

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Kasační stížnost

Kateřina Soukupová

Plzeň 2014

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE
(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Kateřina SOUKUPOVÁ**
Osobní číslo: **R09M0286P**
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**
Studijní obor: **Právo**
Název tématu: **Kasační stížnost**
Zadávací katedra: **Katedra správního práva**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

1. Úvod
2. Pojem kasační stížnosti
3. Důvody kasační stížnosti
4. Nepřípustnost a nepřijatelnost kasační stížnosti
5. Účastníci řízení o kasační stížnosti
6. Náležitosti kasační stížnosti a lhůta pro její podání
7. Odkladný účinek kasační stížnosti
8. Řízení o kasační stížnosti
9. Rozhodnutí o kasační stížnosti
 - 9.1 Procesní rozhodnutí
 - 9.2 Rozhodnutí ve věci samé
10. Závěr

Rozsah grafických prací:

Rozsah pracovní zprávy: 60

Forma zpracování diplomové práce: tištěná

Seznam odborné literatury:

- Sládeček, Vladimír, a kol.: Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2010.
- Vopálka, Vladimír, a kol.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2004.
- Součková, Marie, a kol.: Soudní řád správní s judikaturou a souvisejícími předpisy. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2005.
- Brothánková, Jana, Žiškova, Marie: Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou. 2. vyd. Praha: Linde, 2006.
- Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Ročník I.-XI. Rok 2003-2013.

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. et PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D.

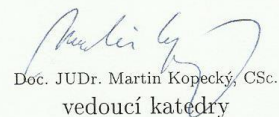
Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce: 2. dubna 2013

Termín odevzdání diplomové práce: 31. března 2014



Doc. JUDr. Jan Pauly, CSc.
děkan



Doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 30. září 2013

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

Plzeň, březen 2014

Kateřina Soukupová

Ráda bych tímto poděkovala svému konzultantovi JUDr. et PhDr. Petru Kuchynkovi, Ph.D. za jeho cenné rady, metodické vedení a velmi vstřícný přístup.

Obsah

1.0. ÚVOD	7
2.0. POJEM KASAČNÍ STÍŽNOSTI	8
3.0. DŮVODY KASAČNÍ STÍŽNOSTI	14
3.1. NESPRÁVNÉ POSOUZENÍ PRÁVNÍ OTÁZKY	15
3.2. VADY ŘÍZENÍ.....	17
3.3. ZMATEČNOST ŘÍZENÍ PŘED SOUDEM.....	20
3.3.1. <i>Chybějící podmínky řízení</i>	20
3.3.2. <i>Rozhodování vyloučeným soudcem</i>	22
3.3.3. <i>Nesprávné obsazení soudu</i>	22
3.3.4. <i>Rozhodnutí v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce</i>	23
3.4. VADY ROZHODNUTÍ A JINÉ VADY ŘÍZENÍ.....	24
3.4.1. <i>Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost</i>	24
3.4.2. <i>Jiné vady mající vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé</i>	26
3.5. NEZÁKONNOST ODMÍTNUTÍ NÁVRHU A ZASTAVENÍ ŘÍZENÍ	26
3.6. KASAČNÍ STÍŽNOST PROTI POŘÁDKOVÉ POKUTĚ.....	27
4.0. NEPŘÍPUSTNOST A NEPŘIJATELNOST KASAČNÍ STÍŽNOSTI	28
4.1. NEPŘÍPUSTNOST KASAČNÍ STÍŽNOSTI	28
4.1.1. <i>Nepřípustnost ve věcech volebních</i>	28
4.1.2. <i>Nepřípustnost pouze proti výroku o nákladech řízení či proti důvodům rozhodnutí</i> ...	28
4.1.3. <i>Nepřípustnost kasační stížnosti, kdy soud znovu rozhodl poté, co bylo Nejvyšším správním soudem jeho původní rozhodnutí zrušeno</i>	29
4.1.4. <i>Nepřípustnost proti rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení</i>	30
4.1.5. <i>Nepřípustnost proti rozhodnutím dočasné povahy</i>	30
4.1.6. <i>Nepřípustnost kasační stížnosti opírající se pouze o „jiné důvody“</i>	31
4.2. NEPŘIJATELNOST KASAČNÍ STÍŽNOSTI.....	32
5.0. ÚČASTNÍCI ŘÍZENÍ O KASAČNÍ STÍŽNOSTI	35
6.0. NÁLEŽITOSTI KASAČNÍ STÍŽNOSTI A LHŮTA PRO JEJÍ PODÁNÍ	39
7.0. ODKLADNÝ ÚČINEK	43
8.0. ŘÍZENÍ PŘED NEJVYŠŠÍM SPRÁVNÍM SOUDEM	46
9.0. ROZHODNUTÍ O KASAČNÍ STÍŽNOSTI	51
9.1. PROCESNÍ ROZHODNUTÍ	51
9.2. ROZHODNUTÍ VE VĚCI SAMÉ	52
10.0. ZÁVĚR	56
RESUME	58
ZDROJE	59
KNIŽNÍ	59
ČASOPISECKÉ	59
PRÁVNÍ PŘEDPISY	59
JUDIKATURA	60
INTERNETOVÉ ZDROJE	61

