až 110 SŘS a především související judikatuře se rozšířený senát vyslovil celkem 31×.<sup>708</sup> Ve všech případech to bylo ve formě

<sup>707</sup> Otázkou je, zda zařadit i rozsudek ze dne 23. 2. 2022, č. j. 4 As 65/2018-85 (4329/2022 Sb. NSS). Ten se totiž sice týkal § 109 SŘS, ale v daném ohledu nešlo o problém týkající se předmětného ustanovení.

<sup>708</sup> Fakticky to bude méně, neboť minimálně 5 rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu se současně vyslovilo k několika ustanovením upravujícím kasační stížnost. Jedná se o usnesení ze dne 4. 11. 2003, č. j. 1 As 4/2003-48 (281/2004 Sb. NSS, k § 102 a 106 SŘS), usnesení ze dne 23. 5. 2006, č. j. 8 As 32/2005-81 (k § 103 a 109 SŘS), usnesení ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007-87

usnesení, kdy věc byla vrácena předkládajícímu senátu s vysloveným závazným judikатурním názorem. Z celkového počtu 305<sup>709</sup> všech rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu se v případě kasační stížnosti jedná cca o 10 % případů. Toto číslo není nijak extrémní.<sup>710</sup>

Z uvedené tabulky dále vyplývá, že nejvíce se rozšířený senát věnoval sjednocení judikатурních rozporů v případě nepřipustnosti kasační stížnosti podle § 104 SŘS. Ostatně je to logické proto, že § 104 SŘS obsahuje obecné a neurčité pojmy, které bylo třeba blíže vyložit. Současně právě toto ustanovení zamezuje přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu, což může být vnímáno jako problematické. Co do počtu rozhodnutí, následuje problematika odkladného účinku podle § 107 SŘS a rozhodnutí o kasační stížnosti podle § 110 SŘS. Oproti tomu nejméně se rozšířený senát zatím vyslovil, když pomíneme již zrušený § 108 SŘS, k § 104a SŘS a jím řešené nepřijatelnosti kasační stížnosti.

Uzavřít lze toto pojednání tím, že i ke kasační stížnosti se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyslovil a naplnil tím svoji roli z hlediska sjednocení judikatury. Jakkoliv lze některé z jeho závěrů považovat za diskuzní, celkově se nedomníváme, že by bylo možné označit je za excesivní. Z uvedených rozhodnutí rozšířeného senátu je zcela patrný

---

(1926/2009 Sb. NSS, k § 109 a 110 SŘS), usnesení ze dne 25. 5. 2021, č. j. Ars 3/2019-43 (4209/2021 Sb. NSS, k § 103 a 104 SŘS) a usnesení ze dne 9. 6. 2022, č. j. 2 As 347/2019-81 (k § 105 a 110 SŘS).

<sup>709</sup> Údaj k 30. 6. 2022.

<sup>710</sup> Ostatně O. Kadlec dochází k tomu, že „rozšířený senát rozhoduje vskutku pouze zlomek celým soudem rozhodovaných kauz“, což podle něj (vůči průměrnému celkovému ročnímu počtu věcí projednaných a rozhodnutých Nejvyšším správním soudem) činí podíl rozšířeného senátu 0,5 % případů za rok (srov. Kadlec, O. Role velkých senátů v rozhodování vrcholných soudů České republiky. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 107).

rozšiřující přístup k soudní ochraně představované kasační stížností, jakož i zájem na odstraňování možných překážek v řízení o kasační stížnosti. V daném duchu mnohá rozhodnutí rozšířeného senátu nejsou překvapivá a celkově do uvedeného hodnotového rámce zapadají.

## **KAPITOLA IX.**

### **Rozhodování a rozhodnutí o kasační stížnosti**

Tato kapitola se zaměřuje na poslední a do značné míry nejdůležitější část řízení o kasační stížnosti, kterým je vlastní rozhodování a posléze rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti.

Za tím účelem tato kapitola nejprve přibližuje průběh rozhodování o kasačních stížnostech, který přímo navazuje na postup uvedený především v předchozí kapitole. Následující pasáže se blíže věnují rozboru dvou jediných možných způsobů rozhodnutí o kasační stížnosti. Jimi jsou nemeritorní (procesní) a meritorní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Další části této kapitoly se věnují vybraným aspektům (převážně meritorních) rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasačních stížnostech.

Podobně, jako tomu bylo v předchozí kapitole, i tato do jisté míry navazuje na kapitoly předcházející, které z hlediska celistvosti jejich výkladu zabředly i do související problematiky, kterou je právě rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti.

Jistě ne náhodou nese kasační stížnost přívlastek „kasační“, čemuž se s ohledem na možnou kasační povahu rozhodnutí o kasačních stížnostech věnovala kapitola II. V kapitole III bylo zmíněno odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost a v kapitole IV odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost. V obou případech se jedná o rozhodnutí o kasační stížnosti. V rámci kapitoly V a VI byla zmíněna procesní (nemeritorní)

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu reagující na vady kasační stížnosti a nesplnění podmínek řízení.

V rámci úplnosti jsou v této kapitole některé naznačené skutečnosti stručně zopakovány, resp. zasazeny do patřičného kontextu s dalšími možnými způsoby rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti.

Cílem této kapitoly je přiblížit rozhodovací proces Nejvyššího správního soudu a blíže rozebrat to, jak o kasační stížnosti může v různých případech Nejvyšší správní soud rozhodnout, včetně toho, jak rozhodnutí o kasační stížnosti vypadá, co obsahuje a komu je vlastně určeno. Rovněž jsou připojeny některé statistické údaje a data přibližující realitu rozhodování a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasačních stížnostech.

## **1. Rozhodování o kasačních stížnostech**

Rozhodování o kasačních stížnostech představuje sice stěžejní, avšak nikoliv výlučnou náplň rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu.<sup>711</sup> Každý rok Nejvyšší správní soud rozhodne několik tisíc kasačních stížností. Následující tabulka uvádí jednak poměr kasační agendy vůči ostatním agendám Nejvyššího správního soudu a jednak s tím související poměr rozhodnutí o kasačních stížnostech vůči

---

<sup>711</sup> Z postavení Nejvyššího správního soudu jako vrcholného soudního orgánu vyplývá jeho rozhodování ve sporech o věcnou nebo místní příslušnost nebo při rozhodování o vyloučení soudce z důvodu podjatosti. Nejvyšší správní soud je věcně příslušný k vedení řízení o rozpuštění politické strany nebo politického hnutí, pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti [srov. § 94 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 95 SŘS] nebo o kompetenčních žalobách (srov. § 97 odst. 4 SŘS). Věcnou příslušnost Nejvyššího správního soudu zavádějí také jednotlivé zvláštní zákony (jako je kupříkladu § 58 odst. 1 VolEP, § 68 VolPrez, § 88 VolPar, § 35h StavZ 2006 nebo § 13 PandZ). Zapomenout nelze na působení Nejvyššího správního soudu jako soudu kárného (srov. § 3 KárSŘ).

všem rozhodnutím, která Nejvyššímu správnímu soudu přísluší činit.

*Tabulka č. 13*

*Podíl kasačních stížností na celkovém nápadu a rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu*

ro k	napadeno				rozhodnuto			
	celkem	„jiné“	kasační stížnosti	podíl	celkem	„jiné“	kasační stížnosti	podíl
2003	2827	1325	1502	53 %	1748	1183	565	32 %
2004	5684	962	4722	83 %	3869	1010	2859	73 %
2005	5194	644	4550	87 %	4866	633	4233	86 %
2006	4193	571	3622	86 %	4721	600	4121	87 %
2007	3605	599	3006	83 %	4724	596	4128	87 %
2008	3634	743	2891	79 %	3879	732	3147	81 %
2009	3299	775	2524	76 %	3631	700	2931	80 %
2010	3044	831	2213	72 %	3130	830	2300	73 %
2011	3152	764	2388	75 %	3086	773	2313	74 %

20 12	3710	755	2955	79 %	3347	800	2547	76 %
20 13	3726	877	2849	76 %	3787	923	2864	75 %
20 14	3351	704	2647	71 %	3366	662	2704	80 %
20 15	3400	514	2886	84 %	3459	544	2915	84 %
20 16	3694	448	3246	94 %	3424	470	2954	86 %
20 17	4564	662	3902	85 %	4073	631	3442	84 %
20 18	4645	536	4109	88 %	4032	546	3489	86 %
20 19	4642	381	4261	91 %	4276	396	3880	90 %
20 20	4338	301	4037	93 %	4085	300	3785	92 %
20 21	4915	905	4012	81 %	4650	828	3822	82 %
20 22 (1/ 2)	1886	216	1670	88 %	2095	294	1801	85 %

Z uvedené tabulky je patrné, že tzv. kasační agenda představuje sice mírně kolísavou,<sup>712</sup> přesto dominující část

<sup>712</sup> Kolísavost je dána určitými „sezónními výkyvy“, kdy vedle (snad jednorázové a dočasné) tzv. pandemické agendy především v roce

celkové agendy Nejvyššího správního soudu. Tato agenda představuje v celkovém průměru 80% podíl na celkové zátěži Nejvyššího správního soudu. To, že tzv. kasační agenda není výlučnou, může být jednou z příčin celkového zahlcení Nejvyššího správního soudu. Díky tomu Nejvyšší správní soud musí „dělit svou pozornost“ mezi větší množství rozličných agend a úkolů. Ty přitom samy o sobě nejsou často nijak snadné, jak ostatně vyplývá z jejich naznačení provedeného výše. Tak tomu kupříkladu bylo v roce 2021, kdy vůči předchozímu roku klesl podíl rozhodnutí o kasačních stížnostech na celkovém počtu rozhodnutí z 92 % v roce 2020 na 82 %. Příčinou byl soudní přezkum mimořádných opatření v souvislosti s onemocněním COVID-19.

Podíl rozhodnutí o kasačních stížnostech činí celkový průměr 79 % vůči všem rozhodnutím Nejvyššího správního soudu. Z toho vyplývá, že podíl kasačních stížností na celkovém nápadu Nejvyššího správního soudu je shodný jako podíl rozhodnutí o kasačních stížnostech vůči všem rozhodnutím Nejvyššího správního soudu.

Z předmětné tabulky vyplývá, že rozhodnutí o kasačních stížnostech jsou (i třeba jen z hlediska kvantity) pro Nejvyšší správní soud klíčová.

Vlastní průběh samotného rozhodování o kasační stížnosti ze strany Nejvyššího správního soudu je dán tím, zda se rozhoduje při jednání,<sup>713</sup> nebo mimo ně, což je podle § 109 odst. 2 SŘS pravidlem. Konkrétnější úprava rozhodování bez nařízení jednání je obsažena především v § 27 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu.

Jakkoliv Nejvyšší správní soud o kasačních stížnostech

---

2021 a 2022 lze zmínit „pravidelně“ se opakující volební agendu v souvislosti s konáním některých voleb, u nichž je rovněž dána pravomoc Nejvyššího správního soudu.

<sup>713</sup> V takovém případě srov. § 49 SŘS a § 14 až 26 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu.

rozhoduje v tříčlenných senátech<sup>714</sup> podle § 16 odst. 1 SŘS, je nutno zmínit roli a postavení tzv. soudce zpravodaje. Jedná se o soudce, jemuž byla věc (kasační stížnost) v souladu s rozvrhem práce přidělena. Ten primárně odpovídá za rychlost řízení a včasné rozhodnutí.

Je to právě soudce zpravodaj, který věc nejprve prostuduje a předloží ji k prostudování ostatním členům senátu. Jakmile se tak stane, svolá předseda senátu poradou. Soudce zpravodaj nejprve podá zprávu o stavu věci a judikatuře a přednese návrh na rozhodnutí. Zbylí členové senátu se vyjadřují a mohou předkládat vlastní návrhy. Právě v této fázi je často zjišťován rozpor s judikaturou (nebo v judikatuře), případně se formuluje oponentní názor, se kterým je věc postoupena rozšířenému senátu.

O poradě a hlasování se sepisuje protokol, který je sice součástí spisu, ale nelze do něj nahlédnout. Na základě porady a hlasování soudce zpravodaj vyhotovuje návrh rozhodnutí. Pokud tento návrh získá většinu 2 soudců, jak vyplývá z § 54 odst. 1 SŘS, byl přijat. Specifické jsou případy usnesení, kterým se kasační stížnost odmítá pro nepřijatelnost. Podle § 104a odst. 2 SŘS takové usnesení vyžaduje jednomyslný souhlas, tj. souhlas všech 3 členů senátu.<sup>715</sup>

Jestliže o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání, vyžaduje to specifický postup při vyhlásování soudního rozhodnutí.<sup>716</sup> Podle § 49 odst. 12 SŘS

---

<sup>714</sup> V současné době (k 23. 8. 2022) bylo zřízeno celkem 10 tříčlenných senátů. Fakticky jsou některé z nich čtyřčlenné (2. a 7. senát). To klade vyšší požadavky na rozvrh práce v tom, aby určil správné tříčlenné složení senátu v tom kterém případě. Blíže srov. <https://www.nssoud.cz/o-soudu/vykon-soudnictvi/senaty-nejvyssiho-spravniho-soudu>.

<sup>715</sup> Do 31. 12. 2011 vyžadovala právní úprava jednomyslný souhlas pětičlenného (tzv. azylového) senátu, který byl speciálně vytvořen za účelem posouzení nepřijatelnosti kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany.

<sup>716</sup> Podle čl. 96 odst. 2 Úst se rozsudek vyhláší vždy veřejně. V této



pro rozsudky (ve spojení s § 26 odst. 7 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu pro rozhodnutí) platí, že jsou-li při jejich vyhlášení přítomny pouze soudní osoby, rozhodnutí se vyhlásí vyvěšením písemného vyhotovení na úřední desce soudu<sup>717</sup> po dobu 14 dnů.<sup>718</sup> Den vyhlášení se na písemném vyhotovení poznamená.

S ohledem na závěry Ústavního soudu,<sup>719</sup> podle kterých „*vyhlašuje-li proto Nejvyšší správní soud své rozsudky bez odůvodnění, činí tak v rozporu s Ústavou*“, nejde-li o případy vyhlášení prostřednictvím úředních desek (včetně těch, které umožňují dálkový přístup), stanoví Jednací řád Nejvyššího správního soudu bližší podrobnosti. Podle něj se vyvěšuje úplné znění písemného vyhotovení, popřípadě jeho zkrácená verze jen s těmi částmi odůvodnění, z nichž je zřejmé, jaký je právní názor soudu a jaké důvody k němu vedly.<sup>720</sup> Jak

---

souvislosti lze odkázat na náleží Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. III. ÚS 2551/16, byť učiněný vůči Nejvyššímu soudu v dovolacím řízení. Ve vztahu k rozsudkům Nejvyššího správního soudu srov. náleží Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 38/18.

<sup>717</sup> Ta je v současné době tzv. dotyková. Srov. <https://www.nssoud.cz/aktualne/tiskove-zpravy/detail/nejvyssi-spravni-soud-presel-na-moderni-zpusob-vyhlasovani-rozhodnuti>.

<sup>718</sup> Jednací řád Nejvyššího správního soudu obsahuje v této souvislosti dobu 2 týdnů.

<sup>719</sup> Náleží Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 38/18.

<sup>720</sup> Ty obsahují i osobní údaje účastníků, přičemž jsou na úřední desce vyvěšeny po dobu 2 týdnů. Jak dodává Nejvyšší správní soud, „*osobní údaje jako součást vyhlášeného rozhodnutí zveřejňuje jen na tuto nezbytně nutnou dobu. I když dochází ke zveřejnění prostřednictvím elektronické úřední desky na internetu a na úřední desce v budově soudu, nelze osobní údaje obsažené v těchto rozhodnutích dále šířit nebo dále zpracovávat. To je možné jen na základě právního titulu ke zpracování osobních údajů a za splnění podmínek nařízení GDPR a zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, a každý, kdo tak činí, nese za takové zpracování plnou odpovědnost*“

ostatně uvedl Ústavní soud v předmětném nálezu, „vyhlášený rozsudek by měl jeho písemnému vyhotovení odpovídat, byť pochopitelně nikoli doslovně. V zásadě nic nebrání tomu, aby například některé úvahy byly v konečném písemném vyhotovení rozsudku rozvedeny podrobněji či pečlivěji. Vyhlášený ovšem musejí být minimálně nosné důvody rozsudku. Vyhlášení rozsudku zcela bez odůvodnění... požadavkům čl. 96 odst. 2 Úst neodpovídá“. Proto se již nevyvěšuje zkrácená verze bez odůvodnění, jako tomu bylo původně.

Po vynesení rozhodnutí je soudce zpravodaj povinen zajistit písemné vyhotovení rozhodnutí.<sup>721</sup> To podepisuje předseda daného senátu. Nejvyšší správní soud vyhotoví rozhodnutí podle § 54 odst. 3 SŘS (ve spojení s § 55 odst. 5 SŘS) nejpozději do 1 měsíce od jeho vyhlášení, přičemž současně učiní potřebná opatření k doručení rozhodnutí. Tuto lhůtu může předseda soudu ze závažných důvodů prodloužit, nejvýše však o 2 měsíce.

Podle § 110 odst. 4 SŘS ve znění účinném do 31. 12. 2011 platilo, že rozhodnutí Nejvyššího správního soudu doručoval účastníkům řízení a osobám zúčastněným na řízení krajský soud.<sup>722</sup> S ohledem na opakovaně zmiňovanou centralizaci

---

(<https://www.nssoud.cz/rozhodovaci-cinnost/uredni-deska/rozhodnuti-soudu/strana-12>).

<sup>721</sup> Úpravě písemností Nejvyššího správního soudu, mezi které pochopitelně patří i jeho rozhodnutí, se věnují § 109 a násl. Kancelářského a spisového řádu Nejvyššího správního soudu.

<sup>722</sup> Pokud rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti doručoval krajský soud, tento soud také mimo jiné vyznačoval na písemném vyhotovení rozhodnutí okamžik nabytí právní moci. Pokud ale byl v řízení o kasační stížnosti ustanoven zástupcem stěžovatele advokát, kterému Nejvyšší správní soud v rozhodnutí přiznal odměnu za zastupování a náhradu hotových výdajů, musel pro realizaci tohoto výroku Nejvyšší správní soud vyčkat, až mu krajský soud zašle stejnopis rozhodnutí s vyznačením právní moci. Jak je vidno, šlo o poměrně kostrbaté řešení.

řízení o kasační stížnosti u Nejvyššího správního soudu od 1. 1. 2012 tento soud doručuje svá rozhodnutí. Kromě zákonné úpravy doručování podle § 42 SŘS, která odkazuje na OSŘ, podrobnosti stanoví Kancelářský a spisový řád Nejvyššího správního soudu.<sup>723</sup>

Současně v souvislosti s doručováním rozhodnutí Nejvyššího správního soudu účastníkům řízení a osobám zúčastněným na řízení Nejvyšší správní soud vrací soudní spis krajskému soudu a správní spis správním orgánům. Pominout nelze ani tzv. výkaznictví a existenci vnitřního informačního systému Nejvyššího správního soudu, kde se jednotlivé úkony související s řízením průběžně elektronicky vyznačují, což platí i v případě rozhodnutí o kasační stížnosti. Kromě toho se vyhotoví i anonymizovaná verze rozhodnutí o kasační stížnosti, která bude dostupná na internetových stránkách Nejvyššího správního soudu.<sup>724</sup>

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti nabývá právní moci, jakmile bylo doručeno účastníkům řízení, resp. poslednímu z nich.<sup>725</sup> Doručení osobám zúčastněným na řízení je sice důležité, nicméně nemá vliv z hlediska nabytí právní moci. K potvrzení toho, že došlo k nabytí právní moci a kdy se tak stalo, slouží doložka právní moci.<sup>726</sup> Vyznačování okamžiku právní moci na doložce představuje jeden z posledních úkonů Nejvyššího správního

---

<sup>723</sup> Srov. § 118 a násl. Kancelářského a spisového řádu Nejvyššího správního soudu.

<sup>724</sup> Viz <https://vyhledavac.nssoud.cz/>.

<sup>725</sup> To je klíčové především z hlediska nastoupení právních následků zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu, jak vyplývá z jeho rozsudku ze dne 1. 9. 2010, č. j. 3 Ads 57/2010-115.

<sup>726</sup> Vyznačení doložky právní moci nebo doložky vykonatelnosti blíže upravují § 116 a 117 Kancelářského a spisového řádu Nejvyššího správního soudu.

soudu v řízení o kasační stížnosti, pomineme-li výplatu odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů ustanovenému zástupci pro řízení o kasační stížnosti, kterým je advokát. K její výplatě dochází do stanovené<sup>727</sup> lhůty právě po nabytí právní moci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

## 2. Rozhodnutí nemeritorní (procesní)

Průběžně v předešlých kapitolách byly zmiňovány konkrétní případy, kdy Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti sice rozhodne, ale nikoliv věcně. Jedná se o nemeritorní či někdy také procesní rozhodnutí, kterým se kasační stížnost odmítá nebo se řízení o kasační stížnosti zastavuje. Za tím účelem je v řízení o kasační stížnosti předepsána forma usnesení.<sup>728</sup> Jakkoliv to může být předmětem diskuze, v této části, a to z důvodu její úplnosti, je zařazena i pasáž stručně přibližující odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost.

Podstatou nemeritorních či procesních rozhodnutí je, že sice jimi je rozhodováno o kasační stížnosti, resp. lépe řečeno v řízení o kasační stížnosti, které se tímto končí, aniž by ale došlo k posouzení důvodnosti kasační stížnosti a přezkoumání napadeného rozhodnutí krajského soudu.

Nemeritorní rozhodnutí o kasační stížnosti znamená, že v řízení o kasační stížnosti bylo Nejvyšším správním soudem rozhodnuto a řízení tak končí, avšak je tomu tak bez věcného,

---

<sup>727</sup> Praxe jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu není z hlediska stanovení délky lhůty pro vyplacení odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů ustanovenému zástupci stěžovatele jednotná. Nejčastěji se lze setkat se lhůtou 30 nebo 60 dnů od právní moci rozhodnutí.

<sup>728</sup> S ohledem na § 55 odst. 3 SŘS se v případě usnesení o odmítnutí kasační stížnosti nebo o zastavení řízení o kasační stížnosti písemně vyhotovení doručuje účastníkům řízení a osobám zúčastněným na řízení, neboť se jimi řízení o kasační stížnosti končí.

potażmo meritorního posouzení. Nedá se v této souvislosti ani hovořit o tom, že stěžovatel nebyl úspěšný. Prostě se jeho kasační stížnosti z rozličných důvodů, které budou zmíněny, nedostalo věcného projednání a rozhodnutí. Z hlediska důsledků lze odkázat na § 60 odst. 3 SŘS ohledně náhrady nákladů řízení o kasační stížnosti. Podle něj žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, bylo-li řízení zastaveno nebo kasační stížnost odmítnuta, což platí i pro odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost.

Z výše uvedených důvodů ani není vhodné, aby se v odůvodnění usnesení o odmítnutí kasační stížnosti nebo o zastavení řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud jakkoliv zabýval jinými hledisky než těmi, která vedla k odmítnutí nebo k zastavení řízení. Naopak nežádoucí není konstatování, že k odmítnutí nebo k zastavení řízení by případně došlo i z jiného důvodu, resp. z více důvodů než toho, který byl v daném případě shledán. Jak ostatně je uvedeno níže, lze vysledovat určitou posloupnost z hlediska toho, co má přednost při posuzování, zda je kasační stížnost tzv. bezvadná a projednatelná, resp. z jakých důvodů se kasační stížnost odmítá nebo se řízení o kasační stížnosti zastavuje.

Pokud byl stěžovateli v řízení o kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem ustanoven zástupcem advokát, případně byl stěžovateli ustanoven advokát již v řízení před krajským soudem a podle § 35 odst. 10 SŘS jej zastupuje i v řízení o kasační stížnosti, v takovém případě je nutno i při odmítnutí kasační stížnosti nebo zastavení řízení o kasační stížnosti rozhodnout o náhradě hotových výdajů a odměně za zastupování. Tuto odměnu a náhradu hotových výdajů podle § 35 odst. 10 SŘS platí stát. Pochopitelně ale záleží na tom, zda ustanovený zástupce vůbec v řízení o kasační stížnosti učinil nějaký úkon právní služby, s nímž by byla spojena odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů. Odmítnutí kasační stížnosti nebo zastavení řízení o kasační stížnosti není bez dalšího důvodem k nepřiznání takové

odměny.

## 2.1 Odmítnutí kasační stížnosti

Důvody vedoucí k odmítnutí kasační stížnosti nejsou uvedeny výlučně v § 46 SŘS, který lze na základě § 120 SŘS použít i v řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem. Ustanovení § 37 odst. 5 SŘS představuje svébytný důvod odmítnutí kasační stížnosti z důvodu neodstranění vad kasační stížnosti, pokud pro tento nedostatek v řízení nelze pokračovat. Odmítnutí kasační stížnosti není v SŘS koncentrováno do jediného ustanovení.

Pokud je odmítnutí kasační stížnosti důsledkem toho, že nebylo vyhověno předchozí výzvě Nejvyššího správního soudu, nemělo by být pro stěžovatele nijak překvapivé. Součástí takových výzev je totiž i poučení o důsledcích v podobě odmítnutí kasační stížnosti.<sup>729</sup> V ostatních případech by Nejvyšší správní soud měl především stěžovateli přesvědčivě zdůvodnit, proč k odmítnutí kasační stížnosti došlo.