1.0. Úvod

„Správní soudy jsou soudy veřejného práva a poskytují ochranu jen ve věcech subjektivních oprávnění a povinností veřejnoprávního charakteru (subjektivním právům vznikajícím především v oblasti správního práva.“¹ Děje se tak prostřednictvím krajských soudů (lépe řečeno jejich specializovaných správních úseků) a Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud vznikl v roce 2003 a jeho hlavním cílem je zajistit zákonnost rozhodování krajských soudů ve správním soudnictví a taktéž, pomocí své judikatury, sjednocovat rozhodování správních soudů. Za tímto účelem byla z. č. 150/2002 Sb., soudním řádem správním, ve znění pozdějších předpisů zakotvena možnost podání kasační stížnosti jako mimořádného opravného prostředku proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu.

A právě na kasační stížnost je zaměřena tato diplomová práce, která se zabývá její současnou úpravou podle platného a účinného práva. Mým cílem je snaha o komplexní zpracování této problematiky, která bývá v učebnicích a dalších odborných textech popisována velmi stručně a stroze. V následujících devíti kapitolách, které jsou systematicky rozděleny a až na malé výjimky kopírují paragrafové uspořádání problematiky kasační stížnosti v soudním řádu správním, tedy jeho § 102 až § 110. Od obecného vymezení kasační stížnosti se v jednotlivých kapitolách pojednává o její přípustnosti a důvodech, přes její nepřípustnost a nepřijatelnost, vymezení účastníků a problematiky jejich zastoupení, její náležitosti a možnost přiznání odkladného účinku se dostaneme k řízení před Nejvyšším správním soudem k rozhodování o ní. Za stěžejní část považuji třetí kapitolu, kde jsou rozebrány důvody, pro které je kasační stížnost přípustná. Ta je ve své podstatě a fakticky velmi podobná řádnému opravnému prostředku, například odvolání, ale jelikož rozhodnutí krajských soudů nabývá právní moci ihned doručením účastníkům, existuje ve správním soudnictví pouze mimořádný opravný prostředek. A právě jeho širokou otevřenost důvodů bych ráda prověřila z toho úhlu pohledu, zda jsou důvody pro podání kasační stížnosti dostatečné a ta v plném rozsahu zastupuje funkci řádného opravného prostředku.

¹ Horzinková, E., Novotný, V.: Správní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2010, s. 254

2.0. Pojem kasační stížnosti

Kasační stížnost je, společně s obnovou řízení, mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví. Zmiňovaná obnova řízení se však v praxi vyskytuje velmi zřídka a to pro její omezenou přípustnost. To však neplatí o kasační stížnosti, která poskytuje velmi široké možnosti přezkumu – lze ji podat proti každému takovému rozhodnutí, není-li zákonným taxativním negativním výčtem stanoveno, že je nepřipustná či nepřijatelná², čímž prakticky nahrazuje funkci řádného opravného prostředku. „Technicky vzato lze sice kasační stížnost uplatňovat vždy, avšak k jejímu meritornímu projednání nemusí dojít, jak je tomu (zpravidla) u řádných opravných prostředků“³, které v úpravě českého správního soudnictví chybí. Z čehož vyplývá, že správní soudnictví v České republice je koncipováno jako řízení jednoinstanční bez možnosti podat řádný opravný prostředek- odvolání, které známe z řízení civilního, trestního či správního.⁴ „Je tomu tak proto, že správní soudnictví je přezkumným řízením ve vztahu k rozhodnutím vydaným ve správním řízení ovládaném zásadou dvouinstančnosti (pochopitelně až na výjimky vyplývající z jednotlivých právních úprav (...)) a bylo by zřejmým 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 zvýhodněni.“⁵ Současná úprava ochrany práv účastníků původního správního řízení je totiž založena na schématu: podání žádosti (popř. zahájení řízení ex offa) – rozhodnutí vydané v prvním stupni – odvolání a rozhodnutí vydané v druhém stupni – žaloba k soudu – kasační stížnost – případné podání ústavní stížnosti (Které je nepřipustné před rozhodnutím Nejvyššího správního soudu o kasační

² Brothánková, J., Žiškova, M., Soudní řád správní. 2., aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 1. 2006. Praha: Linde, 2006, s. 191

³ Sládeček, V., Tomoszková, V. a kol., Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 70

⁴ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 892

⁵ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 259

stížností⁶). Zatímco v občanskoprávním řízení je schéma projednávání věci odlišné: podání žaloby – rozhodnutí vydané v prvním stupni – odvolání a rozhodnutí vydané v druhém stupni – dovolání – popř. ústavní stížnost. Výše zmíněné „zvýhodnění“ je spatřováno v tom, že o věci účastníků správního řízení může být rozhodováno až pětkrát, pokud byla podána ústavní stížnost, kdežto o žalobě účastníků občanskoprávního řízení „pouze“ čtyřikrát (opět je zde zahrnuta eventualita podání ústavní stížnosti). Musíme si však uvědomit, že ona výhoda je kompenzována tím, kdo v daném případě o věci rozhoduje, jelikož správní orgány nelze považovat za nezávislé orgány ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv (dále jen „Úmluva“).⁷ Tento článek zakotvuje právo na spravedlivé řízení a tedy i právo každého, aby jeho věc byla projednána v přiměřené lhůtě, nestranným a nezávislým orgánem, pokud se jedná o jeho občanských právech či povinnostech nebo jakémukoliv trestnímu obvinění.⁸ Pokud se vrátíme k problematice „instančnosti“ našeho správního soudnictví, které je tedy, jak již bylo řečeno výše, jednoinstanční a to díky absenci řádného opravného prostředku. Bylo by tedy terminologicky nesprávné označovat krajské soudy jako soudy prvního stupně a Nejvyšší správní soud soudem stupně druhého. Nutno podotknout, že takto pojatá struktura správního soudnictví není v rozporu s Úmluvou ani ústavním pořádkem České republiky⁹, jelikož ani „Ústava ani Listina víceúrovňového soudnictví jako základní právo negarantuje. Takové právo nelze odvodit ani z mezinárodních smluv.“¹⁰ „Ke stejnému závěru dospěl z hlediska Úmluvy Evropský soud pro lidská práva, když ve věci Delcourt proti Belgii potvrdil, že čl. 6 odst. 1 Úmluvy nenutí smluvní státy, aby vytvářeli odvolací nebo kasační soudy.“¹¹)

⁶ Součková, M., Lavický, P., Šiškeová, S. Soudní řád správní. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2005, s. 347

⁷ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004, s. 259

⁸ čl. 6 odst. 1, z. č. 209/1992 Sb., Evropská úmluva o ochraně lidských práv ve znění pozdějších protokolů