Nejvyšší správní soud může, resp. jsou-li splněny podmínky, dokonce musí kasační stížnost usnesením odmítnout. Jedná se o případy, kdy je kasační stížnost nepřijatelná,<sup>730</sup> opožděná,<sup>731</sup> podaná osobou zjevně neoprávněnou,<sup>732</sup> v kasační stížnosti nebyly (vzdor předchozí výzvě a poučení) doplněny chybějící náležitosti (podle § 106 odst. 1 SŘS),<sup>733</sup> nebo pro nesplnění podmínky řízení o kasační stížnosti při

---

<sup>729</sup> Srov. § 37 odst. 5 nebo § 46 odst. 1 písm. a) SŘS.

<sup>730</sup> Srov. § 46 odst. 1 písm. d) SŘS.

<sup>731</sup> Srov. § 46 odst. 1 písm. b) SŘS.

<sup>732</sup> Srov. § 46 odst. 1 písm. c) SŘS.

<sup>733</sup> Srov. § 37 odst. 5 SŘS.

nezastoupení advokátem, resp. nejsou splněny podmínky podle § 105 odst. 2 SŘS.<sup>734</sup>

Mnohdy je odmítnutí kasační stížnosti možno učinit „bezprostředně“ po jejím doručení, ostatně k tomu srov. „zjevnost“ podle § 109 odst. 1 SŘS. Někdy lze odmítnout kasační stížnost poté, co Nejvyšší správní soud vynaložil (marné) úsilí k tomu, aby kasační stížnost byla tzv. projednatelná a byly splněny podmínky řízení. K odmítnutí kasační stížnosti proto může dojít jak na počátku řízení, tak i v jeho průběhu.

Na základě závěrů judikatury „*odmítne-li Nejvyšší správní soud kasační stížnost bez věcného projednání (§ 37 odst. 5 nebo § 46 ve spojení s § 120 SŘS), soudní poplatek za kasační stížnost se nevybírá... a již zaplacený soudní poplatek je soud povinen vrátit*“.<sup>735</sup>

## 2.2 Odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost

Jakkoliv po obsahové stránce může být zařazení odmítavého usnesení pro nepřijatelnost kasační stížnosti podle § 104a SŘS mezi ostatní důvody odmítnutí kasační stížnosti problematické, v daném ohledu lze považovat za rozhodující právě formu usnesení, kterým se kasační stížnost pro nepřijatelnost odmítá. Toto odmítnutí není založeno na podobných okolnostech, jak je uvedeno výše.

Pokud není kasační stížnost shledána přijatelnou, je

---

<sup>734</sup> Srov. § 46 odst. 1 písm. a) SŘS.

<sup>735</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33 (4170/2021 Sb. NSS). Podle uvedeného rozhodnutí ovšem odmítnutí bez věcného projednání nedopadá na případy odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost ve smyslu § 104a SŘS, v němž o věcné projednání jde, byť na bázi zjednodušeného posouzení a při využití stávajícího judikaturního základu.

usnesením odmítnuta pro nepřijatelnost,<sup>736</sup> (tj. nikoliv „prosté“ odmítnutí, nýbrž odmítnutí „kvalifikované“ – pro nepřijatelnost). Jedná se o případy, kdy kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Právě tato skutečnost je rozhodující z hlediska výroku o nákladech řízení a nevrácení soudního poplatku za nepřijatelnou kasační stížnost.

O kasační stížnosti sice rozhoduje Nejvyšší správní soud, nicméně posuzuje ji optikou existence předchozí judikatury a jejích závěrů. Jakkoliv sice v takovém případě nerozhoduje Nejvyšší správní soud věcně, přesto musí po věcné stránce takové posouzení učinit, aby mohl konstatovat závěr o její nepřijatelnosti.

Cílem odůvodnění usnesení, kterým se kasační stížnost odmítá pro nepřijatelnost, je přiblížit věc jako typový případ, který již byl judikaturou v minulosti vyřešen a nejde o spornou právní otázku nebo o významné procesní pochybení krajského soudu. V praxi Nejvyššího správního soudu takováto usnesení mohou být poměrně stručná, jelikož nezahrnují meritorní posouzení námitky, ale v zásadě odkaz na dřívější rozhodnutí a vyslovení toho, jak byly tyto případy dříve posouzeny. Takovéto usnesení je do značné míry na pomezí mezi rozhodnutím věcným a procesním, resp. v podstatě kombinuje oba prvky zároveň. Nejedná se tudíž o vlastní posouzení, nýbrž o naznačení toho, jak by bylo ze strany Nejvyššího správního soudu s kasační stížností po věcné stránce naloženo, kdyby byl přípustný plný přezkum, resp. jaké právní závěry Nejvyššího správního soudu by jím byly v dané věci aplikovány.

Rozšířený senát se vyslovil k důsledkům odmítavého výroku Nejvyššího správního soudu směrem k soudním poplatkům jednak obecně a jednak ve vztahu k odmítnutí kasační stížnosti z důvodu nepřijatelnosti.<sup>737</sup> Podle něj výrok

---

<sup>736</sup> Srov. § 104a SŘS.

<sup>737</sup> Srov. usnesení ze dne 25. 3. 2021, č. 8 As 287/2020-33 (4170/2021 Sb.



o odmítnutí pro nepřijatelnost kasační stížnosti není postaven naroveň jakémukoliv jinému odmítnutí kasační stížnosti, resp. důvodům k odmítnutí vedoucím. Proto ani ve vztahu k rozhodování o nákladech řízení o kasační stížnosti nelze v případě odmítnutí pro nepřijatelnost uplatnit postup podle § 60 odst. 3 SŘS, nýbrž se uplatní postup podle úspěchu ve

---

NSS), podle kterého odmítne-li Nejvyšší správní soud kasační stížnost bez věcného projednání, soudní poplatek za kasační stížnost se nevybírání a již zaplacený poplatek je soud povinen vrátit. Jak ale výslovně dodal rozšířený senát, „kromě odmítnutí kasační stížnosti pro výše uvedené nedostatky však může řízení před Nejvyšším správním soudem skončit i odmítnutím kasační stížnosti ze zcela odlišných důvodů, mimo jiné pro nepřijatelnost podle § 104a SŘS. Z pohledu přezkumné činnosti soudu jde o diametrálně odlišný postup. [52] Nepřijatelnost je zvláštní procesní kategorií k posouzení kasační stížnosti upravenou v soudním řízení toliko ve větvi správního soudnictví pro řízení před Nejvyšším správním soudem. Jiné soudní procesní řády ji neupravují. Aby mohla být posuzována přijatelnost, musí jít o přípustnou, včasnou a projednatelnou kasační stížnost podanou oprávněnou osobou. Nepřijatelnost žádný případ ze soudního přezkumu nevyklučuje. K odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost dochází na základě věcného, byť zjednodušeného, ale stabilní judikaturou vytvořeného (srov. rozsudek ze dne 26. 4. 2006, č. j. I Azs 13/2006-39, 933/2006 Sb. NSS) kritériálního posouzení případu. Při odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost musí soud dospět k jednomyslnému závěru (srov. § 104a odst. 2 SŘS), že kasační stížnost svým významem nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pro tento procesní výsledek musí shledat neexistenci výše zmíněných kritérií přijatelnosti. Jinak řečeno, shledá-li existenci alespoň jednoho z nich, je kasační stížnost ‚přijata‘ k dalšímu, již věcnému posouzení a rozhodnutí. I když je shledání nepřijatelnosti kasační stížnosti pojmově vyjádřeno shodně ‚odmítnutím‘, obsah a rozsah přezkumné činnosti soudu je kvalitativně i kvantitativně zcela odlišný od jiných případů odmítnutí kasační stížnosti, které se děje bez jakéhokoliv meritorního posouzení její důvodnosti“. To celkově vedlo rozšířený senát k závěru, že „na meritorní přezkum soudem (být zjednodušený) však dojde vždy, a není tak naplněn předpoklad ve smyslu § 10 odst. 5 SoudP, s nímž zákonodárce spojil povinnost soudní poplatek vrátit“.

věci v souladu s § 60 odst. 1 SŘS.<sup>738</sup>

### 2.3 Zastavení řízení o kasační stížnosti

Zastavení řízení o kasační stížnosti je další možností nemeritorního či procesního rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Zastavení řízení není důsledkem pochybení v obsahu kasační stížnosti samotné, nýbrž je důsledkem toho, že pro určitou skutečnost není dále možné v řízení pokračovat.

Nejvyšší správní soud usnesením zastaví řízení o kasační stížnosti, jestliže stěžovatel vzal kasační stížnost zpět<sup>739</sup> nebo jestliže ani po výzvě Nejvyššího správního soudu nebyl zaplacen soudní poplatek za kasační stížnost,<sup>740</sup> o čemž by měl být stěžovatel předem poučen.

Pokud stěžovatel vezme podanou kasační stížnost zpět, přičemž soudní poplatek již uhradil, při následném zastavení řízení stěžovatel nemá nárok na vrácení celé výše soudního poplatku. Podle § 10 odst. 3 SoudP Nejvyšší správní soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek za řízení, který je splatný podáním kasační stížnosti, avšak snížený o 20 %, nejméně však o 1 000 Kč, bylo-li řízení zastaveno před prvním jednáním. To v případě soudního poplatku za kasační stížnosti ve výši 5 000 Kč činí 4 000 Kč.

---

<sup>738</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28 (4219/2021 Sb. NSS).

<sup>739</sup> Srov. § 47 písm. a) SŘS. Zastavení řízení z důvodu zpětvzetí kasační stížnosti má dokonce, s ohledem na dispoziční zásadu, přednost před případným odmítnutím kasační stížnosti z důvodu její nepřipustnosti, jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 2. 2007, č. j. 8 As 24/2005-69.

<sup>740</sup> Srov. § 47 písm. c) ve spojení s § 9 odst. 1 SoudP.

### 3. Rozhodnutí věcná

V případě věcného rozhodnutí o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud podle § 53 odst. 1 SŘS ve formě rozsudku. Podstatou tohoto rozhodnutí je, že byla posuzována důvodnost kasační stížnosti, případně bylo shledáno naplnění některého z důvodů, k nimž je Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout z moci úřední podle § 109 odst. 4 SŘS. Nejvyšší správní soud tak posuzoval řízení před krajským soudem a jím vydané rozhodnutí z pohledu námitek obsažených v kasační stížnosti, případně z hlediska vad, k nimž je povinen přihlédnout z moci úřední. Kasační stížností se Nejvyšší správní soud zabýval meritorně a na jejím základě dochází k přezkoumání napadeného rozhodnutí krajského soudu. Ostatně právě to je cílem podávaných kasačních stížností a činnosti Nejvyššího správního soudu v řízení o kasačních stížnostech.

Předchozí případy odmítnutí kasační stížnosti a zastavení řízení o kasační stížnosti a s tím spojený postup Nejvyššího správního soudu slouží k tomu, aby se Nejvyšší správní soud věcně zabýval jen těmi kasačními stížnostmi, které si to „zaslouží“. To je ovšem značně široké tvrzení, které nabývá na aktuálnosti s ohledem na vysoké zatížení Nejvyššího správního soudu. Otázka spočívá v tom, zda si skutečně všechny kasační stížnosti (resp. v takovém rozsahu jako dnes, nebo ještě před 1. 4. 2021, než nabyla účinnosti novela rozšiřující nepřijatelnost kasační stížnosti) „zaslouží“ plné meritorní projednání a zda má být aktivizována přezkumná role Nejvyššího správního soudu. Kupříkladu Z. Kühn nebo M. Bobek poukazují v této souvislosti na koncept retrospektivní nebo prospektivní justice, čemuž se blíže věnuje následující kapitola.

Při věcném rozhodování Nejvyššího správního soudu je naplňován kasační princip. Ten se projevuje dvěma „krajními“ způsoby rozhodnutí. Pokud je kasační stížnost důvodná, Nejvyšší správní soud rozsudkem zruší rozhodnutí

krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení. Naopak, není-li kasační stížnost důvodná, Nejvyšší správní soud ji rozsudkem zamítne. Bohužel, nebo bohudík, rozhodování Nejvyššího správního soudu nefunguje v těchto čistých variantách kasačního principu.

Zmíněnou „důvodnost“ kasační stížnosti, představovanou naplněním některého ze stěžovatelem namítaných důvodů kasační stížnosti, případně shledáním jejich naplnění v rozsahu § 109 odst. 4 SŘS z moci úřední, je třeba odlišovat od případů, kdy Nejvyšší správní soud sice shledá opodstatněnost konkrétní stížnostní námítky, ale ta nicméně nemusí dosahovat takové intenzity, aby vedla k naplnění důvodu kasační stížnosti jako nezbytné podmínky pro zrušení napadeného rozhodnutí krajského soudu.<sup>741</sup>

Z hlediska jednotlivých výrokových možností při rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti je kasační princip částečně modifikován, a to s ohledem na procesní ekonomii a rychlost řízení. Nejvyšší správní soud díky tomu získal širší výroková oprávnění, kterými v některých případech může rozhodnout místo krajského soudu. Příčina vedoucí k tomuto řešení spočívá v tom, že při zachování, resp. lépe řečeno lpění na čistém kasačním principu by krajský soud sám neměl velký „manévrovací prostor“, a to kvůli vázanosti vysloveným právním názorem ze strany Nejvyššího správního soudu. Odůvodnění Nejvyššího správního soudu by tak bylo v podstatě převzato krajským soudem, který by následně rozhodl, přičemž že takto rozhodnout musí, bylo dáno již předem. Do značné míry by tak rozhodnutí krajského soudu bylo spíše formální, nehledě na způsobenou zátěž jak pro

---

<sup>741</sup> L. Hlouch se v této souvislosti správně zmiňuje kupříkladu o shledání existence procesních vad v řízení před krajským soudem, nicméně tyto důvodně vytýkané vady nemusejí vždy splňovat podmínku ohledně jejich vlivu na zákonnost rozhodnutí o věci samé, jak je uvedeno v § 103 odst. 1 písm. d) SŘS (srov. *Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1063*).

účastníky, tak i soudy samotné.

Nejvyšší správní soud je tudíž nadán jistými rozhodovacími oprávněními nejen vůči kasační stížnosti a předcházejícímu rozhodnutí krajského soudu, ale i vůči vlastnímu návrhu na zahájení řízení ve správním soudnictví, a dokonce i vůči napadenému aktu správního orgánu, čímž dochází ke zřetelnému posunu v obsahu jeho činnosti.

Právní úprava, která představuje právní základ pro meritorní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti, je obsažena v § 110 SŘS. Je vhodné zopakovat, že k rozšíření výrokových možností Nejvyššího správního soudu došlo na základě tzv. velké novely SŘS provedené zákonem č. 303/2011 Sb. s účinností od 1. 1. 2012. Především se jednalo o novelizaci a nové znění odstavců 2 a 3 předmětného ustanovení.

### **3.1 Zrušení rozhodnutí krajského soudu a přímé rozhodnutí ve věci samé**

Právní základ pro rozhodnutí o kasační stížnosti, kterým se zruší rozhodnutí krajského soudu a rozhodne se přímo o věci, která byla předmětem řízení před krajským soudem, je obsažen v § 110 odst. 2 SŘS. Podle něj, pokud je kasační stížnost důvodná a v důsledku toho zruší Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, byly-li ovšem pro takový postup důvody již v řízení před krajským soudem, může současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud rozhodnout ve věci samé. Díkce § 110 odst. 1 SŘS „*pokud ve věci sám nerozhodl podle odstavce 2*“ dává na srozuměnou, že právě takový způsob rozhodnutí Nejvyššího správního soudu by měl být upřednostňován před prostým zrušením rozhodnutí krajského soudu a vrácením věci k dalšímu řízení.

Rozhodnutím ve věci samé je třeba rozumět konkrétní možnosti představované § 110 odst. 2 písm. a) až c) SŘS. Podle nich Nejvyšší správní soud může sám podle povahy

věci rozhodnout

- a) o zrušení rozhodnutí správního orgánu<sup>742</sup> napadeného u krajského soudu nebo o vyslovení jeho nicotnosti,<sup>743</sup>
- b) o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části,<sup>743</sup>
- c) anebo o ochraně ve věcech místního a krajského referenda.

V jiných než naznačených případech není Nejvyšší správní soud oprávněn rozhodnout ve věci samé.

Pokud Nejvyšší správní soud ruší rozhodnutí krajského soudu a místo něj rozhoduje ve věci způsobem výše zmíněným, je povinen podle § 110 odst. 3 SŘS též rozhodnout celkově o nákladech řízení, a to jak o kasační stížnosti, tak i řízení u krajského soudu, neboť rozhodnutím o kasační stížnosti se, při současném zrušení rozhodnutí krajského soudu, věc

---

<sup>742</sup> Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 1. 2012, č. j. 4 Ads 89/2011-134, při naplnění důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) SŘS jsou dány důvody pro postup podle § 110 odst. 2 písm. a) SŘS. V takovém případě může Nejvyšší správní soud současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu rozhodnout i o zrušení rozhodnutí správního orgánu. Jak přitom vyplývá z jiného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 11. 7. 2012, č. j. 1 As 78/2012-35), postup podle § 110 odst. 2 písm. a) SŘS lze aplikovat i na případy, kdy kasační stížnost podá žalovaný správní orgán. Na zajímavé procesní důsledky upozorňuje rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2018, č. j. 46 Af 35/2015-27 (3732/2018 Sb. NSS). Podle jeho názoru „*krajský soud je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vydanému poté, co Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti podle § 110 odst. 2 písm. a) SŘS společně s rozhodnutím krajského soudu zrušil i žalobou napadené předchozí rozhodnutí správního orgánu, vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v uvedeném kasačním rozhodnutí obdobně, jako by Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 4 SŘS zrušil pouze rozhodnutí krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení*“.

<sup>743</sup> V případě nicotnosti rozhodnutí správního orgánu se setkává oprávnění Nejvyššího správního soudu podle § 110 odst. 2 písm. a) SŘS k vyslovení jeho nicotnosti s nicotností, ke které podle § 109 odst. 4 SŘS Nejvyšší správní soud přihlíží z úřední povinnosti.

celkově uzavírá.<sup>744</sup>

Při bližším zkoumání § 110 odst. 2 SŘS zjistíme, že jeho uplatnění má několik podmínek, či chceme-li, „pojistek“. Je to dáno tím, že Nejvyšší správní soud se přesouvá z přezkumné činnosti do činnosti „nalézací“, když rozhoduje místo krajského soudu. Tím se do jisté míry vytrácí rozdíl mezi krajským soudem a Nejvyšším správním soudem, resp. Nejvyšší správní soud „ztrácí“ mezičlánek, který byl mezi ním a správními orgány.

Předně se musí jednat o případy, kdy již krajský soud mohl a měl rozhodnout ve věci vůči rozhodnutí nebo opatření obecné povahy kasačním (tj. zrušujícím) způsobem, což však neučinil, případně neposkytl soudní ochranu v případě místního nebo krajského referenda (srov. dikci „*pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody*“).<sup>745</sup> Díky tomu by rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nemělo porušovat zákaz tzv. překvapivých rozhodnutí, nicméně nemusí to být tak jednoznačné. Za tím účelem by bylo vhodné, aby se účastníci řízení a osoby zúčastněné na řízení mohli seznámit s úvahami vedoucími k aplikaci § 110 odst. 2 SŘS a aby k nim případně mohli uvést vlastní argumentaci, a to ještě před tímto rozhodnutím.

Druhou podmínkou je, že je dána důvodnost námitek obsažených v kasační stížnosti, případně byly shledány skutečnosti, k nimž je Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout z moci úřední podle § 109 odst. 4 SŘS. Jejím důsledkem je, že je dán důvod ke zrušení kasační stížnosti napadeného rozhodnutí krajského soudu. Výše je uvedeno, že důvodnost jako naplnění důvodů kasační stížnosti (ať již dle námitek, nebo *ex offio*) je třeba odlišovat od opodstatněnosti

---

<sup>744</sup> Shodně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2012, č. j. 6 Ads 100/2011-34.

<sup>745</sup> Z toho důvodu nelze zohledňovat případné skutečnosti, které nastaly později.

stížnostní námitky, která ne vždy nabude takové intenzity, aby vedla k naplnění důvodu kasační stížnosti.

Třetí podmínkou je slovo „může“ spojené s povahou dané věci. Spíše se však jedná o limity daného postupu Nejvyššího správního soudu.

Čtvrtou podmínkou, která logicky navazuje na podmínku první, je, že Nejvyšší správní soud může rozhodnout jen způsobem v § 110 odst. 2 SŘS naznačeným, tedy věcným způsobem (čímž se liší od postupu níže zmíněného).

Celkovým důsledkem je, že Nejvyšší správní soud do značné míry na sebe atrahuje oprávnění krajského soudu a rozhoduje místo něj. V praxi Nejvyšší správní soud toto oprávnění, ve shodě s naznačenými podmínkami, využívá spíše výjimečně.<sup>746</sup>

### **3.2 Zrušení rozhodnutí krajského soudu a zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci**

Podobně, jako je tomu v případech zmíněných výše podle § 110 odst. 2 SŘS, i § 110 odst. 1 SŘS umožňuje Nejvyššímu správnímu soudu vstoupit na místo krajského soudu. V daném ohledu nicméně nemůže rozhodnout tak, jak vyplývá z § 110 odst. 2 SŘS, nebo dokonce jiným možným způsobem, nýbrž tak, že Nejvyšší správní soud „toliko“ rozhodne o zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci.

I v tomto případě lze nalézt několik podmínek, při jejichž kumulativním splnění je možné rozhodnout způsobem výše naznačeným.

---

<sup>746</sup> To ostatně potvrzují i konkrétní statistická data, podle nichž kupříkladu v období od 1. 1. 2018 do 30. 11. 2021, tj. téměř za dobu 4 let, Nejvyšší správní soud rozhodl postupem podle § 110 odst. 2 písm. a) SŘS celkem v 804 případech. Vezmeme-li však v potaz, že za shodnou dobu Nejvyšší správní soud projednal a rozhodl celkem 14 568 kasačních stížností, jedná se podíl vůči celku ve výši cca 5 % případů.



V první řadě již v řízení před krajským soudem musely být dány důvody pro to, aby krajský soud zastavil řízení, odmítl návrh, resp. žalobu nebo postoupil věc, což neučinil. V důsledku toho by rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nemělo být pro účastníky řízení překvapivé, jakkoliv tomu tak fakticky naopak spíše bude.<sup>747</sup>

Druhou podmínkou je, že kasační stížnost je důvodná, přičemž z hlediska důvodnosti lze odkázat na shodné závěry vyjádřené již výše. Tím je dán důvod ke zrušení kasační stížností napadeného rozhodnutí krajského soudu.

Poslední podmínkou, která je současně důsledkem, je, že Nejvyšší správní soud současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu rozhodne o zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci. Z toho vyplývá, na rozdíl od věcného rozhodnutí podle § 110 odst. 2 SŘS, že v případě postupu podle § 110 odst. 1 SŘS jde pouze o rozhodnutí procesní.

I v tomto případě by šlo vyslovit tezi o stírání rozdílu mezi řízením před krajským soudem a Nejvyšším správním soudem, nicméně je tak učiněno záměrně s ohledem na procesní ekonomii a rychlost řízení.

Zatímco v případě § 110 odst. 2 SŘS jde o stanovení možnosti takového postupu, v případě § 110 odst. 1 SŘS lze dovozovat, že jde o stanovení povinnosti.<sup>748</sup> Rozhodnutím Nejvyššího

---

<sup>747</sup> Právě v této souvislosti Z. Kühn uvádí příklad, „*pokud tu tedy byly důvody například pro odmítnutí žaloby pro opožděnost, ovšem strany se neměly možnost k této otázce vůbec vyjádřit (neboť krajský soud si opožděnosti nepovšiml), měl by Nejvyšší správní soud dát účastníkům nejprve šanci se k této otázce vyjádřit. To platí zejména v situaci, kdy bude tato otázka sporná*“ (srov. Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 1017).

<sup>748</sup> Poměrně ilustrativním příkladem může být rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 As 70/2011-111. Podle něj pokud krajský soud odmítne žalobu podle § 46 odst. 1 SŘS, ač byl dán důvod k jejímu odmítnutí podle § 46 odst. 2 SŘS, rozhodne Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti proti takovému usnesení krajského

správního soudu o kasační stížnosti způsobem výše uvedeným končí i řízení o návrhu či žalobě. Proto, rozhodl-li Nejvyšší správní soud současně o odmítnutí návrhu, zastavení řízení, o postoupení věci, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu.

Související otázkou v tomto případě bylo, zda Nejvyšší správní soud má v takovém případě vracet zaplacený soudní poplatek za žalobu a kasační stížnost. Obecně se totiž podle § 10 odst. 3 SoudP vychází z toho, že byla-li žaloba odmítnuta, zaplacený soudní poplatek se vrací. Touto otázkou, a to kumulativně i ve vztahu k soudnímu poplatku za kasační stížnost, se věnoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu.<sup>749</sup> Ten ji uzavřel tím, že „*zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a současně odmítne žalobu (§ 110 odst. 1 věta první SŘS), zaplacený soudní poplatek za žalobu ani za kasační stížnost nevrací*“.