⁹ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 893

¹⁰ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004, s. 258

¹¹ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 893

Pokud jde o právní moc rozhodnutí, jako obligatorní znak přípustnosti kasační stížnosti, ta nastává doručením všem účastníkům, resp. poslednímu z nich. Právní moc může být posuzována ze dvou hledisek. Formálním hlediskem se rozumí nemožnost napadnout rozhodnutí žádným opravným prostředkem, což je ve správním soudnictví z povahy věci vyloučeno. Materiální hledisko znamená právní moc závaznost a nezměnitelnost rozhodnutí,¹² čímž zakládá překážku věci rozsouzené, která však může být prolomena mimořádným opravným prostředkem- v našem případě kasační stížností. § 54 odst. 1 soudního řádu správního stanoví, že „výrok pravomocného rozsudku je závazný pro účastníky, osoby na řízení zúčastněné a pro orgány veřejné moci.“ Základním atributem právní moci rozhodnutí je jeho řádné doručení. Doručují se stejnopisy rozsudků, a pokud jde o usnesení, jsou písemně vyhotovována a doručována, zejména usnesení, kterými se řízení končí. Pro usnesení platí přiměřeně ustanovení o rozsudku.¹³ Doručováno je všem účastníkům a to zásadně to vlastními rukou. Osobám zúčastněným na řízení se doručuje taktéž, avšak doručení těmto osobám nemá žádný vliv na právní moc rozhodnutí.¹⁴

Stěžovatelem, tedy osobou legitimovanou k podání kasační stížnosti, mohou být v první řadě účastníci původního řízení, ze kterého napadané rozhodnutí vzešlo. Ti jsou zákonem definováni jako „navrhovatel (žalobce) a odpůrce (žalovaný) nebo ti, o nichž to stanoví tento zákon; odpůrcem (žalovaným) je ten, o němž to stanoví zákon.“¹⁵ Terminologické rozdíly mezi dvojicemi „navrhovatel – odpůrce“ a „žalobce – žalovaný“ jsou odvozeny od pravomoci soudů ve správním soudnictví. Tam, kde se podání účastníka nazývá žaloba, tedy pokud se jedná o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy správním orgánem (správním orgánem ve smyslu soudního řádu správního), ochraně proti nečinnosti správního orgánu, ochraně před nezákonným zásahem

¹² Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 895

¹³ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004, s. 259

¹⁴ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 895

¹⁵ §33 odst.1 z. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů

správního orgánu a kompetenčních žalobách (§4 odst. 1 soudního řádu správního), jsou účastníci řízení logicky označováni žalobce a žalovaný. Ve věcech volebních (zde je, až na výjimky, kasační stížnost dle §104 odst. 1 soudního řádu správního nepřipustná. Viz dále kapitola 4.1.1.) a ve věcech místního a krajského referenda, ve věcech politických stran a politických hnutí a o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem je podání označováno jako návrh a tudíž účastníci řízení jsou nazýváni navrhovatel a odpůrce.¹⁶

Dále jsou k podání kasační stížnosti oprávněny osoby zúčastněné na řízení. Za takové osoby jsou považováni ti, kteří kumulativně splňují tři zákonem stanovené znaky, tedy že vydáním či nevydáním napadeného rozhodnutí byli přímo dotčeni na svých právech nebo povinnostech, popř. pokud by soud vyhověl navrženému petitu, mohli by být přímo dotčeni, zároveň nejsou účastníkem řízení (navrhovatelem) a výslovně oznámili soudu, že budou tato práva v řízení uplatňovat.¹⁷

V neposlední řadě může být stěžovatelem „i ten, kdo se domáhal postavení osoby zúčastněné na řízení, o němž však soud usnesením podle § 34 odst. 4 vyslovil, že v důsledku nesplnění podmínek (...) takovou zúčastněnou osobou není“¹⁸ nebo takzvaná opomenutá osoba zúčastněná na řízení, která sice objektivně splňovala materiální podmínky pro to, být stěžovatelem, avšak přihlásila se k uplatňování svých práv v řízení až po vydání rozhodnutí krajského soudu.¹⁹

Poslední skupinou osob, legitimovanou k podání kasační stížnosti, jsou ti, jimž „krajský soud uložil nějakou povinnost nebo kterým v důsledku rozhodnutí vznikla újma na jejich právech, aniž by se tyto osoby staly účastníkem řízení nebo osobou zúčastněnou na řízení. Jde zejména o ustanoveného zástupce či opatrovníka, kteří mají možnost brojit kasační stížností proti usnesení, jimž byli