### **3.3 Zrušení rozhodnutí krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení**

Prostá kasace rozhodnutí krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení by při zohlednění znění § 110 odst. 1 SŘS měla mít místo až jako poslední, a to ve srovnání s dvěma výše uvedenými případy rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.<sup>750</sup> Je tomu tak i proto, že se tím, aniž by byla věc

---

soudu tak, že napadené usnesení krajského soudu zruší, a pokud je to možné, sám žalobu podle § 46 odst. 2 SŘS odmítne, přičemž zároveň poučí žalobce o možnosti podat v příslušné lhůtě žalobu u věcně příslušného soudu v občanském soudním řízení.

<sup>749</sup> Srov. usnesení ze dne 30. 9. 2021, č. j. 4 Azs 187/2020-49 (4263/2021 Sb. NSS).

<sup>750</sup> Judikatura posuzovala případ, kdy jednak Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení a současně dalším výrokem sám rozhodl konečným způsobem tak, že žalobu v části odmítl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2016, č. j. 8 As 80/2016-36). V takových případech potom

vyřešena, prodlužuje celková doba řízení.<sup>751</sup>

Z § 110 odst. 1 SŘS vyplývá, že dospěje-li při posouzení kasační stížnosti a napadeného rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud k tomu, že kasační stížnost je důvodná, rozsudkem zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení.<sup>752</sup> Ohledně důvodnosti kasační stížnosti lze

---

platí, že o nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne v novém rozhodnutí krajský soud.

<sup>751</sup> Za tím účelem lze odkázat na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2014, č. j. Aprk 34/2014-100. Podle jeho závěrů došlo-li v řízení o kasační stížnosti ke zrušení původního rozhodnutí, jímž krajský soud řízení o žalobě skončil, a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení, pro krajský soud z hlediska určení pořadí věcí, v jakém mu došly, je stále rozhodné, kdy došla žaloba, o níž bylo vydáno původní zrušené rozhodnutí. Rozhodný není okamžik, kdy se krajskému soudu vrátil spis od Nejvyššího správního soudu po skončení řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí rovněž kritizoval původní praxi a její důsledky, kdy po zrušení a vrácení věci krajskému soudu byla věci přidělena nová spisová značka, čímž se ale věc dostala až „na konec řady“.

<sup>752</sup> Již byly, na základě závěrů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu uvedených v jeho usnesení ze dne 9. 6. 2022, č. j. 2 As 347/2019-81, uvedeny poměrně specifické případy „pravého a nepravého“ tzv. samostatného společenství a jeho důsledků pro soudní řízení správní. Závěry rozšířeného senátu se vůči možným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu vztahují tak, že „účastníky řízení o kasační stížnosti směřující proti rozhodnutí krajského soudu, kde předmětem přezkumu bylo správní rozhodnutí, které se dotýká pouze individuálních práv nebo povinností navrhovatele, která přímo nesusouvisí s veřejnými subjektivními právy jiných osob, jsou pouze žalovaní a ti žalobci, kteří podali kasační stížnost a v řízení řádně pokračují (§ 105 odst. 1 SŘS). Je-li kasační stížnost, kterou podal pouze některý z navrhovatelů, důvodná, zruší napadené rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud výrokem rozsudku pouze vůči tomuto navrhovateli (§ 110 odst. 1 SŘS). Tomuto postupu nebrání, že krajský soud rozhodl o společném návrhu jedním výrokem, pokud z rozhodnutí vyplývá, že se výrok vztahuje k návrhům všech navrhovatelů“. V případě, že se jedná o rozhodnutí správního orgánu, které se nedotýká pouze individuálních práv, nýbrž se dotýká práv více účastníků zároveň (tzv. samostatné společenství), dospěl rozšířený

odkázat na výklad učiněný výše ohledně rozdílu mezi opodstatněností námitky v kasační stížnosti a naplněním důvodu kasační stížnosti. Z hlediska důvodnosti kasační stížnosti je plně postačující naplnění jednoho, a to kteréhokoliv z důvodů kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 SŘS. Jak v souvislosti se zrušením rozhodnutí krajského soudu uvádí L. Hlouch, pouhé shledání důvodnosti kasační stížnosti nemusí být vždy a bez dalšího postačující pro zrušení rozhodnutí krajského soudu. Podle něj „*Nejvyšší správní soud... by měl vždy zvažovat, zda zrušení napadeného rozhodnutí bude mít efekt na právní postavení stěžovatele, anebo zda by šlo o pouhou korekci důvodů či formálních vad napadeného rozhodnutí krajského soudu*“.<sup>753</sup>

V praxi se objevily případy, kdy Nejvyšší správní soud toliko

---

senát k závěru, že „*podá-li proto některý z žalobců kasační stížnost, je plně v souladu se smyslem § 105 odst. 1 SŘS, aby účastníky řízení o ní byli i ti žalobci, kteří ji nepodali. Výsledek řízení před Nejvyšším správním soudem se totiž může dotknout i jejich právní sféry. Ačkoliv totiž neuspěli se svými žalobami, může jejich právní sféru ovlivnit výsledek řízení o žalobách jiných žalobců. [58] Přesto ani tato skutečnost nepovede k tomu, že by v případě rušícího rozsudku Nejvyšší správní soud postupoval odlišně a rušil rozsudek krajského soudu i ohledně těch žalobců, kteří kasační stížnost nepodali. I v tomto případě bude další řízení před krajským soudem vedeno jen o žalobách těch žalobců, kteří byli se svou kasační stížností úspěšní. Byť se výsledek řízení o kasační stížnosti může přímo dotknout i právní sféry procesně pasivních žalobců, není jim tímto postupem upřena možnost hájit svá práva v případném navazujícím řízení před krajským soudem ve vztahu k žalobám těch žalobců, o kterých soud dále jedná*“. Proto rozšířený senát uzavřel, že „*pokud Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí krajského soudu jen ohledně některých navrhovatelů v řízení, jehož předmětem je přezkum jednání veřejné správy, které se přímo dotýká práv více osob, vyzve krajský soud ty původní navrhovatele, kteří nebyli s kasační stížností úspěšní a kteří splňují materiální postavení osoby zúčastněné na řízení, zda chtějí uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení*“.

<sup>753</sup> Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1063.

rozhodnutí krajského soudu zrušil, aniž by mu současně věc vrátil k dalšímu řízení (a které nebylo možné vyřešit postupem uvedeným výše).<sup>754</sup>

Jestliže Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí krajského soudu a vrátí mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným ve zrušovacím rozhodnutí.<sup>755</sup> Nejvyšší správní soud dokonce „prodloužil trvání závaznosti jeho právního názoru“ i na případy přezkoumání nového rozhodnutí správního orgánu.<sup>756</sup> Pochopitelně, že vysloveným právním názorem je vázán sám Nejvyšší správní soud, a to z hlediska požadavku stability judikatury a její předvídatelnosti.<sup>757</sup>

---

<sup>754</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2007, č. j. 2 As 62/2006-34 (1257/2007 Sb. NSS), „rozhodl-li krajský soud usnesením podle soudního řádu správního o výzvě k vyznačení doložky právní moci na nález bývalého Nejvyššího správního soudu, je třeba jeho rozhodnutí považovat za zmatečné, neboť vůbec nemělo být vydáno. V takovém případě Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zruší, aniž by věc vrátil k dalšímu řízení“.

<sup>755</sup> Podle Ústavního soudu (srov. nález ze dne 4. 4. 2005, sp. zn. IV. ÚS 158/04) princip platný v kasačním řízení, podle kterého zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí, již nemá své pokračování v řízení před Ústavním soudem. Stanovisko krajského soudu pro řízení před Ústavním soudem proto nemusí nutně být v souladu s právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem.

<sup>756</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021-50 (4321/2022 Sb. NSS). Podle jeho závěrů „právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušujícím rozsudku podle § 110 odst. 4 nebo § 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) SŘS je krajský soud i Nejvyšší správní soud vázán i při přezkumu nového rozhodnutí správního orgánu“.

<sup>757</sup> K této problematice srov. Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 1026 a 1027.

Judikatura Nejvyššího správního soudu konstatuje, že pokud se vyslovený závazný právní názor vztahuje přímo ke krajskému soudu, nemůže se tento soud zbavit své povinnosti tím, že ji přesune na správní orgány tak, že jim věc vrátí.<sup>758</sup> Záležet bude na konkrétních okolnostech. Pokud byl Nejvyšším správním soudem vysloven závazný právní názor, pro krajský soud v takovém případě rozhodně neplatí jinak přípustná možnost odchýlení se od dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu.<sup>759</sup> Jak správně vyjádřil s poukazem na související judikaturu Ústavního soudu Nejvyšší správní soud, „pokud krajský soud (byť i důvodně) nesouhlasí s právními závěry či skutkovým hodnocením kasačního soudu, je přesto povinen je respektovat. Princip kasační závaznosti právního názoru instančně nadřazeného soudu je procesním odrazem hierarchického uspořádání soudní soustavy. Není přitom samoučelný, smyslem jeho zachovávání je jednak rychlost a hospodárnost výkonu soudnictví, jednak právní jistota účastníků soudního řízení a z ní vyplývající důvěryhodnost rozhodovací činnosti soudů. Jak to vyjádřil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05: ‚[p]rávní spory a soudní řízení musejí být někdy dokončeny a nesmí pokračovat jako věčný ping-pong mezi soudními orgány, které trvají na svém.‘

---

<sup>758</sup> Nejvyšší správní soud tento svůj závěr vyslovil v souvislosti s tím, že krajskému soudu bylo uloženo provést dokazování. Nicméně krajský soud místo toho věc vrátil správním orgánům s tím, že provedení dokazování by mohlo vést k potřebě dalšího doplnění dokazování, srov. rozsudek ze dne 23. 10. 2008, č. j. 1 As 45/2008-56, nebo rozsudek ze dne 15. 9. 2010, č. j. 1 Afs 31/2010-89. Podobně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 1. 2009, č. j. 4 As 69/2008--117, uvedl, že je-li krajský soud v rozhodnutí o kasační stížnosti zavázán posoudit, zda žalovaný správní orgán byl věcně příslušný k vydání žalovaného rozhodnutí, nemůže se této své povinnosti zbavit vrácením věci správnímu orgánu s tím, aby ozřejmil svou věcnou příslušnost.

<sup>759</sup> K této problematice srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011-347 (2368/2011 Sb. NSS).

*Ústavní soud také opakovaně odmítl, že by princip kasační závaznosti odporoval ústavně garantované nezávislosti výkonu soudní moci a funkce soudce (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 15/14)“.<sup>760</sup>*

Vedle vázanosti vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu v dalším řízení krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.<sup>761</sup>

Pokud je důvodem zrušení rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí, není vhodné, aby Nejvyšší správní soud *de facto* předem projevoval svůj právní názor na věc. Naopak bude třeba, aby se jasně a přezkoumatelně znovu nejprve vyslovil krajský soud. Nejvyšší správní soud by proto měl odolat pokušení a svého hodnocení se zdržet.

V ostatních případech by měl Nejvyšší správní soud jasně formulovat svůj právní názor. Někdy postačí do jisté míry stručně projevit právní názor, jindy bude třeba vcelku detailní argumentace ze strany Nejvyššího správního soudu. Otázkou je, zda je ponechán ještě nějaký prostor, v němž se v novém řízení a rozhodnutí může krajský soud pohybovat. Zřejmě není vhodné, když takový prostor pro úvahu krajský soud

---

<sup>760</sup> Srov. rozsudek ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 74/2017-28.

<sup>761</sup> Lze souhlasit s názorem Z. Kühna (srov. Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 1024), že i v případě výroku Nejvyššího správního soudu o zrušení rozhodnutí krajského soudu a jeho vrácení tomuto soudu k dalšímu řízení by přesto měl Nejvyšší správní soud rozhodnout o odměně za zastupování a náhradě hotových výdajů soudem ustanoveného zástupce stěžovatele advokáta. Není důvod čekat na rozhodnutí krajského soudu, a to jednak proto, že se „*bezdůvodně oddaluje výplata odměny ve vztahu k okamžiku, kdy advokát právní moc poskytl*“, a jednak ustanovení advokáta pro řízení o kasační stížnosti nepřechází i do řízení před krajským soudem, jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2018, č. j. 8 As 167/2017-58 (3766/2018 Sb. NSS).

nemá, nicméně vždy by to mělo záležet na okolnostech daného případu.<sup>762</sup> Nelze v podstatné míře nahradit činnost krajského soudu, neboť by tím byla popřena odlišná (kontrolní) role kasační instance a v neúnosné míře posunuta k instanci první přezkumné. Pochopitelně nejsou vyloučeny případy, kdy krajský soud v podstatě přímo reprodukuje („opisuje“) závěry Nejvyššího správního soudu.

Ve vztahu k novému rozhodnutí krajského soudu a případně kasační stížnosti proti tomuto rozhodnutí srov. § 104 odst. 3 písm. a) SŘS a důvod nepřipustnosti kasační stížnosti, včetně výjimky z nepřipustnosti kasační stížnosti v tomto ustanovení předvídané. K tomu lze odkázat na problematiku tzv. opakovaných kasačních stížností. V jejich případě navíc judikatura<sup>763</sup> dovodila, že podmínkou řízení zde není zaplacení soudního poplatku za opakovanou kasační stížnost, neboť se stále jedná o „pokračování“ původního či předchozího řízení o kasační stížnosti, v němž soudní poplatek tímto stěžovatelem zaplacen byl.

---

<sup>762</sup> R. Pomahač obecně uvádí, že „vymezení funkce Nejvyššího správního soudu jako především kasačního soudu nepochybně usnadňuje tomuto soudu úlohu účinně ovlivňovat podobu správního práva, protože může svůj právní názor na řešení konkrétní věci formulovat obecněji, než by bylo často potřebné a vhodné, kdyby musel promítnout svůj názor do vlastního revizního rozsudku. Některé konsekvence tohoto názoru pak musí domyslet soudce nižšího soudu“ (srov. Pomahač, R. Nejvyšší správní soud. In: *Vopálka, V. a kol. Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 59).

<sup>763</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 10 Afs 186/2014-60 (3396/2016 Sb. NSS). Podle jeho závěru „účastník řízení podávající ve své věci opakovaně kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu vydanému poté, kdy bylo předcházející rozhodnutí ke kasační stížnosti téhož účastníka Nejvyšším správním soudem zrušeno, již není povinen soudní poplatek za tuto další kasační stížnost platit, pokud ve věci již jednou tento poplatek zaplatil (§ 6a odst. 5 SoudP)“.



### 3.4 Zamítnutí kasační stížnosti

Pokud není kasační stížnost důvodná, zamítá se.<sup>764</sup> Jedná se o druhý možný projev uplatnění klasického kasačního principu. S ohledem na skutečnost, že kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem a že napadené rozhodnutí krajského soudu je pravomocné, když obecně podání kasační stížnosti podle § 107 SŘS nemá odkladný účinek, není namístě doplňující „potvrzovací“ výrok vůči rozhodnutí krajského soudu, který je jinak v případě nedůvodnosti podaného opravného prostředku uplatňován.

Nejvyšší správní soud je v odůvodnění svého zamítavého rozsudku povinen vypořádat stížnostní body a uvést k nim svůj právní názor.<sup>765</sup> Za tím účelem by měl vycházet z obsahu a závěrů rozhodnutí krajského soudu a poměřovat je s obsahem kasační stížnosti, resp. námitek v ní obsažených. Nicméně tato povinnost rozhodně neznamená, že by Nejvyšší správní soud musel každou dílčí námitku podrobným způsobem vypořádat.

Problematicke požadavků kladených obecně na odůvodnění a odůvodňování rozhodnutí se věnuje R. Bražina. Ten uvádí,

---

<sup>764</sup> L. Hlouch uvádí, že není-li kasační stížnost důvodná, je povinností Nejvyššího správního soudu vyhodnotit jak stěžovatelem uplatněné námítky, tak i důvody, pro které by musel zrušit napadené rozhodnutí krajského soudu z úřední povinnosti. Přitom Nejvyšší správní soud „je povinen odůvodnit výslovně všechny relevantní kasační námítky, které stěžovatel vznesl. Naproti tomu, absenci ex officio důvodu... postačuje stručná konstatace, že tyto důvody v napadeném rozhodnutí shledány nebyly“ (srov. Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1065). To je ovšem třeba provázat s níže uvedeným konceptem tzv. úplnosti odůvodnění.

<sup>765</sup> Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 6. 2016, č. j. 9 Azs 84/2016-22, uvedl, že Nejvyšší správní soud není povinen vypořádat se s každou jednotlivou námitkou danou v kasační stížnosti, pokud rozhodnutí krajského soudu obстоjí i pouze na důvodech, které stěžovatel v kasační stížnosti nenapadá.

že této oblasti je věnována poměrně značná pozornost v judikatuře jak Evropského soudu pro lidská práva, tak i Ústavního soudu. R. Bražina, byť v souvislosti s odůvodněním rozhodnutí správního orgánu, které však lze uplatnit i na rozhodnutí soudu, včetně Nejvyššího správního soudu, uvádí, že *„podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva musí odůvodnění obsahovat zásadní, stěžejní důvody, na kterých je rozhodnutí postaveno, přičemž rozsah povinnosti uvést důvody musí odpovídat okolnostem případu. Je vhodné zmínit, že odůvodnění rozhodnutí nemusí obsahovat detailní odpověď na každý jednotlivý argument účastníků... S postupem času Evropský soud pro lidská práva upřesnil a dospěl ke konceptu tzv. úplnosti odůvodnění rozhodnutí. Z konceptu úplnosti nelze dovozovat, že by správní orgán musel detailně (výslovně) odpovědět na každý jednotlivý argument účastníka. Postačí, aby... detailně reagoval na podstatné argumenty vznesené účastníkem a jeho ostatní (pro projednávanou věc nedůležité) argumenty či další (spíše dílčí) sporné otázky byly vypořádány méně detailním způsobem“*. K tomu ale R. Bražina *„upozorňuje, že zásada řádného odůvodnění definovaná judikaturou Evropského soudu pro lidská práva obsahuje jeden dílčí problém... nelze dopředu vytvořit přesnou definici zásadních argumentů a jak takové argumenty poznat“*.<sup>766</sup> Shodně podle Ústavního soudu<sup>767</sup> na jednu stranu platí, že soudy jsou povinny v dostatečné míře

---

<sup>766</sup> Srov. Bražina, R. Minimální požadavky na odůvodnění správního rozhodnutí ve středoevropském kontextu. Časopis pro právní vědu a praxi, 2016, č. 2, s. 123 a 124, a judikaturu zde uvedenou.

<sup>767</sup> Srov. kupříkladu náleze ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 5. 2006, sp. zn. I. ÚS 116/05, *„není samozřejmě nutno každé rozhodnutí odůvodňovat natolik obsáhle, že by bylo třeba vyžadovat podrobnou odpověď na každý argument účastníků řízení“*. Z pohledu Ústavního soudu je v této souvislosti klíčové, zda absence reakce soudu na argumentační linii účastníků řízení dosahuje intenzity svévole (srov. kupříkladu náleze ze dne 22. 9. 2009, sp. zn. III. ÚS 961/09).

uvádět důvody, na nichž jsou jejich rozhodnutí založena. Současně je ale třeba zohledňovat okolnosti každého případu. Proto není v rozporu s čl. 6 EÚLP a ani protiústavní, pokud soud nedá podrobnou odpověď na každý argument či námitku stěžovatele.

Zajímavou otázkou v souvislosti s uplatněním zamítavého výroku vůči kasační stížnosti je možnost Nejvyššího správního soudu k provedení zásahů do odůvodnění rozhodnutí krajského soudu, aniž by současně došlo k jeho zrušení a vrácení věci k dalšímu řízení. Zajímavé je to proto, že v případě zamítnutí kasační stížnosti zůstává rozhodnutí krajského soudu nedotčeno. L. Hlouch v této souvislosti zmiňuje, že „v praxi se může stát a také stává, že Nejvyšší správní soud dá stěžovateli za pravdu stran některých jeho kasačních námitek, ovšem z hlediska naplnění kasačního důvodu shledá, že ani jejich opodstatněnost nezpůsobuje naplnění kasačního důvodu jako nutné podmínky pro zrušení napadeného rozhodnutí krajského soudu“.<sup>768</sup> Jak stejný autor posléze konstatuje, „provázanost výroku napadeného rozhodnutí s jeho odůvodněním tedy nemusí být z pohledu Nejvyššího správního soudu bez jakýchkoliv argumentačních chyb či nedostatků, avšak podstatné je, zda ob stojí napadené rozhodnutí jako celek a obsahuje rozhodovací důvod (ratio decidendi), který je v souladu se zákonem a je přezkoumatelně odůvodněn“.<sup>769</sup>

Judikatura připustila, aby Nejvyšší správní soud podle okolností mohl odůvodnění rozhodnutí krajského soudu doplnit.<sup>770</sup> Jak trefně dodává L. Hlouch, posiluje se tím

---

<sup>768</sup> Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1063.

<sup>769</sup> Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1063.

<sup>770</sup> Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 12. 2018, č. j. 6 Afs 283/2018-39, jestliže může Nejvyšší správní soud sám shledat opožděnost žaloby a na základě toho ji jako celek odmítnout, pak není

koncept závaznosti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který se vztahuje nejen k jeho kasačním, ale i zamítavým rozhodnutím.<sup>771</sup> Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v této souvislosti ohledně korigování rozhodnutí krajského soudu uvedl závěr, že *„zruší-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení... Obstojí-li však důvody v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu“*.<sup>772</sup> Jinak řečeno, korekce

---

důvod, aby vracel věc krajskému soudu k doplnění odůvodnění v případě, kdy se jedná o jednotlivý opožděně uplatněný žalobní bod. Nejvyšší správní soud může v takovém případě doplnit odůvodnění rozhodnutí krajského soudu a sám vysvětlit, proč byl podle jeho názoru žalobní bod uplatněn opožděně a nebylo třeba jej věcně vypořádat.

<sup>771</sup> Hlouch, L. In: Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 1064.

<sup>772</sup> Srov. usnesení ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75 (1865/2009 Sb. NSS). V odůvodnění k tomu rozšířený senát uvedl inspirativní závěry. Podle něj *„je totiž třeba v této souvislosti zdůraznit, že k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob jsou ve smyslu § 2 SŘS povolány soudy ve správním soudnictví. Soudní řád správní upravuje soubor procesních nástrojů, mezi nimiž klíčovými jsou žaloba a kasační stížnost. Je na účastnících soudního řízení, zda a jaké prostředky použijí, nicméně činí tak proto, aby dosáhli ochrany svých práv. Soudům v nich předkládají argumenty k vedenému sporu o právo, dokud k tomu mají procesní prostor, a logicky očekávají odpověď v soudním rozhodnutí. Soudní řízení tvoří jediný celek. Z toho plyne, že v případech, kdy o věci rozhoduje nejen krajský soud, ale posléze i Nejvyšší správní soud, je rovněž nutno vyslovené právní názory v obou rozhodnutích vnímat jako komplex. Závazný právní názor soudu je tedy spojením závěrů vyslovených krajským soudem spolu s reakcí na argumenty kasační stížnosti, případně závěry činěné z moci úřední, které uvede ve svém rozhodnutí Nejvyšší správní soud, bez ohledu na to, zda jde o výrok kasační, zamítavý či odmítavý. Nejvyšší správní soud*

odůvodnění rozhodnutí krajského soudu ze strany Nejvyššího správního soudu nejsou, při současném zamítnutí kasační stížnosti, vyloučeny. To by nemělo nabývat „invazivní povahy“, neboť by se již otevírala otázka zákazu tzv. překvapivých rozhodnutí, jakkoliv ale původní výrok krajského soudu zůstal nedotčen. Bude proto vždy na individuálním posouzení Nejvyššího správního soudu, kdy rozhodnutí krajského soudu „lze udržet“, ale s nezbytností doplnění či korekce odůvodnění, a kdy rozhodnutí krajského soudu již je neudržitelné, a proto musí být zrušeno a věc vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

Při zamítnutí kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud povinen též rozhodnout o nákladech řízení o kasační stížnosti. Je to dáno tím, že tím se řízení o kasační stížnosti končí. Postupuje přitom podle pravidel vyjádřených v § 60 SŘS.

#### **4. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti**

Účelem této části je podat obrázek o rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti. Za tím účelem jsou využita i některá statistická data, která přibližují rozhodnutí o kasačních stížnostech v poněkud jiných souvislostech.

O kasační stížnosti může rozhodnout Nejvyšší správní soud buď procesně (nemeritorně), nebo věcně (meritorně), na což

---

*s přihlédnutím k rozhodujícím skutečnostem vždy uváží, zda důvody, na nichž stojí zrušující rozsudek krajského soudu, jsou dostatečným podkladem pro daný výrok a zda převažují nad důvody, které neobstály. Míra této opory výroku pak je rozhodující pro úvahu Nejvyššího správního soudu, zda lze kasační stížnost zamítnout a část důvodů pro zrušení správního rozhodnutí nahradit důvody vlastními, či zda je třeba zrušující rozsudek krajského soudu zrušit a zavázat jej, aby nové rozhodnutí opřel o důvody jiné“.* Na tyto základy posléze navázalo další rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, kterým bylo usnesení ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007-87 (2926/2009 Sb. NSS).

ostatně poukázaly předchozí pasáže. Jiná možnost rozhodnutí o kasační stížnosti dána není.<sup>773</sup> Uvedené rozlišování se projevuje i tím, že pro procesní rozhodnutí je vyhrazena forma usnesení,<sup>774</sup> zatímco pro rozhodnutí ve věci je stanovena forma rozsudku.<sup>775</sup>

Kromě tohoto (na první pohled) viditelného a poměrně snadno seznatelného rozdílu formy rozhodnutí lze zmínit další skutečnosti. Ty spíše mají povahu důsledku toho, rozhodují-li se nemeritorně ve formě usnesení. Z povahy věci totiž bývají procesní usnesení poněkud stručnější. Jejich odůvodnění je založeno na vylíčení naplnění důvodů vedoucích k jeho vydání a nemožnosti rozhodnout ve věci samé. V usnesení Nejvyššího správního soudu, kterým se kasační stížnost odmítá nebo se řízení o kasační stížnosti zastavuje, odpadá jinak často rozšířená část v podobě tzv. rekapitulace a shrnutí dosavadního stavu a průběhu řízení.

Oproti tomu rozsudek bývá logicky obsáhlejší. Jeho výroková část a především jeho odůvodnění obsahuje právní podrobné závěry Nejvyššího správního soudu, které se poji k projednávané věci samé.

Na pomyslném pomezí mezi oběma způsoby rozhodnutí o kasační stížnosti stojí rozhodnutí, kterým Nejvyšší správní soud odmítá kasační stížnost pro její nepřijatelnost podle

---

<sup>773</sup> V této souvislosti lze uvést, že v průměru každý rok vyřídí Nejvyšší správní soud cca 50 kasačních stížností „jinak“. V daném ohledu se *stricto sensu* ovšem nejedná o rozhodnutí o kasační stížnosti v pravém slova smyslu. Jde do značné míry o administrativní úkon reagující kupříkladu na skutečnost, že jakkoliv byla věc nejprve zaevidována jako kasační stížnost, o kasační stížnost se nejedná, přičemž k vyřízení věci není ani vhodná forma odmítnutí nebo zastavení řízení. Stěžovatel je často vyrozuměn přípisem, jak bylo s jeho podáním, původně považovaným za kasační stížnost, naloženo.

<sup>774</sup> Srov. § 55 SŘS.

<sup>775</sup> Srov. § 53 SŘS obecně, konkrétně potom zejména § 46, 47 a 110 SŘS.

§ 104a SŘS. Z poměrně ustálené a vcelku tradiční podoby odůvodnění rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti poněkud vybočují právě ta usnesení, kterými se kasační stížnost odmítá pro nepřijatelnost. Jejich cílem je přiblížit konkrétní věc jako typový či „běžný“ případ, který již byl Nejvyšším správním soudem v minulosti vyřešen.<sup>776</sup> V praxi Nejvyššího správního soudu takováto usnesení bývají spíše stručná. Neobsahují detailní argumentaci na vyslovené námitky, nýbrž je vypořádají prostřednictvím odkazů na dřívější rozhodnutí, včetně vyslovení toho, jak byly tyto případy dříve posouzeny.

Z. Kühn uvádí, že „*zatímco do roku 2010 se průměrný rozsudek svou délkou příliš nelišil od průměrného usnesení o nepřijatelnosti... v roce 2014 byla meritorní rozhodnutí již téměř dvakrát delší než usnesení o nepřijatelnosti*“. Podle něj je to dáno spíše nárůstem odůvodnění meritorních rozhodnutí nežli zkracováním usnesení o nepřijatelnosti.<sup>777</sup> Jakkoliv lze v praxi Nejvyššího správního soudu najít odmítavá usnesení pro nepřijatelnost, která svou délkou atakují délku rozsudku Nejvyššího správního soudu, domníváme se, že by tomu tak být nemělo. Vytrácí se tím totiž podstata nepřijatelnosti a především její faktický přínos pro Nejvyšší správní soud.<sup>778</sup> Jím je omezený přezkum vedoucí ke „stručnému“ odůvodnění výlučně založenému na existenci předchozí judikatury.

---

<sup>776</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39 (933/2006 Sb. NSS).

<sup>777</sup> Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 964.

<sup>778</sup> Jak správně v této souvislosti upozorňuje Z. Kühn, „*nepřijatelnost tu však není pro soudce, aby jim práci ulehčila. Je tu pro všechny účastníky řízení, kterým zajišťuje, že soudci Nejvyššího správního soudu budou svou energii vynakládat na věci skutečně judikaturně významné, na věci s všeobecným přesahem*“ (srov. Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 964).

Nicméně i zde platí, že každý případ je svým způsobem jedinečný. Bylo by chybou, pokud by se odmítavá usnesení pro nepřijatelnost do budoucna měla transformovat co do délky a argumentační linie do podoby rozsudků.

Následující tabulka přibližuje poměr meritorních a nemeritorních rozhodnutí o kasačních stížnostech, a to za jednotlivé roky.

*Tabulka č. 14*

*Podíl rozsudků a usnesení na rozhodnutích o kasačních stížnostech*

<b>rok</b>	<b>celkový počet</b>	<b>rozsudek</b>	<b>usnesení</b>	<b>podíl rozsudků</b>
2003	565	256	286	45 %
2004	2859	1098	1138	45 %
2005	4233	2653	1527	62 %
2006	4121	2657	1397	64 %
2007	4128	2477	1590	60 %
2008	3147	2123	994	67 %
2009	2931	2128	765	72 %
2010	2300	1744	535	75 %
2011	2313	1775	524	76 %
2012	2547	1739	778	68 %
2013	2864	1973	842	68 %
2014	2704	1999	680	73 %
2015	2915	2044	854	70 %
2016	2954	1985	948	67 %



2017	3442	2065	1223	60 %
2018	3489	2222	1223	63 %
2019	3880	2431	1381	62 %
2020	3785	2318	1340	61 %
2021	3785	2414	1319	63 %
2022 (1/2)	1801	1204	570	66 %

Uvedená data je nutno brát s jistou rezervou. Forma usnesení je totiž vyhrazena i pro odmítnutí kasační stížnosti z důvodu její nepřijatelnosti. Takové rozhodnutí je do značné míry založeno na věcném či „kvazimeritorním“ posouzení. Ačkoliv od 1. 4. 2021 došlo k rozšíření možnosti odmítat kasační stížnosti pro nepřijatelnost i na tzv. samosoudcovskou agendu krajského soudu, zatím se nijak výrazně tato skutečnost ve prospěch většího podílu usnesení neprojevila. Celkový poměr rozsudků vůči usnesením v agendě kasačních stížností Nejvyššího správního soudu činí 64 % ve prospěch rozsudků. Z toho lze celkově dovodit, že zhruba o 1/3 kasačních stížností se rozhoduje usnesením, tedy bez věcného posouzení a rozhodnutí. Naopak, zbylé 2/3 rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasačních stížnostech jsou rozhodnutími ve věci samé.

S rozhodnutími, resp. judikaturou<sup>779</sup> je spojena otázka její dostupnosti,<sup>780</sup> což v případě rozhodnutí Nejvyššího

---

<sup>779</sup> K problematice judikatury celkově srov. *Bobek, M., Kühn, Z. a kol.* Judikatura a právní argumentace. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013.

<sup>780</sup> Srov. *Molek, P.* Judikatura ve správním právu. In: *Bobek, M., Kühn, Z. a kol.* Judikatura a právní argumentace. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 377 a násl., nebo *Bobek, M.* Úvahy o uveřejňování soudních rozhodnutí. *Právní rozhledy*, 2010, č. 11, s. 396 a násl.

správního soudu je klíčové. Ještě v 90. letech 20. století byla právě (ne)dostupnost judikatury vážným praktickým problémem. Proto § 22 SŘS stanoví, že Nejvyšší správní soud vydává Sbíрку rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. V ní se uveřejňují zejména vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a krajských soudů.<sup>781</sup> Zajímavá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou „sdělována“ formou tiskových zpráv, jakož i dalšími možnými způsoby, jako je kupříkladu zpráva na sociálních sítích.

Vedle dostupnosti „aktuálních rozhodnutí“ na úřední desce, která je přístupná i elektronicky, jsou i „dřívější“ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ale i krajských soudů, poměrně snadno dostupná. Je tomu tak především díky internetovým stránkám Nejvyššího správního soudu<sup>782</sup> a existenci a rozšíření právních informačních systémů.<sup>783</sup> Vytváří se tím prostor pro vyhledávání a práci s judikaturou, a to nejenom Nejvyššího správního soudu. V současné době není

---

<sup>781</sup> Blíže postup při vydávání Sbířky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a při výběru rozhodnutí k případné publikaci je obsažen v § 76 a násl. Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu. V současné době uvedená sbírka vychází již výhradně elektronicky a je dostupná na internetových stránkách Nejvyššího správního soudu <https://sbirka.nssoud.cz/>. Je dokonce možné přihlásit se k jejímu automatickému zasílání na elektronickou adresu.

<sup>782</sup> V průběhu roku 2022 došlo dokonce k vytvoření nových internetových stránek Nejvyššího správního soudu a v této souvislosti byla změněna i podoba vyhledávacího formuláře pro práci s judikaturou. Jeho rozšířená verze je již poměrně sofistikovaná a může přispět k vyšší míře využívání judikatury. Vyhledávací formulář je dostupný na <https://vyhledavac.nssoud.cz/>.

<sup>783</sup> V jejich případě ovšem nutno konstatovat, že rozhodně neobsahují takové množství rozhodnutí, jako je dostupné právě prostřednictvím vyhledávání na internetových stránkách Nejvyššího správního soudu. Obvykle jsou v právních informačních systémech dostupná rozhodnutí, která byla publikována ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nebo která jsou opatřena tzv. právní větou.

rozhodně problémem přístup k judikatuře. S ohledem na velké množství rozhodnutí nabývá na aktuálnosti vyhledávání v judikatuře a případné nalezení vhodného judikátu.

## **5. Rozsudek Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti**

Forma rozsudku představuje většinovou formu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasačních stížnostech. Jak ve vztahu k rozsudkům vyplývá z výše uvedené tabulky č. 12, posledních několik let Nejvyšší správní soud rozhoduje téměř čtyři tisíce kasačních stížností. Pokud bychom vzali celkový údaj za rok 2021, dostali bychom se k tomu, že průměrně každý den v tomto roce rozhodl Nejvyšší správní soud zhruba 10 kasačních stížností.

Z tabulek č. 12 a 13 je rovněž patrné množství vydaných rozsudků Nejvyššího správního soudu o kasačních stížnostech za jednotlivé roky. Z uvedených údajů vyplývá, že počet rozsudků sleduje míru nápadu na Nejvyšší správní soud, což má svou spojitost i s délkou řízení. Uvedené počty rozsudků Nejvyššího správního soudu o kasačních stížnostech od roku 2017 jasně ukazují, že Nejvyšší správní soud se zřejmě dostal na hranu svých kapacitních možností, když výsledné počty se za jednotlivé roky „výrazně“ neliší.

Následující text se blíže zaměřuje na to, jak by měl podle požadavků právní úpravy vypadat rozsudek Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti, přičemž je rovněž uvedeno, jak takový rozsudek fakticky vypadá. Tato skutečnost by sama mohla být předmětem zajímavého průzkumu. To, že jde o podnětnou oblast, dokládají i některé konkrétní odkazy na inspirativní publikace a články, které k tomu lze (v domácím prostředí) zatím najít.<sup>784</sup>

---

<sup>784</sup> V podrobnostech lze odkázat na srovnávací analýzu z hlediska stylu rozhodnutí nejvyšších správních soudů, jejich odůvodnění

## 5.1 Záhloví a výroková část rozsudku

Pomineme-li ryze formální náležitosti a požadavky spojené s písemným vyhotovením rozsudku, odkázat lze na § 54 odst. 2 SŘS. Podle něj rozsudek Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti musí být písemně vyhotoven a musí obsahovat označení soudu, jména všech soudců, kteří ve věci (fakticky) rozhodovali,<sup>785</sup> označení účastníků řízení o kasační stížnosti, včetně osob zúčastněných na řízení a jejich zástupců. Rozsudek má dále obsahovat vymezení projednávané věci (obvykle vymezené takto: „v řízení o kasační stížnosti... proti rozsudku... ze dne..., č. j...“), den a místo jeho vyhlášení. Většina z těchto skutečností tvoří tzv. záhloví rozsudku.

Po záhloví následuje výroková část (uvozená slovem „takto:“). S ohledem na převažující přítomnost kasačního principu při rozhodování Nejvyššího správního soudu nebývá formulace a vlastní podoba výrokové části náročná. Nejsou vyloučeny případy, k nimž ostatně dochází, kdy jsou uplatňovány „částečné výroky“ ohledně rozhodnutí krajského soudu, kasační stížnosti, žaloby či napadeného správního aktu. Výroková část celkově obsahuje jednotlivé výroky Nejvyššího správního soudu z hlediska kasační stížnosti („se zamítá“) nebo napadeného rozhodnutí krajského soudu („se

---

a srozumitelnosti, jak byla zpracována v roce 2018 v rámci Asociace státních rad a nejvyšších správních soudů Evropské unie. Výsledný materiál je elektronicky dostupný na [https://www.aca-europe.eu/images/media\\_kit/aca\\_surveys/2018/TRAN\\_AL2018\\_EN.pdf](https://www.aca-europe.eu/images/media_kit/aca_surveys/2018/TRAN_AL2018_EN.pdf).

<sup>785</sup> Pokud, kupříkladu z důvodu krátkodobé či dlouhodobé absence jednoho člena soudního senátu, došlo k jeho nahrazení jiným soudcem, je nutno uvést jméno tohoto „zastupujícího“ soudce. Pořadí, v jakém dochází ke vzájemnému zastupování, je dáno rozvrhem práce Nejvyššího správního soudu, který je dostupný elektronicky na jeho internetových stránkách, <https://www.nssoud.cz/o-soudu/rozvrh-prace>.

zrušuje, resp. ruší<sup>786</sup> a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení“), a to včetně možných modifikací předvídaných § 110 odst. 1 a 2 SŘS ve prospěch kasačního a současně procesního či meritorního rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Nezbytnou součástí výroku ve věci samé je také výrok ohledně náhrady nákladů řízení, ledaže Nejvyšší správní soud rozhodne o zrušení rozhodnutí krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení. Při rozhodování o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud vychází ze shodných pravidel, jak jsou vyjádřena v § 60 SŘS pro řízení před krajským soudem.

Pokud byl stěžovateli ustanoven zástupcem advokát, ať již v řízení před krajským soudem, kdy jeho zastupování „trvá“, nebo „až“ v řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem, Nejvyšší správní soud musí též rozhodnout o odměně za zastupování a náhradě hotových výdajů advokáta.

## 5.2 Odůvodnění a poučení v rozsudku

Důležitou a neopominutelnou součástí každého rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti je odůvodnění.

Podle § 64 SŘS, použitého na základě § 120 SŘS, lze i z hlediska rozsudku Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti odkázat především na přiměřenou aplikaci § 157 OSŘ.<sup>787</sup> Zřejmě není potřebné na tomto místě blíže

---

<sup>786</sup> Nejen k těmto pojmům, ale celkově k problematice tzv. právnické češtiny srov. *Krupová, T.* Jak se do rozhodnutí odvolává, tak se z něho ozývá? Několik poznámek k právnickému jazyku a právnické češtině. *Správní právo*, 2013, č. 6, s. 382 a násl., nebo *Bejčková, M.* O češtině nejen soudní. *Bulletin advokacie*, 2006, č. 9, s. 77–83.

<sup>787</sup> V první řadě lze proto odkázat na dostupnou literaturu z oblasti civilního práva procesního. Jen namátkou srov. *Vrcha, P.* Odůvodnění civilního rozsudku. 3. vydání. Praha: Leges, 2021.

přibližovat základní účel a funkci odůvodnění, jakož i (praktické) problémy s tím spojené. Ostatně za tím účelem lze odkázat na literaturu, která se této problematice blíže věnuje.<sup>788</sup>

Podle § 157 odst. 2 OSŘ, jehož obsah je nutno přizpůsobit specifikům Nejvyššího správního soudu a řízení o kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud v odůvodnění rozsudku obecně uvede, čeho se (zde stěžovatel) domáhal a z jakých důvodů a jak se ve věci vyjádřili ostatní účastníci řízení o kasační stížnosti, jakož i osoby zúčastněné na řízení. Nejvyšší správní soud v odůvodnění stručně a jasně vyloží zejména to, jakými úvahami se řídil a jak věc posoudil po právní stránce. Nejvyšší správní soud dbá o to, aby odůvodnění rozsudku bylo přesvědčivé. Odůvodnění uvedené v písemném vyhotovení rozsudku musí být v souladu s vyhlášeným odůvodněním, avšak může být preciznější.

Prakticky se to v případě odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu má tak, že je v něm primárně obsažena tzv. reprodukční či rekapitulační část. V ní je přiblížen nejen průběh řízení před krajským soudem a stěžejní závěry krajského soudu, ale také průběh řízení před správními orgány. Je přitom vskutku palčivou otázkou, zda, a pokud ano, tak do jaké míry musí rozsudek o kasační stížnosti tyto skutečnosti obsahovat. Zkušenosti s odůvodňováním odmítavých usnesení pro nepřijatelnost jasně ukazují, že právě tato část může být pojata skromně, ale přesto výstižně, se zachováním její sdělnosti. Ostatně to souvisí s tím, kdo je vlastně adresátem takového rozsudku Nejvyššího správního soudu. Pokud jím mají být účastníci řízení, je rekapitulace zbytná, neboť ti si tím vším již prošli. Pokud mají být adresátem rozsudku jiné orgány veřejné moci v souvislosti

---

<sup>788</sup> Srov. kupříkladu *Tichý, L. a kol. (eds.) Odůvodnění soudního rozhodnutí*. Praha: Centrum právní komparatistiky, Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2011.

s jimi vedenými řízeními, zejména se to týká Ústavního soudu, tak v jejich případě platí, že v řízení budou zajisté disponovat potřebným spisovým materiálem, z něž tyto skutečnosti dovodí, resp. v něm budou uvedeny. Snad jediné pokud je adresátem rozsudku Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti „veřejnost“,<sup>789</sup> má taková, byť stále ještě omezená rekapitulace svoje místo, neboť umožní odlišit tento případ od případů jiných. S ohledem na povahu Nejvyššího správního soudu jako vrcholného soudního orgánu rozhodně nelze zpochybňovat to, že jeho „adresáty“, možné lépe řečeno uživateli jeho judikatury, budou další osoby. V takovém případě má přítomnost rekapitulace svůj smysl, nicméně by měla být omezena na vskutku podstatné skutečnosti a rozhodně by neměla představovat podstatnou část odůvodnění.<sup>790</sup> -Otázka, kdo je adresátem soudního rozhodnutí a jak vůbec psát odůvodnění, je velmi náročná a jen těžko se na ni poskytuje jednoznačná odpověď. Zřejmě by tuto úvahu bylo možné uzavřít pomyslným kompromisem s tím, že „od každého trochu“. Mnohem podrobnějším a ucelenějším způsobem se těmito otázkami zabýval především M. Bobek,<sup>791</sup> z aktuálnější literatury lze odkázat kupříkladu na monografii T. Smejkalové.<sup>792</sup>

Po přiblížení dosavadního průběhu řízení odůvodnění dále pokračuje přiblížením obsahu kasační stížnosti a vyjádřením

---

<sup>789</sup> Lhostejno, zda jde o veřejnost odbornou, jako je akademická, advokátní, daňových poradců, studentů, nebo laickou.

<sup>790</sup> Jako snad ještě přiměřený rozsah se jeví maximálně celková jedna polovina délky celého odůvodnění. Lepší by ale bylo, kdyby tato část byla kratší.

<sup>791</sup> *Bobek, M.* Odůvodňování soudních rozhodnutí. Právní rozhledy, 2010, č. 6, s. 204 a násl., nebo *Bobek, M.*, Comparative reasoning in European supreme courts. Oxford: Oxford University Press, 2013.

<sup>792</sup> *Smejkalová, T.* Soudní rozhodnutí jako autoportrét českého soudnictví. Brno: Masarykova univerzita, 2021.

účastníků řízení, včetně osob zúčastněných na řízení. Následuje podřazení jednotlivých námitek obsažených v kasační stížnosti jejím důvodům podle § 103 odst. 1 SŘS.

Tím počíná tzv. hodnotící část rozhodnutí, a to vlastním posouzením důvodnosti či nedůvodnosti kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud zde obvykle konstatuje, že je vázán rozsahem a uplatněnými důvody kasační stížnosti, nejde-li o výjimky předvídané § 109 odst. 3 a 4 SŘS. Není nezbytně nutné, aby v odůvodnění bylo výslovně uvedeno, že kasační stížnost je tzv. včasná, přípustná a že jsou celkově splněny všechny podmínky řízení. To lze dovodit implicitně z formy rozsudku.

Nejvyšší správní soud se poté v odůvodnění vyjadřuje k jednotlivým důvodům kasační stížnosti představovaným stěžovatelem uplatněnými body či námitkami, případně zjištěním učiněným na základě § 109 odst. 3 a 4 SŘS z moci úřední. Odkázat lze v souvislosti s reakcí Nejvyššího správního soudu na jednotlivé námitky na výše přiblíženou problematiku tzv. úplnosti odůvodnění.

Kromě toho, že je dán okruh důvodů, k nimž Nejvyšší správní soud přihlíží z moci úřední, jsou jisté skutečnosti, které musejí být předřazeny před dalšími závěry Nejvyššího správního soudu. Především se jedná o posouzení (ne)přezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu podle § 103 odst. 1 písm. d) SŘS. Jen pokud je rozhodnutí krajského soudu přezkoumatelné, Nejvyšší správní soud prostřednictvím vyslovených závěrů krajského soudu a svých právních názorů posuzuje důvodnost uplatněných námitek v kasační stížnosti.

Právě v této souvislosti je nutno doplnit, že Nejvyšší správní soud by měl respektovat to, že je primárně soudem přezkumným, resp. kasačním, a nikoliv nalézacím. Právě tomu by také měla odpovídat koncepce a podoba odůvodnění. Právě prostřednictvím námitek obsažených v kasační stížnosti primárně přezkoumává Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a jeho závěry. Nejde o přímé rozhodování ve



věci samé, která byla předmětem řízení před správními orgány, ale ani o rozhodování o návrhu, resp. žalobě, který byl předmětem řízení u krajského soudu, ovšem s výjimkou případů podle § 110 odst. 2 SŘS. Nejvyšší správní soud by se proto neměl zabývat tím, že bude znovu hodnotit věc po skutkové či právní stránce a opětovně vypořádávat námitky, které „trvají“ již ze správního řízení. Vhodným, avšak náročným je takový postup, kdy jednotlivé námitky je nutno primárně vypořádávat skrze vyslovené závěry krajského soudu, doplněné o argumenty Nejvyššího správního soudu. Jinak řečeno, závěry krajského soudu by neměly zůstat v rekapitulační části, ale měly by posloužit jako základ pro zhodnocení Nejvyššího správního soudu. Opět ovšem platí, že záleží na povaze a obsahu jednotlivých námitek obsažených v kasační stížnosti.

Skutečnost, že délka odůvodnění oproti dřívějším dobám narostla, zdá se být nezvratnou realitou. Neplatí to jen a pouze pro Nejvyšší správní soud, ale pro i pro veřejnou správu. V rozhodnutích správních soudů je v daleko větší míře odkazováno<sup>793</sup> na judikaturu správních soudů, jsou více zohledňovány předpisy práva Evropské unie, jakož i judikatura jejích soudních orgánů. Odůvodnění rozhodnutí se tak nutně stává obsáhlejší a náročnějším z hlediska jeho prostudování. J. Nováková se ve svém článku zabývá tzv. soudcovským minimalismem, což je způsob tvorby takového rozhodnutí, v němž jsou uvedeny pouze nezbytné argumenty.<sup>794</sup> Takové rozhodnutí se nesnaží vytvářet nové teorie apod. Otázkou však je, zda je tzv. soudcovský minimalismus vhodnou formou i pro Nejvyšší správní soud coby vrcholný soudní orgán. Vzhledem k počtu kasačních

---

<sup>793</sup> K této problematice srov. *Smejkalová, T.* Odkazy na soudní rozhodnutí a symbolická hodnota informace. *Jurisprudence*, 2003, č. 8, s. 3 a násl.

<sup>794</sup> *Nováková, J.* Soudcovský minimalismus jako styl soudcovského rozhodování. *Soudní rozhledy*, 2021, č. 4, s. 110 a násl., a literatura zde uvedená.

stížností, jakož i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o nich lze usuzovat, že drtivá většina z nich by metodu soudcovského minimalizmu snesla, aniž by to bylo jakkoliv k tíži účastníků či soudu samotného.

Pokud je odůvodnění rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti rozsáhlejší, obvykle je na závěr obsaženo celkové shrnutí, v němž jsou uvedeny stěžejní argumenty. Často se v případech dlouhých odůvodnění rozhodnutí, která se zabývala náročnější věcí, lze setkat s tím, že pro snazší orientaci jsou jednotlivé odstavce odůvodnění číslovány a rovněž jsou za tímto účelem mnohými senáty Nejvyššího správního soudu používány v odůvodnění nadpisy.<sup>795</sup> Ty ostatně umožňují oddělit jinak jednolitý tok textu, čímž se do odůvodnění může vnášet jistý prvek dynamiky.

Poslední a také nejstručnější částí každého rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti je poučení. Protože proti rozhodnutí o kasační stížnosti není přípustný žádný opravný prostředek, poučení obsahuje právě tuto skutečnost.<sup>796</sup>

---

<sup>795</sup> V praxi se také v odůvodnění rozhodnutí již objevily schémata či obrázky.