¹⁶ Brothánková, J., Žiškova, M., *Soudní řád správní*. 2., aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1.1. 2006. Praha: Linde, 2006, s. 41

¹⁷ Brothánková, J., Žiškova, M., *Soudní řád správní*. 2., aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1.1. 2006. Praha: Linde, 2006, s. 45

¹⁸ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., *Správní řád soudní. Komentář*. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004, s. 260

¹⁹ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 897

ustanovení.²⁰ Stejně tak jako ti, kterým byla uložena pořádková pokuta. Ta může být uložena soudem za učinění urážlivého podání, přednesu nebo neuposlechnutí výzvy účastníkovi řízení, jeho zástupci, opatrovníkovi, svědkovi, znalci, osobě zúčastněné na řízení, jako i osobám přítomným v jednací síni. Všichni tito jmenovaní mohou brojit proti usnesení o uložení pořádkové pokuty kasační stížností.²¹

Rozhodování o kasační stížnosti je svěřeno Nejvyššímu správnímu soudu, který tímto způsobem zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování krajských soudů. Má tedy zásadní sjednocovací a judikatorní úlohu. Jeho vybraná rozhodnutí (společně s vybranými rozhodnutími krajských soudů vydanými ve správním soudnictví, stanovisky a zásadními usneseními Nejvyššího správního soudu) jsou uveřejňována ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která vychází od prosince 2003 a jejíž zákonné zmocnění najdeme v § 22 soudního řádu správního.²² Kasační stížnost je postavena na kasačním principu. Pokud ji Nejvyšší správní soud shledá důvodnou, zruší napadené rozhodnutí krajského soudu a věc vrátí krajskému soudu zpět k dalšímu projednání. Zpravidla tedy nerozhoduje sám ve věci samé, není oprávněn měnit výrok rozhodnutí krajského soudu. Avšak zaváže krajský soudu svým právním názorem vysloveným v dané věci.²³

Řízení o kasační stížnosti je zpoplatněno. Soudní poplatek činí 5 000 Kč, jak je upraveno v položce číslo 19, přílohy č. 1 Sazebníku soudních poplatků. Soudní poplatek se stává splatným podáním kasační stížnosti. Není-li poplatek zaplacen, vyzve soud poplatníka k jeho dodatečnému zaplacení ve lhůtě, kterou mu sám určí. Po marném uplynutí této lhůty řízení zastaví. Poplatníkem soudního poplatku je stěžovatel, který kasační stížnost podal. Pokud je stěžovatelů více, musí zaplatit soudní poplatek každý zvlášť. Zákon č. 303/2011 Sb. přenesl

²⁰ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 897

²¹ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 897

²² Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004, s. 260

²³ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 891

rozhodování o soudních poplatcích z krajských soudů na Nejvyšší správní soud, který nyní vyzývá k jeho zaplacení, osvobození od soudního poplatku a o případném zastavení řízení při jeho nezaplacení.²⁴

²⁴ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 899

3.0. Důvody kasační stížnosti

Jednou ze zvláštních náležitostí kasační stížnosti je vymezení důvodů, pro které je rozhodnutí krajského soudu napadáno, tedy v čem stěžovatel spatřuje pochybení krajského soudu. Tyto důvody jsou vymezeny v § 103 soudního řádu správního, v odstavcích a) – e).²⁵ Těmito důvody, jinak také nazývanými stížnostními body či námitkami, se rozumí „konkrétní porušení (hmotného i procesního) práva, které stěžovatel vytýká napadanému rozhodnutí krajského soudu. Proto musí zpravidla zahrnovat jak skutkové, tak právní důvody, pro něž stěžovatel považuje rozhodnutí krajského soudu za nezákonné.“²⁶