<sup>796</sup> To, že může nastat situace, kdy je vůči rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v důsledku nemožnosti podání jiných opravných prostředků podána ústavní stížnost, není vyloučeno, resp. k tomu v praxi také dochází, a koncepce ústavní stížnosti je na tom dokonce založena. V daném ohledu může rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sloužit jako předmět přezkoumání ze strany Ústavního soudu. Ve většině případů předchází podání ústavní stížnosti podání kasační stížnosti a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o ní. Mohou však nastat i specifické případy, jako tomu bylo v případě řešeném v nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2019, sp. zn. III. ÚS 926/19-1. Bližší vztah kasační stížnosti a ústavní stížnosti, který je obvykle založen na subsidiaritě, tímto ponechávám stranou pozornosti této publikace, jakož i případný vztah Nejvyššího správního soudu k Ústavnímu soudu, k němuž lze odkázat na již existující publikace. Kupříkladu F. Rigel se ve svém článku mimo jiné zabýval postupem Nejvyššího správního soudu poté, co Ústavní soud zrušil nejen jeho rozhodnutí

## **KAPITOLA X.**

### **Úvahy o přítomnosti a budoucnosti kasační stížnosti**

Tato kapitola celkově uzavírá pojednání o kasační stížnosti. Zatímco předchozí kapitoly se věnovaly kasační stížnosti z pohledu jejich jednotlivých aspektů či důsledků kasační stížnosti, tato kapitola se se svým zaměřením vrací spíše k obecnějšímu pohledu na kasační stížnost.

Cílem této kapitoly je v první řadě najít odpověď na otázku, jaká je funkce či účel kasační stížnosti. Vedle toho se tato kapitola věnuje tomu, zda v případě kasační stížnosti za dobu její právní existence nedošlo k jejím určitým proměnám.

Tato kapitola ovšem není jen a pouze o tom, že by přibližovala současnost kasační stížnosti a porovnávala ji s jejím předchozím vývojem. V této kapitole jde výklad ještě dál a klade si, třebas i mírně provokativní, otázky ohledně dalšího možného vývoje kasační stížnosti, její právní úpravy a aplikační praxe. Proto se tato kapitola snaží poskytnout možnou odpověď na otázku, jaká je budoucnost kasační stížnosti a jaký by mohl a měl být její další možný vývoj.

Jak je patrné z výše naznačeného, tato kapitola je založena spíše na úvahách, a to vlastních úvahách autora, které jsou subjektivní a nemusejí být všeobecně sdíleny. V rámci jisté objektivity v této kapitole jsou poskytnuta některá data a statistické údaje, které jsou s kasační stížností spojeny

---

o kasační stížnosti, ale současně i předcházející rozhodnutí krajského soudu, nicméně poukazuje i na další možné souvislosti vztahu obou soudů (srov. *Rigel, F.* Judikatura Nejvyššího správního soudu: Vztah Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Soudní rozhledy, 2010, č. 1, s. 1 a násl.). Tím se obecně zabýval kupříkladu *J. Filip* (srov. *Filip, J.* Nejvyšší správní soud a Ústavní soud po přijetí soudního řádu správního. In: *Vopálka, V. a kol.* Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 25–35).

a které doposud v předchozích kapitolách nebyly zmíněny.

## **1. Funkce kasační stížnosti aneb její (možné) dilema**

Jestliže se publikace dosud zabývala vlastní podstatou kasační stížnosti, jakož i jejími charakteristickými rysy, včetně jejích jednotlivých „konstrukčních prvků“, není to při požadavku na celkový pohled na kasační stížnost zdaleka postačující.

Již v rámci jednotlivých kapitol průběžně vyvstávala otázka, co je vlastně účelem kasační stížnosti, jakož i souvisejícího řízení a rozhodnutí o ní. Tato zdánlivě jednoduchá a nevinná otázka může při hledání vhodné odpovědi nabýt povahy téměř neřešitelného dilematu. Její zodpovězení nemusí být zcela jednoduché a může být ještě méně jednoznačné. Cílem této části je určit, zda je kasační stížnost:

- a) instrumentem sloužícím k zajišťování jednoty rozhodování (a stability judikatury),
- b) prostředkem k zajištění zákonnosti rozhodnutí krajského soudu nebo
- c) nástrojem ochrany subjektivního práva stěžovatele.

Nosným je § 12 odst. 1 SŘS. Podle něj prostřednictvím rozhodování o kasačních stížnostech Nejvyšší správní soud zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování ve správním soudnictví.

Kasační stížnost je klíčovým, ale nikoliv jediným <sup>797</sup>

---

<sup>797</sup> Dlužno dodat, že k naplnění tohoto požadavku je Nejvyššímu správnímu soudu, právě vedle rozhodování o kasačních stížnostech, svěřeno vydávání Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a také zaujímání a přijímání stanovisek k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu na základě sledování a vyhodnocování pravomocných rozhodnutí soudů, jak vyplývá z § 12 odst. 2 SŘS ve spojení s § 47 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu. Bližší postup při zaujímání stanovisek k rozhodovací činnosti soudů je předmětem úpravy § 19 SŘS a § 50 až 61 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu.

nástrojem, který vede k naplnění tohoto zákonného cíle. Z poměrně jasného a na první pohled „nevinného“ ustanovení ovšem vyvstává řada otázek, jejichž řešení je spojeno s koncepčními otázkami správního soudnictví vůbec.

Z obsahu § 12 odst. 1 SŘS lze jednak dovozovat, že kasační stížnost je nástrojem sloužícím k zajištění judikaturní jednoty a s tím spojené předvídatelnosti rozhodování soudů ve správním soudnictví. Preferenci tohoto pojetí a účelu kasační stížnosti by odpovídala vlastní dikce a systematika § 12 odst. 1 SŘS, který jako první zmiňuje právě požadavek zajišťování jednoty rozhodování.

Druhý možný pohled na účel kasační stížnosti vychází z toho, že jejím prostřednictvím Nejvyšší správní soud zajišťuje nápravu případných pochybení (nezákonností), kterých se dopustil v předchozím řízení a rozhodnutí krajský soud. Jde o uplatnění požadavku ohledně zajištění zákonnosti rozhodování a rozhodnutí krajských soudů.

Třetí možný přístup k funkci kasační stížnosti více zohledňuje osobu stěžovatele a požadavek na ochranu jeho subjektivních práv. Tento pohled není obsažen v § 12 odst. 1 SŘS, nýbrž vychází z obecného účelu správního soudnictví, jak jej vymezuje § 2 SŘS. Podle něj je úkolem správního soudnictví ochrana veřejných subjektivních práv. Nejvyšší správní soud jako vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví se tím, že na základě podané kasační stížnosti přezkoumává konkrétní rozhodnutí krajského soudu, podílí na ochraně veřejných subjektivních práv.

Otázkou je, zda Nejvyššímu správnímu soudu přísluší zajištění ochrany veřejných subjektivních práv v témže rozsahu, v jakém se ho domáhal navrhovatel v řízení před krajským soudem. Jinak řečeno, zda v případě kasační stížnosti jde o tutěž ochranu subjektivních práv jako v případě řízení u krajských soudů. Domníváme se, že nikoliv.

Ochranná funkce, kterou poskytuje Nejvyšší správní soud

v řízení o kasační stížnosti, je dána primárně předmětem řízení a přezkumnou rolí Nejvyššího správního soudu vůči rozhodnutí krajského soudu, která je navíc založena na existenci kasačního principu. Protože Nejvyšší správní soud je vrcholným soudním orgánem (článkem) správního soudnictví, které má celkově ochranný charakter, nelze ochrannou povahu upřít ani kasační stížnosti. V jejím případě je ovšem ochrana dotčeným veřejným subjektivním právům poskytována „zprostředkovaně“. Činí tak prostřednictvím přezkoumání rozhodnutí krajského soudu, jakož i jemu předcházejícího řízení vedeného krajským soudem, v němž se v první řadě jednalo o poskytnutí originální soudní ochrany. Nelze nevidět, že tím, kdo se na Nejvyšší správní soud obrací za účelem poskytnutí soudní ochrany, je stěžovatel, který může, ale nemusí být totožný s osobou navrhovatele, resp. žalobce. Pokud je stěžovatelem žalovaný správní orgán, nabývá na intenzitě otázka, zda vskutku v tomto případě jde o ochranu veřejných subjektivních práv. Pokud je ze strany Nejvyššího správního soudu uplatněn postup podle § 110 odst. 2 SŘS, je naopak Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti více zainteresován do „přímého“ poskytnutí soudní ochrany tím, že namísto krajského soudu je to on, kdo rozhoduje ve věci samé.

Taková soudní ochrana veřejným subjektivním právům je ze strany Nejvyššího správního soudu uskutečňována prostřednictvím posouzení procesních aspektů (řízení) a z nich pocházejícího rozhodnutí krajského soudu, které je založeno na existenci daných pravidel. Tím se ovšem do celé problematiky ochrany subjektivních práv dostává i požadavek ochrany objektivního práva. To nicméně není nijak překvapivé. Ostatně shodným způsobem, skrze (ne)naplnění požadavků objektivního práva ze strany správních orgánů, dochází správní soud k tomu, zda bylo zasaženo do veřejného subjektivního práva. Tím se také potvrzuje návaznost subjektivního práva na právo objektivní, jakkoliv je tato

problematika komplikovanější.<sup>798</sup>

Potom, co byla naznačena možná hlediska vnímání kasační stížnosti, je poměrně delikátní, zda vůbec a pokud ano, která z možných funkcí kasační stížnosti je úlohou primární a která sekundární, resp. doplňkovou. Nemusí ovšem jít o vztah vzájemného doplňování, ale také o vztah příčiny a následku. Otázka může znít, zda účelem kasační stížnosti je spíše přezkoumávání individuálních rozhodnutí krajských soudů, kdy je sjednocování judikatury spíše „vedlejším produktem“, nebo je naopak cílem kasačních stížností sjednocování judikatury, kdy není třeba klást takový důraz na individuální (a co do počtu objemnou) přezkumnou roli Nejvyššího správního soudu.<sup>799</sup> Vnímání těchto skutečností je klíčové z hlediska vhodného nastavení kasační stížnosti a fungování Nejvyššího správního soudu z pohledu přístupu ke kasačním

---

<sup>798</sup> Protože se jedná o klíčovou oblast celého správního soudnictví, k této problematice lze v této souvislosti a na tomto místě obecně odkázat především na dostupnou komentářovou literaturu k § 2 SŘS, jakož i díla především tzv. prvorepublikových klasiků správního práva. Naopak stávající judikatura vůči sféře subjektivních práv činí kvalitativní posun, když zdůrazňuje ochranu právní sféry (k této problematice kupříkladu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, 906/2006 Sb. NSS).

<sup>799</sup> Ostatně problematičnosti nalezení jasné odpovědi si byl vědom i Ústavní soud. Ten v nálezu ze dne 10. 5. 2005, sp. zn. IV. ÚS 128/05, uvedl, že „ochranu subjektivních práv proto nelze pouštět ze zřetele ani tam, kde je zákonodárcem sledovaným účelem řízení o mimořádném opravném prostředku tzv. sjednocování judikatury. Tento účel nemůže převážít nad ochranou subjektivních práv účastníka řízení tak, že se ochrana subjektivního práva zcela vyprázdní a tento účastník se stává pouze jakýmsi ‚dodavatelem materiálu‘ pro sjednocování judikatury, nýbrž je třeba hledat vztah přiměřené rovnováhy mezi omezením práva na přístup k soudu a tímto účelem, který současně reprezentuje veřejný zájem, jímž je v daném případě zajištění souladné aplikace a interpretace jednoduchého práva obecnými soudy“.

stížnostem.

Doslova kacířskou otázkou je, zda je vůbec nutné tyto otázky klást, neboť se tím spíše nastolují případné nejasnosti a rozpory nežli „poklidná jednota v rozmanitosti“ představovaná § 12 odst. 1 SŘS. Tyto otázky ale jsou potřebné. Hledání odpovědí na ně totiž přináší zajímavé souvislosti a náhledy na kasační stížnost. Ostatně, kdyby nebylo těchto otázek, nedošlo by k přijetí a pozdějšímu rozšíření institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti podle § 104a SŘS.

Odpověď na naznačené otázky, třebaže nemusí být zcela jednoznačná, souvisí s rolí Nejvyššího správního soudu jakožto vrcholného soudu působícího ve správním soudnictví. Za tím účelem lze do oblasti správního soudnictví, jakož i vůči Nejvyššímu správnímu soudu, přenést řadu vyslovených úvah a zaujatých myšlenek z hlediska role vrcholných soudů jako takových.<sup>800</sup> Ty ve svém důsledku nacházejí své spojení s kasační stížností samotnou.

M. Bobek a P. Molek konstatují, že *„úloha judikatury nejvyšších instancí je jiná než v případě soudů nižších. Zatímco úkolem nižších soudů je zjednat spravedlnost v konkrétním případě, smyslem činnosti soudů nejvyšších je řešit nejdůležitější právní otázky a vytvářet ustálenou judikaturu... Ač jsou oba typy činnosti odlišné, oba přispívají k zajištění spravedlivého rozhodování a ochraně práv jednotlivce v konkrétním případě. Nižší soudy tím, že se zaměřují na spolehlivé a úplné skutkové zjištění v každém případě. Nejvyšší soudy tím, že sjednocují a usměrňují*

---

<sup>800</sup> K tomu blíže srov. zejména Bobek, M. Curia ex machina; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. Právní rozhledy, 2006, č. 22, s. 1 a násl., Kühn, Z. Civilní dovolání v zákratech ústavní justice. Právní rozhledy, 2012, č. 22, s. 771 a násl., nebo Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 917–920.



*judikaturu a činí ji srozumitelnou a předvídatelnou“.*<sup>801</sup>

V této souvislosti Z. Kühn, který se v řadě svých publikací touto otázkou zabýval, stručně a výstižně uvedl, že „rozhodování vrcholných soudů může zahrnout elementy retrospektivní, tedy kontrolu ‚správnosti‘ rozhodnutí nižších soudů, ale též prvky prospektivní. V jejich případě je eventuální náprava nesprávného rozhodnutí druhořadá a hlavním důvodem rozhodnutí nejvyššího soudu je vytvoření nového právního názoru, případně modifikace právního názoru starého. Prospektivní typ rozhodování usiluje zejména o vytvoření nebo dotvoření obecní právní normy. Směřuje tak ‚do budoucna‘, jeho hlavním cílem je tedy sjednotit judikaturu nebo vytvořit judikaturu novou. Naopak retrospektivní typ směřuje ‚zpět‘, tedy ke kontrole ‚správnosti‘ rozhodnutí nižších soudů v dané individuální kauze. Sjednocování judikatury není činěno systematicky, a je tedy spíše vedlejší funkcí činnosti takového soudu“.<sup>802</sup> Metaforicky to podává M. Bobek a P. Molek tak, že „v prospektivním stylu soudního rozhodování soudce šilhá: jedno oko se zaostřuje na skutkový stav a individuální kauzu, které mají svůj původ v minulosti, druhé oko se však dívá do budoucnosti a projektuje další život judikátu a jeho řídicí funkci nad rámec dané kauzy“.<sup>803</sup>

Nejedná se o otázky, které by výlučně tížily náš právní prostor. Naopak jde o otázky „univerzální a průřezové“, byť je třeba mít na paměti specifika správního soudnictví a také i zvláštnosti naší právní úpravy.

---

<sup>801</sup> Bobek, M., Molek, P. Nepřijatelná kasační stížnost ve věcech azylových; srovnávací pohled. Soudní rozhledy, 2006, č. 5, s. 205 a násl.

<sup>802</sup> Kühn, Z. Civilní dovolání v zákratech ústavní justice. Právní rozhledy, 2012, č. 22, s. 771.

<sup>803</sup> Bobek, M., Molek, P. Nepřijatelná kasační stížnost ve věcech azylových; srovnávací pohled. Soudní rozhledy, 2006, č. 5, s. 205 a násl.

Z pohledu správního soudnictví se ve středoevropském prostoru otázce účelu rozhodování vrcholných či nejvyšších soudů v poslední době věnoval mimo jiné W. Piątek. Poukázal na možný rozpor mezi právem na to, aby se věci zabýval soud, a možností soudu provádět selekci možných případů. Jím provedená analýza je založena na příkladu rakouského a polského systému správního soudnictví. Podmínky přístupu k oběma nejvyšším správním soudům se však liší. V Polsku je tento přístup neomezený, a to s ohledem na ústavní zásadu dvojinstančnosti soudního řízení. Oproti tomu v Rakousku je toto právo omezeno pouze na případy, které jsou považovány za významné z hlediska širšího zájmu, tj. nejen jednoho z účastníků řízení. Celkově W. Piątek vyslovuje závěr, že procesní omezení týkající se přístupu k nejvyšším soudům (v oblasti správního soudnictví) podporují jejich roli při zachování jednotnosti judikatury a zajištění vysokého standardu jejího výkladu. Naopak systém širokého přístupu k vrcholným soudům bez omezení nezaručuje rozhodnutí konkrétní věci v přiměřené době, a proto jej nelze považovat za účinný.<sup>804</sup>

Je zcela evidentní, že v současné době, poznamenané především zatížením Nejvyššího správního soudu, nutně dochází k zeslabování individuálně přezkumné a retrospektivní role a naopak k posilování prospektivní role Nejvyššího správního soudu při zajišťování jednoty rozhodování.<sup>805</sup> Jak už v roce 2003 vyjádřil R. Pomahač,

---

<sup>804</sup> *Piątek, W.* Access to the Highest Administrative Courts: between the Right of an Individual to Have a Case Heard and the Right of a Court to Hear Selected Cases. *Central European Public Administration Review*, 18(1), s. 1–23.

<sup>805</sup> K prospektivní a retrospektivní funkci vrcholných soudů z domácí literatury kupříkladu srov. *Bobek, M., Kühn, Z. a kol.* *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 70–74, nebo *Bobek, M.* *Curia ex machina: o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů*. *Právní rozhledy*, 2006, č. 22, s. 1.

„doby, kdy vysoké soudy měly za úkol pouze poskytovat právní ochranu, jsou dávno ty tam“.<sup>806</sup>

Úvahy, které by směřovaly k posílení vnímání kasační stížnosti coby mimořádného opravného prostředku, jistě mají své místo a také se zdá, že pomalu, ale jistě počínají být uskutečňovány v praxi. Ostatně takovým klíčovým nástrojem, který je za tím účelem Nejvyššímu správnímu soudu svěřen, jsou nadále kasační stížnosti, a to i za využití institutu jejich nepřijatelnosti podle § 104a SŘS.

Jestliže bychom měli tuto dílčí část uzavřít, domníváme se, že Nejvyšší správní soud by prostřednictvím kasačních stížností a rozhodování o nich měl v první řadě zajišťovat jednotu rozhodování, tj. preferována by měla být sjednocující a prospektivní role Nejvyššího správního soudu.

Následující část blíže pojednává o možnostech, které Nejvyšší správní soud má (nejen) v řízení o kasačních stížnostech při sjednocování judikatury a zajišťování její jednoty.

## **2. Možnosti při sjednocování judikatury Nejvyšším správním soudem**

Počet rozhodnutí o kasačních stížnostech se posledních několik let soustavně pohybuje okolo 3 500 až 4 000 ročně. Přesto ani tak nedosahuje počtu nově napadlých (podaných) kasačních stížností, natož aby jej převyšoval. To má za následek zahlcení Nejvyššího správního soudu a prodloužení délky řízení, což je (nejen pro účastníky řízení) negativní. Dlužno podotknout, že zatížení Nejvyššího správního soudu je mimo jiné důsledkem celkového zatížení správního

---

<sup>806</sup> Pomahač, R. Nejvyšší správní soud. In: Vopálka, V. a kol. Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 65. V podobném duchu jsou laděny příspěvky kupříkladu E. Heina, C. Jablonera nebo Z. Kühna In: Šimíček, V. (ed.) Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu? Brno: Masarykova univerzita, 2007.

soudnictví jako takového. K řešení těchto skutečností je proto vhodný koncepční přístup.

K otázce, zda by měl Nejvyšší správní soud více rozhodovat (a méně sjednocovat judikaturu), nebo naopak více sjednocovat (a méně rozhodovat konkrétní případy a přezkoumávat jednotlivá rozhodnutí krajských soudů), se domníváme, že vhodnou reakcí na kvantitu není zase kvantita, nýbrž kvalita.

V případě preference sjednocující role Nejvyššího správního soudu v řízení o kasačních stížnostech je podle mého názoru klíčové nerezignovat na s tím úzce související rozhodovací (a také i ochrannou) roli. Ostatně za konstrukce současného znění právní úpravy, ale i nastavení role vrcholných soudů vůbec, Nejvyšší správní soud nemůže pouze sjednocovat judikaturu, aniž by za tím účelem nerozhodoval v individuálních případech. K tomu, aby mohlo vůbec dojít k uskutečnění požadavku na sjednocování judikatury, lidově řečeno, musí být „z čeho brát“, resp. s „čím porovnávat“ a „co s čím sjednocovat“.

Pokud má být nástrojem pro sjednocování judikatury existence určitého filtru, jako je tomu v případě § 104a SŘS a nepřijatelnosti kasační stížnosti, tento filtr pojmově vychází z existence judikatury, tj. meritorně rozhodnutých (a přijatelných) kasačních stížností.<sup>807</sup> Nelze dost dobře přijmout tezi o výlučně sjednocující roli, aniž bychom vzali v potaz nutnost, byť jistě limitovanou, rozhodovací činnosti a rozhodovací praxe. Jinak řečeno, odněkud se ta předchozí a ustálená judikatura „musí vzít“.

---

<sup>807</sup> Problematice „filtru“, potažmo celkového přístupu k nejvyšším správním soudům, se věnovaly semináře a celkově také srovnávací analýza zpracovaná za rok 2019 v rámci Asociace státních rad a nejvyšších správních soudů Evropské unie. Výsledný materiál je elektronicky dostupný na [https://www.acea-europe.eu/images/media\\_kit/aca\\_surveys/2019/TRANAL2019\\_EN.pdf](https://www.acea-europe.eu/images/media_kit/aca_surveys/2019/TRANAL2019_EN.pdf).

Nelze totiž dost dobře sjednocovat na základě zcela marginálního vzorku, resp. lze, ale potom je nutno uplatňovat i jiné „informační kanály“, kterými vrcholný soud získá informace nezbytné pro uplatnění jeho sjednocovací role.

V případě Nejvyššího správního soudu se projevuje jeho dvojitá sjednocovací role. V první řadě Nejvyšší správní soud, a to pomocí rozšířeného senátu postupem podle § 17 SŘS, sjednocuje vlastní rozhodovací činnost a judikaturu. Vedle toho Nejvyšší správní soud cestou zejména projednání a rozhodování o kasačních stížnostech také sjednocuje judikaturu krajských soudů. K tomu, aby ke sjednocování mohlo dojít, musí mít Nejvyšší správní soud relevantní informace o rozhodovací praxi krajských soudů.<sup>808</sup>

---

<sup>808</sup> Podle § 48 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu Nejvyšší správní soud sleduje a vyhodnocuje pravomocná rozhodnutí krajských soudů ve věcech patřících do správního soudnictví zejména tím, že předseda soudu sleduje a vyhodnocuje rozhodování senátů a na podkladě poznatků tím získaných navrhuje plénu zaujetí stanoviska, jestliže je to třeba v zájmu jednotného a zákonného rozhodování soudů, rozšířený senát dává podnět předsedovi soudu k podání návrhu na zaujetí stanoviska plénum, soudci nebo senáty předkládají předsedovi soudu pravomocná rozhodnutí soudů rozhodujících ve správním soudnictví spolu s podnětem k podání návrhu na zaujetí stanoviska, soudci se účastní gremiálních porad soudců, seminářů nebo jiných odborných shromáždění zaměřených na rozhodovací činnost soudů rozhodujících ve správním soudnictví, v jejichž rámci seznamují soudce těchto soudů s aktuální judikaturou soudu, získávají od nich další poznatky o rozhodování soudů ve správním soudnictví, a je-li toho třeba, dále postupují podle písmene c), soudci, pokud se účastní odborné přípravy soudců nebo jiných osob anebo pokud vykonávají pedagogickou, literární a publicistickou činnost, při níž seznamují odbornou veřejnost s aktuální judikaturou soudu, získávají další poznatky o rozhodování soudů ve správním soudnictví, a je-li toho třeba, postupují dále podle písmene c), předseda soudu a místopředseda soudu přijímají podněty od soudů rozhodujících ve správním soudnictví, v nichž se upozorňuje na nejednotnost pravomocných rozhodnutí; předseda soudu, je-li toho třeba, postupuje dále podle písmene a).

V čem vlastně spočívá ono sjednocování? V první řadě jde o „pravé“ sjednocování, kdy tutéž právní otázku posuzují jednotlivé krajské soudy navzájem odlišně. V daném ohledu je dán zájem na tom, aby tato evidentní disproporce byla eliminována. Nejvyšší správní soud tak může učinit několika způsoby.

Tím prvním je, že v obou shodných nebo podobných případech, ale s rozličnými rozhodnutími bude podána kasační stížnost. Z pohledu Nejvyššího správního soudu již není nezbytně nutné (a v praxi je to jen obtížně možné), aby kasační stížnosti napadly shodnému senátu, nebo dokonce shodnému soudci zpravodaji. Požadavek respektování jednotné judikatury, jakož i s tím spojená existence rozšířeného senátu by, za faktického využití vnitřních informačních a evidenčních systémů Nejvyššího správního soudu, měly být předpokladem a zárukou toho, že skutečně dojde ke sjednocení, a nikoliv „stvzení“ odlišné judikatury.<sup>809</sup>

Poněkud složitější bude situace, pokud byla podána kasační stížnost jen v jednom případě, kdy rozhodoval krajský soud. V takovém případě bude třeba „vyčkat“ na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu s tím, zda právní závěr krajského soudu bude aprobován, nebo nikoliv. Proto ke sjednocení dojde fakticky tím, že vyšší autorita v rovině vrcholného soudu se k dané (rozdílně řešené) otázce postaví určitým

---

Nejvyšší správní soud může sledovat a vyhodnocovat pravomocná rozhodnutí soudů rovněž tím, že na základě rozhodnutí předsedy soudu nebo místopředsedy soudu provede po projednání se senátem průzkum rozhodovací činnosti, na jehož podkladě a s využitím poznatků z vlastní rozhodovací činnosti rozhodne o zaujetí stanoviska.

<sup>809</sup> Otázce role nejvyšších správních soudů při sjednocování judikatury se věnuje srovnávací analýza zpracovaná za rok 2016 v rámci Asociace státních rad a nejvyšších správních soudů Evropské unie. Výsledný materiál je elektronicky dostupný na [https://www.aca-europe.eu/images/media\\_kit/aca\\_surveys/2016/TRANAL2016\\_EN.pdf](https://www.aca-europe.eu/images/media_kit/aca_surveys/2016/TRANAL2016_EN.pdf).

způsobem. Jistým nedostatkem se může jevit (ne)vědomost o existenci konkurujícího právního závěru krajského soudu. V těchto případech „dokončení“ sjednocující role bude v první řadě záležet na krajských soudech. Bude na nich, zda se budou řídit závěry judikatury Nejvyššího správního soudu, nebo s nimi vysloví odůvodněný nesouhlas a budou se nadále držet původního právního názoru, který „přímo“ předmětem přezkoumání Nejvyšším správním soudem nebyl.<sup>810</sup> Lze namítnout, že mnohdy vyslovený právní závěr vylučuje platnost právního závěru druhého. Jinak řečeno, pokud Nejvyšší správní soud vyslovil „A“, nemůže současně platit „B“. V praxi správního soudnictví tyto „čisté důsledky“ nebude možné vždy a ve všech ohledech zcela uplatnit. V zásadě lepším řešením, nicméně zpočátku opět ponechaným v rukou stěžovatele (který v ideálním případě o judikaturním rozporu ví, a to z odůvodnění<sup>811</sup> rozhodnutí krajského soudu), je podání kasační stížnosti. Pokud bude podána kasační stížnost, lze očekávat, že si Nejvyšší správní soud existenci konkurujících si závěrů vyřeší. Nejvyšší správní soud bude postupovat tak, že aprobejuje již dříve vyslovené závěry, popřípadě bude třeba aktivovat postup cestou § 17 SŘS a aprobevování odchýlení se, resp. popření dosavadní judikatury, rozšířeným senátem.

Jestliže v případě rozporného právního posouzení a rozdílných právních závěrů krajských soudů nebyla podána kasační stížnost, jsou možnosti Nejvyššího správního soudu z hlediska požadavku na sjednocení judikatury omezené. Tuto situaci lze pro zjednodušení označit jako „nepravé“

---

<sup>810</sup> K této problematice srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011-347 (2368/2011 Sb. NSS).

<sup>811</sup> Za nevhodné považujeme takové případy, kdy krajský soud vědomě nerespektuje judikaturu Nejvyššího správního soudu a místo toho postupuje podle vlastních (a odlišných) závěrů. Zdůraznit je třeba onu „vědomost“, resp. záměr pominout vypořádání se s odlišnou judikaturou vyššího, resp. vrcholného soudu.

sjednocování.

Ačkoliv možnosti v těchto případech jsou limitované, nejsou zcela vyloučeny. Jednak není dáno, že pokud není podána kasační stížnost v jednom případě, že se tomu nestane v podobném případě později. Pak by platilo výše uvedené. V případě, že by sice podána kasační stížnost nebyla, ale z předmětného rozhodnutí krajského soudu by vzešla tzv. právní věta a ta má být vložena do vnitřního informačního systému Nejvyššího správního soudu, který je *de facto* interním informačním systémem celého správního soudnictví, neboť jeho uživateli vedle Nejvyššího správního soudu jsou i soudy krajské. Není rozhodující, zda tato právní věta a s ní spojené rozhodnutí bylo navrženo k publikaci ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, nebo ne. Pochopitelně, že vhodnější by byly případy, kdy by soudce zpravodaj vytvořil právní větu a tu, společně s celým rozhodnutím, navrhl k publikaci. Nicméně i přesto není vyloučeno, že by tato právní věta, a tím pádem i celé rozhodnutí, mohly být zařazeny na pořad nejprve redakční rady a posléze i tzv. sbírkového pléna. Záležet v tomto ohledu bude na redakční radě a jejím stanovisku. V daném ohledu sjednocující roli bude plnit Nejvyšší správní soud „alespoň“ tím, že dá souhlas s publikací daného judikátu opatřeného právní větou ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Pokud na úrovni krajského soudu nebylo rozhodnutí opatřeno právní větou, potom ani tato naznačená cesta nebude možná.<sup>812</sup>

Další možností, kdy Nejvyšší správní soud může *de facto* přispět k uskutečnění sjednocující role, jsou (gremiální) porady soudců, konference a školení. Zejména v případě konání porad bylo zavedenou praxí, že krajské soudy zaslaly pořadatelskému Nejvyššímu správnímu soudu své judikáty,

---

<sup>812</sup> Srov. *Rigel, F.* Možnosti sjednocování judikatury v řízení ve věcech místního referenda – jde to i bez kasační stížnosti? *Jurisprudence*, 2011, č. 6, s. 19 a násl.



u nichž kupříkladu nebyla podána kasační stížnost nebo nebyly opatřeny právní větou, ale které byly přesto považovány za důležité. Potom sjednocování může probíhat cestou neformální diskuze a rozbořem daných judikátů. Tento způsob sjednocování není zcela dostatečný.<sup>813</sup>

### 3. Aktuální údaje o rozhodování o kasačních stížnostech

V této části jsou uvedeny tabulky obsahující některá data ohledně činnosti Nejvyššího správního soudu při řízení a rozhodování o kasačních stížnostech. Některá data již byla prezentována v předcházejících kapitolách, a proto na ně v této části jednak lze odkázat, ale také plně navázat.

Z následující tabulky je patrné množství vydaných rozhodnutí (tj. jak rozsudků, tak usnesení) Nejvyššího správního soudu o kasačních stížnostech za jednotlivé roky.

*Tabulka č. 15 Počet podaných a rozhodnutých kasačních stížností*

rok	kasační stížnosti
-----	-------------------

---

<sup>813</sup> Nelze v této souvislosti nezmínit problematiku, na kterou poukazuje článek M. Barákové (*Baráková, M. Stanoviska nejvyšších soudů: efektivní prostředek sjednocování judikatury, nebo přežitek socialistické justice?* Časopis pro právní vědu a praxi, 2016, č. 2, s. 245–258), a literaturu zde uvedenou. Jak dodává R. Pomahač, „*integrační funkce rozhodování o kasačních stížnostech je odůvodnitelná tím, že Nejvyšší správní soud má – chtě nechtě – plnit i funkci výchovnou a preventivní. I v zájmu efektivity vlastní rozhodovací činnosti má Nejvyšší správní soud za úkol sledovat a vyhodnocovat pravomocná rozhodnutí soudů ve správním soudnictví a na jejich základě v zájmu jednotného rozhodování přijímat typová stanoviska (závazné právní názory ve věcech určitého druhu) k rozhodovací činnosti soudů*“ (srov. Pomahač, R. Správní spravedlnost. Právník, 2005, č. 5, s. 450).

	<b>podané</b>	<b>rozhodnuté</b>
2003	1502	565
2004	4722	2859
2005	4550	4233
2006	3622	4121
2007	3006	4128
2008	2891	3147
2009	2524	2931
2010	2213	2300
2011	2388	2313
2012	2955	2547
2013	2849	2864
2014	2647	2704
2015	2886	2915
2016	3246	2954
2017	3902	3442
2018	4109	3489
2019	4261	3880
2020	4037	3785
2021	4012	3822
2022 (1/2)	1670	1801

Z údajů zde obsažených vyplývá, že počet rozhodnutí sleduje míru nápadu Nejvyššího správního soudu, což má svou spojitost i s délkou řízení, na což již bylo poukázáno. Uvedené

počty rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasačních stížnostech od roku 2017 jasně ukazují, že Nejvyšší správní soud se objektivně dostal na hranu svých kapacitních možností, neboť výsledné počty se za jednotlivé roky „výrazně“ neliší. Nedochází tak k nárůstu počtu rozhodnutých kasačních stížností.

Následující tabulka poukazuje na počet tzv. nedodělků. Jedná se o kasační stížnosti, které nebyly (z různých důvodů) v daném roce Nejvyšším správním soudem projednány a rozhodnuty, a proto „přecházejí“ do roku dalšího.<sup>814</sup>

*Tabulka č. 16 Počet nedodělků v řízeních o kasačních stížnostech za jednotlivé roky*

<b>rok</b>	<b>počet nedodělků</b>
2003	937
2004	2800
2005	3117
2006	2618

---

<sup>814</sup> Na tom, že se vyskytují tzv. nedodělky, není *a priori* nic negativního. Je totiž nezbytné zohlednit, že k nápadu (nejen) kasačních stížností na Nejvyšší správní soud dochází po celý rok. Obvykle si kasační stížnosti vyžádají nějaký čas na „přípravu“, než je možné o nich rozhodnout. Proto kupříkladu kasační stížnosti, které v daný kalendářní rok napadnou v jeho poslední čtvrtletí, již v témže kalendářním roce obvykle, i s ohledem na obecné požadavky na projednávání a rozhodování věcí podle § 56 SŘS, nejde-li o výjimky zde uvedené, Nejvyšší správní soud objektivně nestihne projednat a rozhodnout. Pokud bychom vyšli z průměrného počtu podaných kasačních stížností za kalendářní rok ve výši 4 000, potom období jednoho čtvrtletí pokrývá počet 1 000 kasačních stížností. Počet nedodělků v tomto rozsahu není nijak nepříznivý. Je ale zcela jasné, že k tomu počtu bude nutno připočítat další kasační stížnosti, které k projednání a rozhodnutí objektivně potřebují delší čas, než je tomu tak u ostatních kasačních stížností, které napadly ve shodnou dobu.

2007	1496
2008	1242
2009	835
2010	748
2011	823
2012	1235
2013	1216
2014	1159
2015	1130
2016	1422
2017	1882
2018	2503
2019	2884
2020	3136
2021	3326
2022 (1/2)	3195

Z údajů obsažených v této tabulce lze vyslovit závěr, že nejprve počty nerozhodnutých kasačních stížností rostly v počátečních letech činnosti Nejvyššího správního soudu, kdy pomyslného vrcholu dosáhly v roce 2005 v počtu 3 117. Od roku 2006 se Nejvyššímu správnímu soudu dařilo vcelku plynule počty tzv. nedodělků snižovat, čemuž také odpovídal i vysoký počet rozhodnutí o kasačních stížnostech, jak uvádí tabulka č. 14. Nejmenšího počtu nedodělků v tzv. kasační agendě dosáhl Nejvyšší správní soud v roce 2010. Poté došlo k mírnému nárůstu počtu nedodělků, který od roku 2012 do roku 2015 setrval na počtech okolo 1 200 nedodělků. Od

roku 2016 bohužel v podmínkách Nejvyššího správního soudu dochází ke kontinuálnímu nárůstu počtu nedodělků, a to z 1 422 za rok 2016 na 3 326 za rok 2021. To je přitom počet, který by sám o sobě Nejvyššímu správnímu soudu vystačil minimálně na celý jeden rok, pokud by se nápad kasačních stížností Nejvyššímu správnímu soudu zastavil, což je ovšem nereálné.

I v minulosti byly vrcholné (tehdy ovšem jediné) soudní orgány působící ve správním soudnictví zahlceny. Bylo tomu jak v případě Správního soudu ve Vídni, tak i československého Nejvyššího správního soudu v Praze. Do jisté míry lze vyslovit tezi, že zahlcenost je generickou vlastností vrcholných soudních orgánů ve správním soudnictví. Nejedná se o nic, co by mělo být hodno následování, a je politováníhodné, že historie se v tomto negativním ohledu počíná opakovat. Ke škodě věci nelze v případě úvah nad omezením zatížení Nejvyššího správního soudu využít historickou zkušenost. Jednak tím, že Nejvyšší správní soud je soudem druhostupňovým, zatímco Správní soud ve Vídni a Nejvyšší správní soud v Praze byly správními soudy prvního stupně, a jednak tím, že dříve než se důsledky přijatých změn ohledně snížení zahlcení těchto „předchůdců“ mohly plně projevit, nastala buď světová válka, nebo bylo správní soudnictví zrušeno. Z uvedených důvodů podrobnější inspirace nebo srovnání z minulosti nejsou zcela přiléhavé. Mohou ale posloužit jako varování.

#### **4. Proměny kasační stížnosti**

Kasační stížnost v roce 2003 a kasační stížnost o 10 či 20 let později. Nastal v jejím případě nějaký posun? Je to stále ta stejná kasační stížnost? Je nadále stejný postup v řízení o kasačních stížnostech a jsou stejná i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasačních stížnostech?

I s ohledem na dobu dvou desítek let by bylo iluzorní se domnívat, že všechno zůstalo neměnné, a to i kdyby se nijak

nezměnily vnější okolnosti, jako je kupříkladu právní úprava, obsazení Nejvyššího správního soudu, počet napadlých a projednaných věcí, společenské a právní prostředí.

Kasační stížnost se v čase mění. Na tom nutně nemusí být nic negativního. Z hlediska takových změn jsou klíčové ty, které se uskutečnily v návaznosti na změnu právní úpravy kasační stížnosti.

V této souvislosti lze celkově odkázat na inspirativní práci K. Tvrdoňové, jakož i jí vyslovené celkové závěry.<sup>815</sup> Uvedená autorka se zabývala třemi zdroji možných proměn kasační stížnosti, kterými byla „legislativa“, judikatura a teorie správního práva. K. Tvrdoňová dospívá k závěru, že kasační stížnost se za uvedenou dobu sice změnila, ale ne natolik, že by již kupříkladu nebyla mimořádným opravným prostředkem. Kasační princip byl sice v § 110 odst. 2 SŘS modifikován, ale nebyl popřen. Zlepšila se organizace řízení o kasační stížnosti. Největší změny z hlediska kasační stížnosti byly provedeny na základě tzv. velké novely SŘS provedené zákonem č. 303/2011 Sb. a zákona č. 77/2021 Sb. Proměnil se způsob podávání kasační stížnosti a řízení o kasační stížnosti, který je celkově koncentrován u Nejvyššího správního soudu. Došlo k již zmíněné změně ohledně způsobu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti.

Kromě naznačených změn v oblasti kasačních stížností se na druhou stranu nijak nezměnilo široké vymezení přípustnosti kasační stížnosti, jakož i důvodů kasační stížnosti podle § 102 a 103 SŘS. Co do svých důsledků se ke svému původnímu znění vrátil § 104 SŘS ohledně důvodů nepřipustnosti kasační stížnosti.

Velmi výraznou proměnou, která přibližuje kasační stížnost

---

<sup>815</sup> *Tvrdoňová, K. Kasační stížnost a její proměny. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2022, <https://is.muni.cz/th/h6ttv/>.*

a řízení o ní zmiňované prospektivní funkce, jsou uskutečněné novely ohledně nepřijatelnosti kasační stížnosti. Ty přitom sice postupně a pomalu, ale jistě rozšiřují okruh případů, v nichž nebude zajištěn plný a přímý meritorní přezkum a zužují přístup k věcnému posouzení a rozhodnutí Nejvyšším správním soudem.

## **5. Možné problémy kasační stížnosti a nedostatky její právní úpravy**

Právní úprava kasační stížnosti je poměrně stručná<sup>816</sup> a není komplikovaná. Ani v praxi, pokud pomineme jednak rostoucí a jednak sám o sobě poměrně vysoký počet podávaných kasačních stížností a všechny důsledky s tím spojené, nenastávají v případě kasačních stížností výrazné problémy. Ostatně za dobu účinnosti SŘS se již (snad) podařilo vyřešit případné nejasnosti. K tomu velkou měrou přispěla judikatura Nejvyššího správního soudu o kasačních stížnostech, a to včetně rozšířeného senátu. Pochopitelně, že i nadále se budou objevovat judikaturní rozpory a možné jiné náhledy na znění právní úpravy, což je vcelku přirozené.

V zásadě největším nedostatkem v případě kasační stížnosti je určitý rozpor v tom, že na jedné straně právní úprava považuje kasační stížnost za mimořádný opravný prostředek a takto s ní také nakládá, na druhé straně ale právní úprava obsahuje takovou regulaci, která kasační stížnost fakticky přibližuje pojetí řádného opravného prostředku.<sup>817</sup> Vinit v tomto ohledu

---

<sup>816</sup> Kupříkladu při srovnání s právní úpravou dovolání v občanském soudním řízení na první pohled zaujme rozsah právní úpravy, který pokrývá § 236 až 243g OSŘ. To představuje celkem 18 ustanovení, což je dvojnásobný rozsah oproti 9 ustanovením, která se přímo věnují kasační stížnosti v SŘS. Jen pro zajímavost lze uvést, že právní úprava dovolání obsahuje celkem 2153 slov, v případě kasační stížnosti její právní úprava obsahuje 1144 slov.

<sup>817</sup> V souvislosti s přípravou tzv. velké novely SŘS jedna z jejích počátečních verzí počítala s tím, že by se kasační stížnost stala řádným

judikaturu nebo Nejvyšší správní soud není namístě, jakkoliv v případě vysokého zatížení lze snad uvažovat o tom, že se mohl stát obětí vlastního úspěchu.

V této souvislosti lze kritizovat široce nastavenou přípustnost kasační stížnosti podle § 102 SŘS. Znění tohoto ustanovení by mohlo nadále zůstat beze změny, pokud by se ale pozměnil § 104 SŘS obsahující důvody nepřipustnosti kasační stížnosti. V případě § 104 SŘS by šlo vyslovit, že v praxi působil problémy tím, že byl dosti obecný a neurčitý. Tím byl vytvořen prostor judikatuře, aby jednotlivé důvody nepřipustnosti kasační stížnosti specifikovala, což se, ovšem za poměrně vydatného přispění rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, stalo. Za daných okolností již zřejmě není namístě uchylovat se k legislativním upřesněním jednotlivých důvodů nepřipustnosti kasační stížnosti, ledaže by zákonodárce chtěl výslovně popřít vyslovené judikатурní závěry, k čemuž ostatně ani nevidíme důvod. Možná by stálo za to vzít v úvahu, zda přece jen v určitých oblastech správního soudnictví přípustnost kasační stížnosti neomezit. Zejména se může jednat o různá procesní rozhodnutí krajského soudu.

Jakkoliv i v případech důvodů kasační stížnosti podle § 103 SŘS se lze setkat s kritikou ohledně jejich širě, nepovažujeme to za zásadní problém. Ostatně již bylo prokázáno, že případné eliminace některých důvodů kasační stížnosti by samy o sobě nebyly postačující, s výjimkou důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) SŘS, neboť by je případně bylo možno i tak podřadit pod jiné důvody kasační stížnosti. V praxi se ustálily nejčastější důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) SŘS. Právě v jejich případě, pokud by se mělo současně uvažovat o redukci kasačních stížností, by se dalo uvažovat o případných změnách.

Ustanovení § 104a SŘS a nepřijatelnost kasační stížnosti,



díky tomu, že tento institut, byť v původní podstatně omezenější míře, byl aplikován od roku 2005, nepůsobí výrazné problémy. Ostatně i velmi malý počet přijatých rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu svědčí o relativní bezproblémovosti tohoto ustanovení a institutu. Jak ale správně dodává Z. Kühn, bude třeba změnit vnímání dosavadní práce a tvorbu rozhodnutí tak, aby se mohly projevit důsledky nové koncepce a příklon k perspektivnímu pojetí judikatury Nejvyššího správního soudu o kasačních stížnostech.

Co se týče podání kasační stížnosti, jakož i řízení o kasačních stížnostech, jejichž úprava tvoří § 105, 106 a 109 SŘS, ani v tomto případě nejsou dány výrazné problémy. Agenda kasačních stížností je již od roku 2012 soustředěna u Nejvyššího správního soudu. Výrazné problémy nevyvolává ani prolomení dispoziční zásady vymezené v § 109 odst. 3 a 4 SŘS.

V případech meritorních rozhodnutí o kasačních stížnostech ve formě rozsudku byla právní úprava obsažená v § 110 SŘS dotčena tzv. velkou novelou SŘS provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. Na jejím základě došlo k zesílení výrokových oprávnění Nejvyššího správního soudu, nicméně fakticky takové možnosti využívá Nejvyšší správní soud spíše ojediněle. Ostatně to se dalo očekávat, neboť konstrukce k uplatnění těchto výrokových možností modifikujících kasační princip je založena na předchozím pochybení krajského soudu.

Ještě před několika lety by se dalo konstatovat, že největším problémem právní úpravy kasační stížnosti je § 107 SŘS, který s podáním kasační stížnosti nespojuje odkladný účinek. V současné době, a to i v návaznosti na postupně se vytvářející judikaturu a její množství se zdá, že ani toto ustanovení nevykazuje zásadní problémy, jakkoliv v konkrétních případech tomu tak jistě může být. Nicméně z celkového pohledu i toto ustanovení není zásadně problematickým.

## 6. Budoucnost kasační stížnosti

Jestliže máme uvažovat o budoucnosti kasační stížnosti, nelze dost dobře tuto problematiku oddělit od možné budoucnosti celého správního soudnictví a jeho právní úpravy obsažené v SŘS.<sup>818</sup> Kasační stížnost a její aktuální podoba je odvislá od stávajícího systému organizace a fungování správního soudnictví. Pokládáme za pravděpodobné, že pokud by došlo v oblasti správního soudnictví k významným organizačním nebo funkčním změnám, měla by na ně adekvátně reagovat i úprava kasační stížnosti. Platí to i naopak. Pokud by se zásadně měla měnit koncepce kasační stížnosti, je otázkou, zda by s tím neměly být spojeny též změny v oblasti řízení před krajskými soudy<sup>819</sup>. Záleželo by ale na zcela konkrétních okolnostech.

I na základě výše učiněného ohrazení se lze zaměřit na budoucnost kasační stížnosti jako takové, jakož i možné

---

<sup>818</sup> K této problematice kupříkladu srov. Šimka, K. Soudní řád správní – co funguje a co by bylo vhodné změnit? Bulletin Komory daňových poradců, 2018, č. 2, s. 25–36, Pomahač, R. Soudní řád správní 2.0 In: Frumarová, K. (ed.) Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018, s. 205–219, nebo Potěšil, L., Sedláček, S. Minulost, přítomnost a budoucnost českého správního soudnictví. In: Skulová, S. a kol. (eds.) Výzvy správního práva a správního soudnictví: pocta k 70. narozeninám prof. JUDr. Petra Průchy, CSc. Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 109–111.

<sup>819</sup> Jen namátkou lze zmínit stále více se odhalující nedostatky vymezení trojice „základních“ žalobních typů, srov. Staša, J. Zpochybnitelnost rudimentární triády správních žalob. In: Frumarová, K. (ed.) Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku. Olomouc: Univerzita Palackého, 2018, s. 307–309, nebo Svoboda, T. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (2. část). Právní rozhledy, 2019, č. 12 (a taktéž navazující 3. část v č. 13–14 téhož časopisu).

budoucí změny v případě jejích jednotlivých „konstrukčních prvků“ uvedených v § 102 až 110 SŘS.

Otázkou, na kterou v první řadě musí znát zákonodárce jasnou odpověď, je, co je cílem změn právní úpravy kasační stížnosti. Zda půjde „jen a pouze“ o úpravy vedené s cílem snížit zatížení Nejvyššího správního soudu podanými kasačními stížnostmi, nebo zda půjde o změny koncepční a zásadní.

## **6.1 Budoucnost kasační stížnosti jako takové**

Předně považujeme za nezbytné uvést, že kasační stížnost má bezesporu svoji budoucnost. Dost dobře si nelze představit takové změny, které by sice ponechaly správní soudnictví, ale vypustily by zcela bez náhrady kasační stížnost. Ostatně s absencí takového opravného prostředku máme svoje (negativní) zkušenosti. Z tohoto důvodu je vhodné uvažovat o budoucnosti z hlediska celkového zaměření a pojetí obsahu právní úpravy kasační stížnosti.

Jako první vidíme možné směry budoucí právní úpravy z hlediska definování toho, zda je kasační stížnost řádným, nebo mimořádným opravným prostředkem, což má především svou spojitost s problematikou důvodů nepřijatelnosti kasační stížnosti podle § 104 SŘS, důvodů kasační stížnosti podle § 103 SŘS nebo odkladného účinku podle § 107 SŘS. Naopak, kupříkladu v případě nepřijatelnosti kasační stížnosti podle § 104a SŘS nebo ohledně výrokových možností rozsudku o kasační stížnosti podle § 110 SŘS se domníváme, že ty by (vzdor jisté paradoxnosti takové situace) mohly být ponechány, byť by se kasační stížnost stala řádným opravným prostředkem.