Důvody uvedené v § 103 soudního řádu správního jsou pouze obecnými kategoriemi. Stěžovatel musí použít právní argumentaci, kterou tyto obecné stížní body konkretizuje ve smyslu, k jakým konkrétním vadám řízení před krajským soudem či správním orgánem došlo, v čem konkrétně, podle jeho vlastního názoru, shledává nesprávné posouzení právní otázky a podobně. Je tedy nutné, aby se jednalo o konkrétní naplnění důvodů kasační stížnosti a pouhý odkaz na paragrafové znění zákona nebo citaci metodických příruček jako stížní body neobstojí.²⁷ Judikatura dovodila, že cituje-li stěžovatel pouze zákonný text tohoto ustanovení nebo jeho části, aniž by jej v konkrétní věci specifikoval, a nekonkretizuje-li vady v řízení či vady v právním úsudku, jichž se soud podle stěžovatele dopustil, nejednalo by se o stížní body ve smyslu § 103 odst. 1 soudního řádu správního, nýbrž o „jiné důvody“ ve smyslu §104 odst. 4 soudního řádu správního, což by mělo za následek nepřípustnost kasační stížnosti.²⁸ Není přitom nutné, aby tyto důvody byly prokázány, postačí, aby byly v kasační stížnosti tvrzeny, což vyplývá přímo ze zákona §103 odst. 1, který obsahuje

²⁵ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004, s. 264

²⁶ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 902

²⁷ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 902

²⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2004, č. j.: 1 Afs 47/2004- 75, dostupné na http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2004/0047_1Afs_0400075A_prevedeno.pdf [online]. [cit. 2014-03-16].

doslova: „ lze podat pouze z důvodu tvrzené ...“. Prokázání těchto důvodů je až cílem a výsledkem celého řízení o kasační stížnosti.²⁹

Celé správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a jinak tomu není ani v řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud tak není povinen, a ani oprávněn, za stěžovatele vyhledávat vady napadeného rozhodnutí, které by mohly být důvodem kasační stížnosti. Existují ovšem výluky z této zásady, které jsou obsaženy v § 109 odst. 4 soudního řádu správního, podle kterého Nejvyšší správní soud není vázán důvody kasační stížnosti, bylo-li řízení před soudem zmatečné nebo zatížené vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné či je-li rozhodnutí správního orgánu nicotné.³⁰

Kasační stížnost může být podána jen z některého důvodu, avšak ani kumulace více stížních bodů není z povahy věci vyloučena a v praxi se vyskytuje poměrně často.³¹ Nakonec je nutno doplnit, že kasační stížnost musí být posuzována podle svého obsahu. Znamená to tedy, že pokud jsou z kasační stížnosti jednotlivé stížní důvody seznatelné, je nepodstatné, zda je stěžovatel nepodřadil k jednotlivým zákonným ustanovením, či tak učinil nepřesně.³²

3.1. Nesprávné posouzení právní otázky

O tento důvod kasační stížnosti půjde vždy, „pokud se stěžovatel domnívá, že soud při svém rozhodování aplikoval na posouzenou věc jiný právní předpis, než měl správně použít, a pro toto pochybení je výrok soudu v rozporu s příslušným ustanovením toho kterého právního předpisu nebo tehdy, 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

²⁹ [Http://www.epravo.cz/top/clanky/duvody-kasacni-stiznosti-podle-103-s-r-s-cast-i-24616.html](http://www.epravo.cz/top/clanky/duvody-kasacni-stiznosti-podle-103-s-r-s-cast-i-24616.html). [online]. [cit. 2014-02-18]

³⁰ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 903

³¹ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004, s. 264

³² Součková, M., Lavický, P., Šiškeová, S. Soudní řád správní. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2005, s. 349

závěr z jinak správně zjištěného skutkového stavu nebo je sice učiněn správný právní závěr, ale v odůvodnění rozhodnutí je nesprávně prezentován.³³

Omyl v aplikaci nebo výkladu právního předpisu se může týkat posouzení právní otázky jak hmotného práva, tak i práva procesního. V případech, kdy se věci budou týkat i procesní právní předpisy, je potřeba, aby byly aplikovány ve správném znění a to zejména v návaznosti na jejich novelizace a aby byly správně vykládány. Pokud příslušná novela neřeší vztah staré a nové úpravy týkající se již probíhajícího řízení před správními soudy, použije se v takovém případě obecně platná zásada, která připouští aplikaci nových procesních norem na již dříve započaté řízení s tím, že právní účinky úkonů učiněných před novelizací zůstávají zachovány. Obecně tedy soud použije na procesní úkony právní úpravu účinnou v době, kdy je činí, pokud přechodná ustanovení novelizovaného právní předpisu nestanoví něco jiného.³⁴