Pokud by se kasační stížnost měla stát řádným opravným prostředkem, mělo by to svá pozitiva, ale i možná negativa. V první řadě by s největší pravděpodobností odpadly praktické problémy z hlediska absence odkladného účinku kasační stížnosti a zřejmě by odpadl též důvod k povinnému zastoupení stěžovatele advokátem, jakkoliv by tento

požadavek i za těchto nových podmínek mohl zůstat zachován. Možná by tím ale odpadly některé „procesní tance“. Otázkou je, zda by se něco fakticky změnilo na počtech podávaných kasačních stížností a zda by naopak nedošlo k jejich většímu nárůstu.

Spíše vidíme budoucnost kasační stížnosti v pomalém, ale jistém utužování její povahy coby mimořádného opravného prostředku. Lze souhlasit se Z. Kühnem v tom, že aby bylo možné považovat kasační stížnost za mimořádný opravný prostředek, musí se změnit i „mentalita“ Nejvyššího správního soudu jako takového, resp. soudců, kteří o kasačních stížnostech rozhodují.<sup>820</sup> Navíc v případech extrémně vysokých počtů kasačních stížností, kdy je dán tlak na snížení počtu nedodělků, lze jen obtížně požadovat, aby Nejvyšší správní soud přestal být „továrnou na rozsudky“.

## 6.2 Budoucnost jednotlivých součástí kasační stížnosti

Tato část se věnuje budoucnosti jednotlivých součástí právní úpravy kasační stížnosti, jak je obsahuje § 102 až 110 SŘS. Při úvahách o jejich budoucnosti vycházíme ze zachování podstatných rysů kasační stížnosti, tedy že by i nadále šlo o mimořádný opravný prostředek. Viděno tímto pohledem se lze blíže zaměřit na jednotlivé dílčí oblasti kasační stížnosti.

V první řadě by právní úprava přípustnosti kasační stížnosti podle § 102 SŘS, a to jak při změněné, tak tím spíše při zachované povaze kasační stížnosti mohla nadále zůstat nedotčena. Podobně je tomu v případě stávajícího výčtu důvodů kasační stížnosti podle § 103 SŘS.

Pokud bychom vycházeli z toho, že se bude posilovat

---

<sup>820</sup> Jak uvádí Z. Kühn, „*ti jsou navyklí na čistě retrospektivní funkci svého rozhodování, tedy chápou své poslání jako kompletní kontrolu rozhodování krajských soudů po stránce skutkové a právní*“. Srov. Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 926.

postavení kasační stížnosti coby mimořádného opravného prostředku, za tím účelem by se nabízelo „zprísňení“ úpravy nepřipustnosti kasační stížnosti v § 104 SŘS, kupříkladu o její rozšíření na rozhodnutí o procesních otázkách.

V případě budoucnosti důvodů kasační stížnosti podle § 103 SŘS lze uvažovat o možné redukci důvodů kasační stížnosti, případně jejich dílčím upřesňování.

V úvahu připadá zvýšení soudního poplatku za kasační stížnost a zachování povinného zastoupení stěžovatele advokátem v řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem. Role tohoto zástupce by ale měla být posílena v tom, že pouze jeho prostřednictvím bude možné sepsat a podat kasační stížnost. Tím by účast tohoto zástupce v řízení o kasační stížnosti přestala být spíše formální.

Jako nejvýraznější nástroj k případnému posílení mimořádné povahy kasační stížnosti a příklonu k prospektivnímu pojetí kasační stížnosti vidíme plošné rozšíření institutu nepřijatelnosti podle § 104a SŘS, což je v současné době pouze otázkou času. Ostatně původní záměr to obsahoval, a tak lze výslednou kompromisní variantu ve znění zákona č. 77/2021 Sb. považovat spíše za „pokusný balónek“.

V úvahu by mohlo připadat též opětovné zapojení krajských soudů do procesu podávání a řízení o kasačních stížnostech. Podmínkou by ovšem byla příhodná situace, a to jak po stránce organizační, personální, tak i funkční.

Je otázkou, zda v případě výrokových možností podle § 110 SŘS nepřipustit prvky reformace, o čemž uvažuje Z. Kühn.<sup>821</sup> Jednalo by se jistě o funkční krok směrem ke zvýšení efektivity, ale je otázkou, zda a nakolik by to bylo vhodné.

Je nutno zopakovat, že výše uvedené úvahy jsou podmíněny zachováním přinejmenším podstatných rysů stávajícího organizačního a funkčního pojetí správního soudnictví.

---

<sup>821</sup> Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 921.

Problém je, že tento model se pomalu a jistě počíná „vyčerpávat a zadýchávat“. Původní rakouská koncepce založená na originárním poskytnutí soudní ochrany vůči rozhodnutím je, při současné šíři možných forem, jakými veřejná správa může zasáhnout do subjektivních práv, již nedostatečná (a trůfáme si říci, že byla nedostatečná, pokud ne již v době jejího zavedení v roce 1876, tak v průběhu počátku 20. století zcela jistě). Ostatně nelze nevidět, že v okolních státech dochází k výrazným posunům směrem k nové organizaci správního soudnictví, včetně jeho fungování, a to při zachování retrospektivního a kasačního nebo naopak v příklonu k meritornímu pojetí. To jsou ale již otázky, které zdaleka přesahují zaměření této práce.

## Závěr

Publikace se zaměřovala na problematiku kasační stížnosti. Činila tak jednak z pohledu teoretického, ale i praktického. Zaměřovala se jak na jednotlivé prvky kasační stížnosti a jejich právní úpravu, tak na kasační stížnosti celkově, resp. jako takovou. Právě tímto pohledem lze v jejím případě vyslovit některé závěry, jak jsou uvedeny níže, přičemž v podrobnostech je možno odkázat na vlastní text.

Ačkoliv je kasační stížnost spojena se správním právem, projevuje se i v jiných veřejnoprávních odvětvích, ostatně jako celé správní soudnictví, které je veřejnoprávně zaměřeno. Problematika kasační stížnosti, zejména prostřednictvím rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, má velmi významné dopady do řady právních odvětví.

Význam kasační stížnosti zesiluje skutečnost, že se jedná o naprosto klíčový opravný prostředek v systému správního soudnictví. Správní soudnictví v České republice a řízení v něm je pojato jako jednoinstanční. Proto všechny opravné prostředky, které právní úprava obsažená v SŘS zná (tj. kasační stížnost a obnova řízení), mají povahu „toliko“ mimořádných opravných prostředků. To je dáno tím, že správní soudnictví je celkově budováno jako retrospektivní, resp. posteriorní a vztahuje se na přezkum zásahů (v širokém slova smyslu) již uskutečněných, resp. pravomocných. Ovšem právě tato následnost je v případě kasační stížnosti ještě více zdůrazněna, resp. je uplatněna „na druhou“.

V zásadě nejvíce byla kasační stížnosti věnována v odborné literatuře pozornost ve dvou případech. Prvním bylo přijetí novely SŘS představované zákonem č. 350/2005 Sb. a zavedením nepřijatelnosti kasační stížnosti. Druhým případem byla problematika jejího odkladného účinku a důsledku jeho absence v podobě tzv. obživlých rozhodnutí. Aktuálně se o kasační stížnosti hovoří v souvislosti

s rozšířeným uplatněním „filtru“ v podobně nepřijatelnosti kasačních stížností.

Vedle odborné literatury, a to i té komentářové, která je poměrně reprezentativní, existuje ke kasační stížnosti značně rozsáhlá judikatura. Ta v řadě ohledů doplnila právní úpravu kasační stížnosti. V jejím případě platí, že bez znalosti relevantní judikatury nelze účinně zkoumat právní úpravu a její reálné uskutečňování.

Naprosto zásadním obdobím pro kasační stížnost byla především 90. léta 20. století. To se totiž naplno projevily veskrze negativní důsledky absence kasační stížnosti v tehdejší právní úpravě správního soudnictví, úzce spojené s faktickým nezřízením předvídaného Nejvyššího správního soudu. Právě toto období dodnes působí jako pomyslné memento a do jisté míry ovlivňuje chápání kasační stížnosti v tom smyslu, aby bylo možné její podání v maximu možných případů.

V českém právním řádu se s kasační stížností můžeme setkávat od 1. 1. 2003. Tím dnem nabyl účinnosti SŘS a jím založená stávající podoba správního soudnictví, jak po stránce organizační, tak funkční. Od té doby se přece jenom její právní úprava, ale i vlastní aplikační praxe určitým způsobem proměnila.

Právní úprava kasační stížnosti je obsažena především v SŘS. Z hlediska jejího rozsahu se jedná o procesní úpravu spíše stručnější. Nachází se zejména v § 102 až 110 SŘS (hlava třetí jeho třetí části) a obsahuje zde celkem 9 ustanovení. Z nich některá jsou více nebo méně podrobná a rozsáhlá. Kromě nich s kasační stížností počítají i jiná ustanovení SŘS.<sup>822</sup> Tím se obsah právní úpravy kasační stížnosti nevyčerpává. Dílčí (a svou povahou speciální) úpravu kasační stížnosti totiž obsahují další zákony. Počet jednotlivých zvláštních zákonů,

---

<sup>822</sup> Jedná se o § 8 odst. 6, § 12 odst. 1, § 35 odst. 10, § 36 odst. 3, § 114 odst. 2, § 129 odst. 3 nebo § 131 SŘS.



kteře specificky upravují kasační stížnost nebo jinak kasační stížnost z různých důvodů zmiňují, není nijak rozsáhlý.

Kasační stížnosti a její právní úpravě se od roku 2003 nevyhnuly novelizace. Minimálně ve třech případech došlo v rámci právní úpravy kasační stížnosti k poměrně zásadním změnám. Jednalo se o novely SŘS provedené zákony č. 350/2005 Sb.,<sup>823</sup> č. 303/2011 Sb.<sup>824</sup> a č. 77/2021 Sb.<sup>825</sup> Tyto novely pochopitelně nelze ponechat bez povšimnutí, přičemž evokují řadu dílčích otázek týkajících se jejich nezbytnosti, přínosnosti (ne)konceptčnosti apod.

Z hlediska jednotlivých ustanovení a institutů vztahujících se ke kasační stížnosti nejvíce, potažmo nejčastěji, byla změnami právní úpravy dotčena ustanovení upravující nepřipustnost kasační stížnosti (§ 104 SŘS) a její nepřijatelnost (§ 104a SŘS). Zatím poslední změna v právní úpravě kasační stížnosti byla provedena s účinností od 1. 4. 2021, a to na základě zákona č. 77/2021 Sb. Ze všech dosavadních novel SŘS je zákon č. 77/2021 Sb. výjimečný tím, že jeho obsah byl zaměřen výhradně na SŘS a oba jeho novelizační body se týkaly výlučně a jen kasační stížnosti.

V případě kasační stížnosti a řízení o ní nejsou dány výrazné odlišnosti od dispoziční zásady, jak je chápána z hlediska správního soudnictví, ale i širší teorie procesního práva. Prvky koncentrace řízení, které lze v případě kasační stížnosti najít, mají primárně za cíl respektovat povahu kasační stížnosti jakožto mimořádného opravného prostředku, který je zaměřen

---

<sup>823</sup> Novela nabyla účinnosti 13. 10. 2005 a zavedla, z dnešního pohledu přece jen poměrně omezenější, nepřijatelnost kasační stížnosti v oblasti mezinárodní ochrany.

<sup>824</sup> Tato tzv. velká novela nabyla účinnosti 1. 1. 2012. Z pohledu kasační stížnosti změnila především způsob podávání kasační stížnosti, její projednávání a výrokové možnosti rozhodnutí o ní.

<sup>825</sup> Zatím poslední novela nabyla účinnosti 1. 4. 2021 a rozšiřuje již dříve zavedený institut nepřijatelnosti kasační stížnosti.

na přezkoumání rozhodnutí krajského soudu.

Možnost podání kasační stížnosti, resp. připuštění kasační stížnosti do systému správního soudnictví není v rozporu s jeho jednoinstančností. Kasační stížnost nepopírá jednoinstančnost správního soudnictví a obě uvedené složky správního soudnictví vůči sobě nejsou v rozporu. Princip jednoinstančnosti správního soudnictví je i v souladu s požadavky vyplývajícími z ústavních a mezinárodních pramenů, jakož i předpisů práva Evropské unie.

Označením „stížnost“ navazuje na historické předchůdce v rovině československého Nejvyššího správního soudu v Praze a Správního soudu ve Vídni. Pojem „kasační“ zase předurčuje, že se jejím podáním domáhá, resp. navrhuje zrušení (neboli kasace) napadeného rozhodnutí krajského soudu a (nejtypičtěji) vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení. Nicméně rozhodnutí krajského soudu často již před podáním kasační stížnosti nabylo právní moci a počalo ovlivňovat právní vztahy.

Protože je kasační stížnost mimořádným opravným prostředkem, postrádá odkladný účinek. Nejvyšší správní soud jej může na výslovný návrh stěžovatele přiznat. Ve věci přiznávání odkladného účinku kasační stížnosti prošel Nejvyšší správní soud různými přístupy. Problémy v praxi způsobené absencí odkladného účinku kasační stížnosti ve spojení se zrušujícím rozhodnutím Nejvyššího správního soudu vůči předchozímu zrušujícímu rozhodnutí krajského soudu mají několik možných řešení. Ostatně problematika absence odkladného účinku kasační stížnosti v praxi správního soudnictví vyvolává řadu problémů, na které právní úprava postupem doby dílčím způsobem reagovala. Z těch, která se nabízejí, by šlo preferovat možnost upravit specifické postupy v jednotlivých zvláštních zákonech.

S kasační stížnostmi jsou spojeny další charakteristické skutečnosti, které dotvářejí její celkový charakter. V této souvislosti lze obecně zmínit uzavřený výčet případů, kdy je kasační stížnost nepřipustná, a to i ve spojení se stanovením

taxativních důvodů kasační stížnosti a jejích dalších náležitostí, resp. podmínek řízení, jako je mimo jiné zaplacení soudního poplatku, včasnost, obsahové náležitosti kasační stížnosti a existence povinného zastoupení podatele kasační stížnosti. Poměrně specifickým institutem je tzv. nepřijatelnost kasační stížnosti, která souvisí s posláním kasační stížnosti a rolí Nejvyššího správního soudu. Těmto naznačeným oblastem byla v publikaci věnována pozornost, a to jak jednotlivě, tak i ve vzájemných souvislostech.

Možnost podat kasační stížnost je založena na tzv. generální klauzuli. Podle ní je kasační stížnost přípustná proti každému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, není-li stanoveno jinak. Kasační stížností naopak nelze napadnout rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, a to ani v těch případech, kdy Nejvyšší správní soud jedná a rozhoduje jako soud prvního stupně. Je ale otázkou, zda takto široce nastavená přípustnost podání kasační stížnosti není v rozporu s jejím posláním a povahou mimořádného opravného prostředku.

Zavedením institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti se zcela zřetelně proměnila funkce kasační stížnosti, a to od individuální zákonnosti ve prospěch zajišťování jednoty rozhodování a prospektivní funkce Nejvyššího správního soudu. Očekávat lze, že zřejmě postupem doby dojde k plošnému rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti na všechny případy řešené ve správním soudnictví, u nichž je možné podat kasační stížnost.

Publikace se zaměřovala na to, kdo a proč je oprávněn podat kasační stížnost. Kasační stížností se zejména účastník původního řízení před krajským soudem (tj. jak žalobce, resp. navrhovatel, tak i žalovaný, resp. odpůrce), případně osoba zúčastněná na řízení, domáhá zrušení (pravomocného) soudního rozhodnutí, které z tohoto soudního řízení vzešlo. V této souvislosti byly naznačeny úvahy, zda právo podat kasační stížnost, které náleží všem účastníkům soudního řízení správního v prvním stupni, včetně osob zúčastněných

na řízení, není příliš široké.

Podstatnou náležitostí kasační stížnosti je vymezení jejich důvodů, a to prostřednictvím zcela konkrétních námitek či stížnostních bodů. Pro postup a hodnocení Nejvyššího správního soudu jsou kasační stížnost a její obsah naprosto klíčové. Ostatně je to právě kasační stížnost, která je příkladem uplatnění dispoziční zásady ve správním soudnictví podle § 5 SŘS. Výhradně díky výslovné aktivitě stěžovatele, promítnuté do podání kasační stížnosti a jejího obsahu, může nastoupit úloha Nejvyššího správního soudu.

Směrem *pro futuro* lze uvažovat nad možným omezením důvodů kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 SŘS. To by přispělo k posílení vnímání kasační stížnosti coby mimořádného opravného prostředku. Ve svém důsledku by to ovšem jen minimálně přispělo k tomu, co by mělo být cílem takové změny právní úpravy, a to je snížení zatížení Nejvyššího správního soudu. Případné změny v důvodech kasační stížnosti by proto neměly být činěny samy o sobě, nýbrž ve spojení s dalšími a širšími změnami v rámci právního pojetí kasační stížnosti.

Pozornost byla věnována i tomu, jak vypadá (praktický) postup Nejvyššího správního soudu po podání kasační stížnosti a jeho rozhodování o kasační stížnosti, což bylo doprovázeno konkrétními statistickými údaji. Uvedeno bylo, jak o kasační stížnosti může v různých případech Nejvyšší správní soud rozhodnout, včetně toho, jak takové rozhodnutí o kasační stížnosti vypadá, co obsahuje a komu je vlastně určeno.

S účinností od 1. 1. 2012 se kasační stížnost podává přímo u Nejvyššího správního soudu. Teprve na jejím základě přezkoumává Nejvyšší správní soud správnost a zákonnost vyslovených závěrů a hodnocení učiněných krajským soudem, jakož i předcházející postup krajského soudu v řízení.

Může se jevit poměrně paradoxním, že klíčová úloha

Nejvyššího správního soudu podle § 12 odst. 1 SŘS z hlediska zajišťování jednoty a zákonnosti rozhodování je v podstatě předurčena tím, zda byla, nebo nebyla podána kasační stížnost a na jakých důvodech, resp. námitkách je založena. Pokud nebyla podána kasační stížnost, danou věcí se Nejvyšší správní soud „přímo“ zabývat nemůže.

Po podání kasační stížnosti Nejvyšší správní soud v první řadě činí podpůrné procesní úkony vedoucí k tomu, aby kasační stížnost mohla být posouzena a mohlo o ní být rozhodnuto věcně. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud, čímž je dán její devolutivní účinek. Při rozhodování o kasační stížnosti se uplatňuje kasační princip správního soudnictví, v daném případě ovšem s jistými racionalizačními výjimkami vymezenými § 110 odst. 2 SŘS.

Kasační stížnosti se podávají u Nejvyššího správního soudu a představují stěžejní (nikoliv však jedinou či výlučnou) náplň jeho rozhodovací činnosti. O kasační stížnosti jedná a rozhoduje právě (a toliko a jen) Nejvyšší správní soud. Ten každoročně rozhoduje o několika tisících kasačních stížnostech. Posledních několik let je podáván vyšší a vyšší počet kasačních stížností, které přesahují hranici 4 000 podání ročně.

Ovšem až delší časový úsek umožní posoudit, zda na tomto poměrně vysokém množství a s tím spojeném zatížení Nejvyššího správního soudu, něco podstatného změní výše uvedená novela SŘS rozšiřující nepřijatelnost kasační stížnosti. Otázkou, na kterou ovšem není snadné odpovědět, jsou příčiny zahlcení Nejvyššího správního soudu, jakož i vhodnost zvolených prostředků k jeho řešení. V této souvislosti se nelze ubránit jisté paralele se zahlceností Nejvyššího správního soudu v období tzv. 1. republiky a srovnání řešení problému tehdy a dnes.

Rozhodnutím Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti se věc, která byla projednávána a rozhodována soudy ve správním soudnictví, pravomocně uzavírá.

Kasační stížnost představuje velmi podstatný nástroj při fungování celého správního soudnictví, jakož i prostředek k naplňování zákonné úlohy Nejvyššího správního soudu. Kasační stížnost totiž umožňuje Nejvyššímu správnímu soudu sjednocovat rozhodovací praxi krajských soudů působících ve správním soudnictví, a zajišťovat tak jednotu a zákonnost rozhodovací činnosti.

Díky tomu lze zjednodušeně vyjádřit, že kasační stížnost a Nejvyšší správní soud vytvářejí pomyslnou párovou dvojici, ve které jeden druhého výrazně ovlivňuje. Kasační stížnost uvádí v činnost Nejvyšší správní soud a ten prostřednictvím jejího obsahu přezkoumává a hodnotí zaujaté rozhodnutí krajského soudu.

Nejvyšší správní soud by prostřednictvím kasačních stížností a rozhodování o nich měl v první řadě zajišťovat jednotu rozhodování, tj. preferována by měla být sjednocující a prospektivní role Nejvyššího správního soudu.

Pokud by se kasační stížnost měla stát řádným opravným prostředkem, mělo by to svá pozitiva, ale i možná negativa. V první řadě by s největší pravděpodobností odpadly praktické problémy z hlediska absence odkladného účinku kasační stížnosti a zřejmě by odpadl též důvod k povinnému zastoupení stěžovatele advokátem, jakkoliv by tento požadavek i za těchto nových podmínek mohl zůstat zachován. Je sporné, zda by se něco fakticky změnilo na počtech podávaných kasačních stížností a zda by naopak nedošlo k jejich většímu nárůstu.

Budoucnost kasační stížnosti zřejmě spočívá v pomalém, ale jistém utužování její povahy coby mimořádného opravného prostředku.

Celkově z této publikace a jejího vyznění je možné cítit jistou „rozevlátost“ či možná spíše „rozkrácenost“ kasační stížnosti v tom, že jako by sama nevěděla, čím je a k čemu má sloužit. Domníváme se, že podíl na tom nemá ani tak kasační stížnost a podoba její právní úpravy, jako spíše aplikační praxe.

Nejvyšší správní soud v dobré víře a snaze o široký přístup k soudní ochraně pojímá kasační stížnost spíše extenzivnějším způsobem. Důvodem je desítky let chybějící či nedostatečná soudní ochrana, v důsledku čehož se Nejvyšší správní soud snaží naplňovat ochranný účel správního soudnictví. Přitom ale pomíjí, že přístup k soudní ochraně není totéž co přístup k Nejvyššímu správnímu soudu. Pokud je správní soudnictví koncipováno jako jednoinstanční, a jak bylo prokázáno, tento model není v rozporu s ústavními či mezinárodními požadavky, potom je z hlediska přístupu k soudní ochraně postačující široký přístup ke krajským soudům. Naopak, široký přístup k Nejvyššímu správnímu soudu prostřednictvím kasačních stížností nejen, že jde nad rámec uvedeného požadavku, ale navíc neguje postavení Nejvyššího správního soudu a povahu kasační stížnosti.

## Summary

A cassation complaint is an extraordinary remedy by which the complainant challenges a previous final decision of a regional court in the administrative court system before the Supreme Administrative Court and seeks its annulment.

This thesis examines the cassation complaint in the light of its individual provisions in Sections 102 to 110 of the Code of Administrative Justice (Act No 150/2002 Coll.). At the same time, the text is based on a view of the cassation complaint, both from a theoretical and practical perspective. The text is based on both a *de lege lata* and a *de lege ferenda* approach.

The basic and general aim of this publication is to elaborate the institution of the cassation complaint and to present the content of its legal regulation, case law and real application.

The first chapter outlines the history of the cassation complaint and the changes in its legal regulation that have taken place since 2003. The second chapter focuses on the cassation complaint from a more theoretical perspective, in close connection with the characteristics of administrative justice. The third chapter focuses on the inadmissibility of a cassation complaint. The fourth chapter contains a discussion of the institution of the unacceptability of a cassation complaint. Chapter V introduces the cassation complaint in terms of its requirements and the conditions of proceedings, which is immediately followed by Chapter VI, which deals with the issue of the grounds of the cassation complaint. Chapter VII is mainly devoted to the suspensive effect of a cassation complaint. Chapter VIII deals with an overview of the cassation complaint procedure, to which Chapter IX is related. The latter provides an overview of the decision on the cassation complaint. Chapter X contains some summary or general issues relating to the cassation complaint, including *de lege ferenda* considerations.



The publication focuses on the cassation complaint as a reality of Czech administrative justice. Therefore, the „national view“ of the issue is predominant, although the aim was to point out related foreign insights.

In the Czech legal system we can encounter the cassation complaint since 1 January 2003. Recently, the cassation complaint has undergone a rather significant change, although the legislation in question, represented by Act No 77/2021 Coll., is extremely brief. However, both the 20 years of the existence of the cassation complaint and the aforementioned amendment to it may provide a suitable (and symbolic) opportunity to take stock and evaluate the legislation and its actual implementation.

It is possible to formulate a general idea (hypothesis) as to whether the cassation complaint, as set out in the legislation and in its actual implementation, is indeed an extraordinary remedy. The other possible sub-considerations and assessments depend on that.

The Supreme Administrative Court should, first and foremost, ensure uniformity of decision-making through cassation complaints and by deciding on them, i.e. the unifying and prospective role of the Supreme Administrative Court should be preferred.

If a cassation complaint were to become an ordinary remedy, there would be positive but also possible negative aspects. First of all, the practical problems would most likely be eliminated. It is doubtful whether anything would actually change in terms of the number of cassation complaints filed and whether, on the contrary, there would be a greater increase in the number of cassation complaints.

The future of the cassation complaint seems to lie in a slow but sure consolidation of its nature as an extraordinary remedy in the system of administrative justice in the Czech Republic.

## Seznam citované literatury

### 1. Komentáře, monografie a učebnice

- Adamec, M., Adamusová, Z., Balounová, J. a kol.* Soudní řád správní. Kritická analýza. Praha: Auditorium, 2019
- Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol.* Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018
- Blažková, K.* Soudcovská filozofie a její vliv na rozhodování soudů ve složitých případech: případová studie rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Praha: Leges, 2022
- Bobek, M. a kol.* Comparative reasoning in European supreme courts. Oxford: Oxford University Press, 2013
- Bobek, M., Kühn, Z. a kol.* Judikatura a právní argumentace. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013
- Brothánková, J., Žišková, M.* Soudní řád správní a předpisy souvisící s novou úpravou správního soudnictví s vysvětlivkami. Praha: Linde, 2003
- Bureš, J., Drápal, L.* Dovolání podle občanského soudního řádu. Praha: C. H. Beck, 1994
- Černín, K.* Principy dobré správy. Praha: Wolters Kluwer, 2019
- Čížek, K.* Obrys řízení správního. Praha: Jindřich Mercy-ho sklad, 1888
- Flieder, K.* Řízení před nejvyšším správním soudem dle zákonů o nejvyšším správním soudě a na podkladě stále praxe jeho. Praha: Gustav Dubský, 1921
- Frumarová, K.* Nicotnost správního rozhodnutí. Praha: Leges, 2014
- Hauser, R., Wierzbowski, M. a kol.* Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz. 2. wydání. Warszawa: C. H. Beck, 2013
- Hauser, R., Ziwiadomski, Z., Wróbel, A. a kol.* System prawa

- administracyjnego. Tom 10. Sadowa kontrola administracji publicznej. Warszawa: C. H. Beck, 2014
- Hoetzel, J.* Nauka o správních aktech. Praha: Bursík a Kohout, 1907
- Hoetzel, J.* Soudní kontroly veřejné správy. Praha: Všehrd, 1924
- Husseini, F., Bartoň, M., Kokeš, M., Kopa, M. a kol.* Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2021
- Jemelka, L. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013
- Kadlec, O.* Role velkých senátů v rozhodování vrcholných soudů České republiky. Praha: Wolters Kluwer, 2019
- Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M.* Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2012
- Kopecký, M.* Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021
- Kühn, Z. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019
- Laštovka, K.* Správní soudnictví ve státech slovanských. Praha, 1934
- Macur, J.* Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době. Brno: Masarykova univerzita, 1992
- Macur, J.* Správní soudnictví. Brno: Universita J. E. Purkyně v Brně, 1986
- Malast, J.* Přezkumné řízení. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2018
- Mates, P., Kopecký, M.* Mimořádné opravné a dozorčí prostředky ve správním řízení. Praha: Leges, 2022
- Mates, P., Kopecký, M.* Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona). Praha: Leges, 2015

- Mazanec, M.* Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996
- Merkel, A.* Obecné právo správní. Díl druhý. Praha, Brno: Orbis, 1932
- Merkel, A.* Obecné právo správní. Praha, Brno: Orbis, 1932
- Pítrová, L., Pomahač, R.* Evropské správní soudnictví. Praha: C. H. Beck, 1998
- Potěšil, L.* Nicotnost a správní rozhodnutí ve středoevropském kontextu. Brno: Masarykova univerzita, 2015
- Pražák, J.* Rakouské právo veřejné. Díl druhý: Právo správní. Praha: Nákladem Jednoty právnické, 1905
- Rádl, Z.* Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví. Praha: Nákladem Československého Kompasů, 1933
- Ryba, J., Součková, M.* Správní soudnictví v České republice. Praha: Orac, 1999
- Skoczylas, A. a kol.* Prawo o postępowanie przed sądami administracyjnymi. Komentarz. Warszawa: C. H. Beck, 2016
- Skulová, S. a kol.* Správní právo procesní. 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020
- Sládeček, V.* Obecné právní právo. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019
- Sládeček, V., Tomoszková, V. a kol.* Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha: Wolters Kluwer, 2010
- Smejkalová, T.* Soudní rozhodnutí jako autoportrét českého soudnictví. Brno: Masarykova univerzita, 2021
- Součková, M. a kol.* Soudní řád správní. Praha: C. H. Beck, 2005
- Stanislav, A.* Dovolání s akcentem na ústavněprávní

- konformitu. Praha: Wolters Kluwer, 2020
- Svoboda, K. a kol.* Občanský soudní řád. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021
- Svoboda, K.* Opravné prostředky. Civilní proces z pohledu účastníka. Praha: C. H. Beck, 2020
- Svoboda, K., Trněná, K.* Dovolání. Praha: C. H. Beck, 2018
- Syllová, J., Sylla, M.* Ústava České republiky 1992. Dokumenty a ohlasy. Praha: Wolters Kluwer, 2018
- Šimíček, V. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014
- Šínová, R., Hamuláková, K. a kol.* Civilní proces. Obecná část a sporné řízení. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020
- Štruma, P., Tomášek, M. a kol.* Nové jevy k právu na počátku 21. století. III. Proměny veřejného práva. Praha: Karolinum, 2009
- Večeřa, J.* Zákon o soudních poplatcích a předpisy související: Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015
- Vopálka, V. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2004
- Weyr, F.* Československé právo správní. Část obecná. Brno: Právník, 1922
- Winterová, A., Macková, A. a kol.* Civilní právo procesní. Díl první: řízení nalézací. 9. vydání. Praha: Leges, 2018
- Zoulík, F.* Soudy a soudnictví. Praha: C. H. Beck, 1995

## **2. Příspěvky ve sbornících a sborníky**

- Bobák, M., Hájek, M.* Nepřijatelnost dle § 104a SŘS, smysluplný krok nebo kanón na vrabce? In: *Kadečka S., Venclíček J., Valdžans, J. (eds.) Dny práva 2014 – Days of Law 2014. Část V. Mýtus racionálního zákonodárce aneb ideál a realita legislativního procesu.* Brno: Masarykova univerzita, 2015
- Bražina, R.* Appeal procedure: anachronism or necessity? In:

- Bieś-Srokosz, P., Srokosz, J. (eds.)* Current Development in Public Law in European Countries. Selected issues. Czestochowa: Akademia im. Jana Długosza w Czestochowie, 2016
- Filip, J.* Nejvyšší správní soud a Ústavní soud po přijetí soudního řádu správního. In: *Vopálka, V. (ed.)* Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI Publishing, 2003
- Hácha, E.* Nejvyšší správní soud. In: *Slovník československého práva veřejného. Svazek III.* Praha: Eurolex Bohemia, 2000
- Holländer, P.* Správní soudnictví a ústavně právní argumentace. In: *Vopálka, V. (ed.)* Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI Publishing, 2003
- Holoubek, M., Lang, M. (eds.)* Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz. Wien: Linde, 2013
- Mazanec, M.* O správním soudnictví dvojako: pohled právního instalatéra. In: *Šimíček, V. (ed.)* Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu? Brno: Masarykova univerzita a Mezinárodní politologický ústav, 2007
- Mazanec, M.* Zánik bývalého nejvyššího správního soudu ve světle dokumentů státního ústředního archivu. In: *Novotný, O. (ed.)* Pocta doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám. Praha: ASPI Publishing, 2002
- Mikule, V.* Ústavní základy správního soudnictví. In: *Dančák, B., Šimíček, V. (eds.)* Aktualnost změn Ústavy ČR. Brno: Masarykova univerzita, 1999
- Olechowski, T.* Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich. In: *Sommermann, K.-P., Schaffarzik, B. (eds.)* Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa. Band 3. Berlin: Springer, 2019
- Pítrová, L.* Nejvyšší správní soud – dárek k desetiletí české ústavy. In: *Kysela, J. (ed.)* Deset let Ústavy České

- republiky. Praha: Eurolex Bohemia, 2003
- Pomahač, R.* Nejvyšší správní soud. In: *Vopálka, V. (ed.)* Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI Publishing, 2003
- Pomahač, R.* Původ správního soudnictví. In: *Skulová, S., Kliková, A., Hejč, D. (eds.)* Výzvy správního práva a správního soudnictví: pocta k 70. narozeninám prof. JUDr. Petra Průchy, CSc. Brno: Masarykova univerzita, 2019
- Pomahač, R.* Soudní řád správní 2.0. In: *Frumarová, K. (ed.)* Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018
- Potěšil, L.* Proměny soudního řádu správního. In: *Frumarová, K. (ed.)* Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. Prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018
- Potěšil, L., Sedláček, S.* Minulost, přítomnost a budoucnost českého správního soudnictví. In: *Skulová, S. a kol. (eds.)* Výzvy správního práva a správního soudnictví: pocta k 70. narozeninám prof. JUDr. Petra Průchy, CSc. Brno: Masarykova univerzita, 2019
- Průcha, P.* Kasační stížnost a správní soudnictví v České republice. In: Bratislavské právnické fórum, 2015
- Průcha, P.* Ke správnímu soudnictví po novelizaci soudního řádu správního, s účinností od 1. 1. 2012, aneb naplnění očekávání, promarněné příležitosti a otázky k perspektivní diskuzi. In: *Sládeček, V., Melotíková, P.* Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.). Praha: Leges, 2012
- Průcha, P.* Ohlédnutí za změnami v úpravě správního soudnictví v České republice. In: *Papáčová, I. (ed.)* Verejná

správa na rázcestí. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2018

*Sládeček, V., Melotíková, P. (eds.)* Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.). Praha: Leges, 2012

*Sommerrmann, K.-P., Schaffarzik, B. (eds.)* Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa. Band 1. Berlin: Springer, 2019

*Šimíček, V. (ed.)* Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu? Brno: Masarykova univerzita, 2007

*Šimíček, V.* Ústavní stížnost. Praha: Leges, 2018

*Výborný, M.* K okolnostem vzniku Ústavy ČR z parlamentní perspektivy. In: *Kysela, J. (ed.)* Deset let Ústavy České republiky. Praha: Eurolex Bohemia, 2003

### **3. Články v časopisech**

*Baráková, M.* Stanoviska nejvyšších soudů: efektivní prostředek sjednocování judikatury, nebo přežitek socialistické justice? Časopis pro právní vědu a praxi, 2016, č. 2

*Baxa, J., Mazanec, M.* Reforma českého správního soudnictví. Právní rádce, 2002, č. 1

*Baxa, J., Průcha, P., Šimka, K.* K problematice odkladného účinku kasační stížnosti podané žalovaným. Správní právo, 2010, č. 8

*Bejčková, M.* O češtině nejen soudní. Bulletin advokacie, 2006, č. 9

*Bláhová, I.* Německé správní soudnictví v průběhu času. Právněhistorické studie, 2015, č. 2

*Bobek, M.* Curia ex machina: o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. Právní rozhledy, 2006, č. 22



- Bobek, M.* Odůvodňování soudních rozhodnutí. Právní rozhledy, 2010, č. 6
- Bobek, M.* Úvahy o uveřejňování soudních rozhodnutí. Právní rozhledy, 2010, č. 11
- Bobek, M., Molek, P.* Nepřijatelná kasační stížnost ve věcech azylových; srovnávací pohled. Soudní rozhledy, 2006, č. 5
- Bražina, R.* Minimální požadavky na odůvodnění správního rozhodnutí ve středoevropském kontextu. Časopis pro právní vědu a praxi, 2016, č. 2
- Brus, M.* Judikatura NSS: odkladný účinek a předběžné opatření. Soudní rozhledy, 2014, č. 1
- Codl, D.* Odkladný účinek v soudním řízení správním. Správní právo, 2019, č. 8
- Černý, P.* K rozhodování správních soudů o návrzích na odklad vykonatelnosti žaloby (vybrané otázky). Právní rozhledy, 2008, č. 24
- Dobrovolná, E., Králík, M.* Nejvyšší správní soud: Správní orgán jako osoba zjevně neoprávněná k podání kasační stížnosti při zastavení řízení podle § 47 písm. a) s. ř. s. Bulletin advokacie, 2020, č. 9
- Dvořáková, M., Staněk, M.* Z „laboratoře“ do ostrého provozu – co přinese rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti. Právní rozhledy, 2021, č. 5
- Fiala, J., Mates, P., Průcha, P.* K problematice správního soudnictví. Správní právo, 1990, č. 5
- Fiala, J., Švestka, J.* Některé teoretické úvahy nad problémy správního soudnictví. Správní právo, 1969, č. 4
- Filipová, J.* Některé vybrané problémy právní úpravy přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu. Časopis pro právní vědu a praxi, 2011, č. 2
- Handrlica, J.* Nová právní úprava žalob proti rozhodnutím správních orgánů ve věcech výstavby technické infrastruktury. Správní právo, 2012, č. 7

- Hoetzel, J.* Zákon ze dne 16. června 1937 č. 164 o nejvyšším správním soudu. Několik poznámek. *Právník*, 1937, č. 6
- Hromada, J.* Několik úvah o problému renesance správního soudnictví. *Správní právo*, 1969, č. 1
- Ježková, Z., Mrákota, O.* Rozhodování Nejvyššího správního soudu o odkladném účinku kasační stížnosti. *Soudce*, 2018, č. 1
- Jilková, N.* Je nepřijatelnost kasační stížnosti pro oblast správního trestání přijatelné řešení? *Právní rozhledy*, 2019, č. 4
- Kadečka, S.* Správní soudnictví ve světle ústavněprávní judikatury. *Právní rádce*, 2002, č. 3
- Kamlach, M.* Nové správní soudnictví. *Bulletin advokacie*, 2003, č. 1
- Kopecký, M.* Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví. *Správní právo*, 2018, č. 1–2
- Kopecký, M.* Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení. *Právní rozhledy*, 2007, č. 13
- Kopecký, M.* Ústavní zakotvení rakouského modelu soudní kontroly veřejné správy a jeho následování. *Právník*, 2017, č. 12
- Kopecký, M., Bárta, J.* Rozhodování soudů o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů. *Právník*, 1995, č. 10
- Krupová, T.* Jak se do rozhodnutí odvolává, tak se z něho ozývá? Několik poznámek k právnímu jazyku a právníké češtině. *Správní právo*, 2013, č. 6
- Kučera, V.* K institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti. *Právní zpravodaj*, 2005, č. 11
- Kühn, Z.* Civilní dovolání v zákrutech ústavní justice. *Právní rozhledy*, 2012, č. 22
- Kühn, Z.* Judikatura Evropského soudu pro lidská práva v praxi Nejvyššího správního soudu. *Časopis pro právní*

- vědu a praxi, 2021, č. 2
- Kühn, Z.* O velkých senátech a judikатурních odklonech vysokých soudů. *Právní rozhledy*, 2013, č. 2
- Kühn, Z., Molek, P.* Otevírání a uzavírání „bran“ ke správním soudům. *Správní právo*, 2022, č. 1
- Malenovský, R.* Právo na právní pomoc v soudním řízení správním (nad jedním rozhodnutím). *Bulletin advokacie*, 2007, č. 7–8
- Mates, P.* Nejvyšší správní soud: Koncentrační zásada v řízení podle soudního řádu správního. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 11
- Mates, P.* Úplně plná jurisdikce? *Bulletin advokacie*, 2018, č. 1–2
- Mates, P., Mazanec M.* Úvahy a fakta o správním soudnictví. 3. díl. *Právní rozhledy*, 1997, č. 9
- Mates, P., Mazanec, M.* Úvahy a fakta o správním soudnictví. 1. díl. *Právní rozhledy*, 1994, č. 7
- Mates, P., Průcha, P.* Úvahy nad správním soudnictvím. *Národní výbory*, 1989, č. 38
- Mazanec, M.* K úvahám nad záměry reformy správního soudnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2000, č. 2
- Mazanec, M.* Problémy českého správního soudnictví pohledem soudce. *Správní právo*, 1997, č. 3–4
- Mazanec, M.* Reforma správního soudnictví v České republice. *Soudní rozhledy*, 2000, č. 8
- Mikule, V.* K jednomu podnětu na novelizaci soudního řádu správního. *Správní právo*, 2010, č. 8
- Mikule, V.* Místo správního soudnictví v soustavě prostředků k zajištění zákonnosti správy. *Právník*, 1968, č. 10
- Mikule, V.* Pláč nad ztracenou příležitostí aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy. *Justiční praxe*, 2002, č. 3
- Mikule, V.* Správní soudnictví – ano či ne. *Právník*, 1968, č. 9

- Mikule, V.* Správní soudnictví stojí před zásadní reformou. Parlamentní zpravodaj, 2001, č. 12
- Mikule, V.* Správní soudnictví v Československu. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, 1968, č. 4
- Mikule, V., Sládeček, V.* Nad nálezem Ústavního soudu, kterým byla zrušena úprava správního soudnictví. Bulletin advokacie, 2002, č. 10
- Mlsna, P.* K důsledkům zrušení rozhodnutí krajského soudu v řízení o kasační stížnosti – úvodní slovo k příspěvkům ze semináře. Správní právo, 2010, č. 8
- Moravec, O.* Sjednocování judikatury pohledem účastníka řízení – řízení před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu. Jurisprudence, 2008, č. 6
- Morávková, J.* Doporučení (2004)20 Výboru ministrů členských států o soudním pře-zkoumávání správních aktů. Správní právo, 2006, č. 5
- Neubauer, Z.* K návrhu novely o Nejvyšším správním soudu. List československých právníků „Všehrd“, 1937, č. 6
- Nováková, J.* Soudcovský minimalismus jako styl soudcovského rozhodování. Soudní rozhledy, 2021, č. 4
- Novotný, J.* Nejvyšší správní soud (II. část). Správní právo, 1999, č. 3
- Novotný, J.* Nejvyšší správní soud (III. část). Správní právo, 1999, č. 4
- Novotný, J.* Nejvyšší správní soud. Správní právo, 1999, č. 2
- Patera, J.* K přípravě návrhu zákona o Nejvyšším správním soudu. Parlamentní zpravodaj, 1997/1998, č. 14–15
- Penk, F.* Poznámka na okraj nálezu Ústavního soudu o zrušení části páté občanského soudního řádu o správním soudnictví (polemika). Bulletin advokacie, 2002, č. 10
- Piątek, W.* Access to the Highest Administrative Courts: between the Right of an Individual to Have a Case Heard and the Right of a Court to Hear Selected Cases. Central

- European Public Administration Review, 2020, č. 18(1)
- Piątek, W., Potěšil, L.* Right to Have One's Case Heard within a Reasonable Time before the Czech and the Polish Supreme Administrative Courts – Standards, the Reality and Proposals for the Future. *Utrecht Law Review*, 2021, č. 1
- Piątek, W., Skoczylas, A.* Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych. *Państwo i prawo*, 2019, č. 1
- Pípek, J.* Několik poznámek a podnětů k soudnímu přezkoumávání správních rozhodnutí. *Správní právo*, 1968, č. 6
- Pítrová, L.* Správní soudnictví v novele občanského soudního řádu. *Správní právo*, 1992, č. 5
- Pomahač, R.* (Ne)přijatelnost kasační stížnosti. *Právní rozhledy*, 2020, č. 8
- Pomahač, R.* K reformě správního soudnictví v České republice. *Evropské a mezinárodní právo*, 2001, č. 7–8
- Pomahač, R.* Správní spravedlnost. *Právník*, 2005, č. 5
- Potěšil, L.* Restriction of access to the Supreme Administrative Court to reduce its burden (via expanding the institution of inadmissibility of a cassation complaint in the Czech Republic). *Institutiones Administrationis – Journal of Administrative Sciences*, 2021, č. 1
- Potěšil, L.* Vliv organizace státní správy na (místní) příslušnost soudů ve správním soudnictví. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 2021, č. 4
- Průcha, P.* K ústavním základům správního soudnictví. *Správní právo*, 2018, č. 1–2
- Průcha, P.* Parlament schválil novou úpravu správního soudnictví. *Právní zpravodaj*, 2002, č. 4
- Rigel, F.* Judikatura Nejvyššího správního soudu: Vztah Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. *Soudní rozhledy*, 2010, č. 1

- Rigel, F.* Judikatura NSS: Rozšířený senát. Soudní rozhledy, 2013, č. 5
- Rigel, F.* Možnosti sjednocování judikatury v řízení ve věcech místního referenda – jde to i bez kasační stížnosti? Jurisprudence, 2011, č. 6
- Skulová, S.* Principy dobré správy jako součást modernizace veřejné správy. Právník, 2005, č. 6
- Smejkalová, T.* Odkazy na soudní rozhodnutí a symbolická hodnota informace. Jurisprudence, 2003, č. 8
- Spratek, D.* Odkladný účinek žaloby ve správním soudnictví. Bulletin advokacie, 2008, č. 11
- Šimíček, V.* Přijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu – jedna z cest k efektivitě práva. Soudní rozhledy, 2006, č. 6
- Šimka, K.* Soudní řád správní – co funguje a co by bylo vhodné změnit? Bulletin Komory daňových poradců, 2018, č. 2
- Šiškeová, S., Lavický, P.* Nad novou úpravou řízení o kasační stížnosti v azylových věcech. Právní rozhledy, 2005, č. 19
- Štencel, V.* (Ne)rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě ve správním soudnictví a (ne)odůvodňování rozhodnutí. Správní právo, 2008, č. 7
- Štencel, V.* Podmínky přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Soudní rozhledy, 2008, č. 8
- Šustová, J.* Advokátní přímus dnes a zítra. Právní rozhledy, 2014, č. 22
- Váčok, J.* Uplatňovanie kasačného princípu pri preskúmaní rozhodnutí správnych orgánov (inauguračná prednáška). Právny obzor, 2021, č. 2
- Vedral, J.* K důsledkům zrušení rozhodnutí krajského soudu v řízení o kasační stížnosti. Správní právo, 2010, č. 8
- Vedral, J.* K některým procesním otázkám nové právní úpravy správního trestání. Správní právo, 2014, č. 1

*Zoulik, F.* Úvaha nad některými problémy správního soudnictví. *Správní právo*, 1969, č. 3

*Žondrová, S.* Nepřijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu. *Správní právo*, 2007, č. 6

#### **4. Internetové zdroje**

*Blažek, T., Jirásek J., Molek P., Pospíšil P., Sochorová V., Šebek P.* Soudní řád správní – online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016

*Blažková, K.* Teorie teoretické neshody a rozhodování rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. *Ius et Societas 2020/2021*, [http://www.iusetsocietas.cz/fileadmin/user\\_upload/Vitezne\\_prace/2021\\_Blazkova\\_iusetsocietas.pdf](http://www.iusetsocietas.cz/fileadmin/user_upload/Vitezne_prace/2021_Blazkova_iusetsocietas.pdf)

*Cihlářová, I., Rýdlová, H.* Rozhovor s novým předsedou Nejvyššího správního soudu JUDr. Michalem Mazancem. Mým mottem je cimrmanovské „Táhni a srůstěj!“ *Bulletin advokacie*, 2. 1. 2019, <http://www.bulletin-advokacie.cz/rozhovor-s-novym-predsedou-nejvyssiho-spravniho-soudu-judr.-michalem-mazancem>

*Fránek, J.* Řízení před správními soudy z pohledu zvláštních zákonů. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017, <https://is.muni.cz/auth/th/y69ar/Diplomova-prace-konecna-verze.pdf>

*Hejtmánek, V.* Rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti (v roce 2021). Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2022, <https://is.muni.cz/th/whbqa/>

*Hutko, D.* Mazanec, šéf českého Nejvyššieho správneho súdu: Ste krok pred Českom. *Pravda*, 27. 5. 2021, <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/589286-mazanec-so-spravnym-sudom-ste-krok-pred-ceskom/>

*Chodúr, P.* Kasační stížnost z pohledu (žalovaného)

správního orgánu. Diplomová práce. Brno: Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, 2017, <https://is.muni.cz/th/b713k/>

*Kašpárková, M.* Přezkumné řízení jako prostředek řešení kolize dvou správních rozhodnutí vydaných v téže věci. In: Dny práva 2016. Část IX. Deset let účinnosti správního řádu z hlediska soudní judikatury. Brno: Masarykova univerzita, 2017, <https://www.law.muni.cz/dokumenty/39680>

*Katonová, M.* Institut nepřijatelnosti kasační stížnosti – jeho minulost, přítomnost a budoucnost. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2018, <https://is.muni.cz/th/ha3jt/>

*Tunkl, J.* Nepřijatelnost kasační stížnosti. Diplomová práce. Plzeň: Západočeská univerzita, Fakulta právnická, <https://dspace5.zcu.cz/bitstream/11025/48594/1/Neprijatelnost%20kasacni%20stiznosti.pdf>

*Tvrdoňová, K.* Kasační stížnost a její proměny. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2022, <https://is.muni.cz/th/h6ttv/>

*Vetešník, P.* Správní soudnictví v ČSR v letech 1918–1938 v evropském kontextu. Dizertační práce. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/103071/140067593.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

*Zumbini, A. F.* Standards of Judicial Review on Administrative Action developed by the Austrian Verwaltungsgerichtshof in the Austro-Hungarian Empire. The Common Core of European Administrative Law. Working Papers series N. 5, issue 1/2019, <http://www.coceal.it/pdf/5.FerrariZumbiniTheAustro-HungarianEmpire.pdf>