„Kasační stížnost tvrdící nesprávné posouzení právní otázky soudem může účinně mířit toliko proti těm důvodům rozhodnutí krajského soudu, na nichž je toto rozhodnutí zbudováno a které jsou jako důvody rozhodovací pro správní orgán závazné. Polemizuje-li stěžovatel toliko s právním názorem krajského soudu vysloveném o určité otázce jen obiter dictum³⁵, a nenapadá vlastní rozhodovací důvod, jako kasační důvody uplatňuje důvody jiné než uvedené v § 103 soudního řádu správního. Taková kasační stížnost je ve smyslu § 104 odst. 4 soudního řádu správního nepřijatelná.“³⁶

Z kasačního principu přezkumu rozhodnutí v řízení o kasační stížnosti vyplývá, že Nejvyšší správní soud je povinen vycházet z právního stavu, který byl rozhodný pro krajský soud v době jeho rozhodování. Tento stav není jednotný a liší se podle typu řízení před krajským soudem, v němž bylo napadené rozhodnutí vydáno. Z jakého právního stavu vycházel krajský soud při svém rozhodování,

³³ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004, s. 264

³⁴ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 903

³⁵ Znamená konstatování „na okraj“, které má spíše pomocný nebo vedlejší význam

³⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21.11.2007, č.j.: 8 As 52/2006-74, dostupné na: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0052_8As__0600074A_prevedeno.pdf [online]. [cit. 2014-03-16].

upravuje soudní řád správní u jednotlivých typů řízení. Pokud jde o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, vychází krajský soud při svém přezkumu ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 soudního řádu správního). V řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je rozhodným právním stavem stav v době rozhodování krajského soudu (§ 81 odst. 1 soudního řádu správního). V řízení před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu rozhoduje soud na základě právního stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. To neplatí, rozhoduje-li soud pouze o určení, zda byl zásah nezákonný. Pak vychází z právního stavu, který panoval v době zásahu. (§ 87 odst. 1 soudního řádu správního). V řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vychází krajský soud z právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101 odst. 3 soudního řádu správního). A v poslední řadě, pokud krajský soud rozhoduje o věcech místního (popřípadě krajského) referenda, vychází z právního stavu ke dni svého rozhodnutí. To neplatí, pokud rozhoduje o vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v referendu a neplatnosti hlasování v referendu. Tuto situaci sice soudní řád správní přímo neupravuje, ale z povahy tohoto řízení se dovozuje, že rozhodujícím stavem je stav v době konání referenda.³⁷

3.2. Vady řízení

V tomto případě půjde obecně o vady, které spočívají v nedostacích ve skutkových zjištěních, které stěžovatel důvodně namíтал v řízení před správním orgánem, a pro tyto mělo být napadené správní rozhodnutí zrušeno již v řízení před soudem. Účinně lze tento kasační důvod uplatnit pouze v kasační stížnosti směřující proti zamítavému rozsudku krajského soudu vydanému v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.³⁸ Pojmově je jeho užití vyloučeno v případech, kdy krajský soud žalobu odmítl či zastavil, stejně tak jako v situacích, kdy kasační stížnost napadá jiné procesní rozhodnutí krajského soudu, kterým se řízení

³⁷ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 905

³⁸ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 906

nekončí.³⁹ Oprávnění být v tomto případě stěžovatelem má žalobce předchozího řízení a osoby zúčastněné na řízení, které v řízení žalobce podporovaly. Ty jsou však limitovány tím, zda žalobce popsané vady řádně a včas namítl a zda byly předmětem řízení před krajským soudem. Pokud nenamítl, nepostačí, že na tyto vady osoba zúčastněná na řízení upozornila, ať již ústně během jednání soud či v písemném vyjádření, jelikož ta nemá právo dispozice s předmětem řízení.⁴⁰ Rozeznáváme čtyři skupiny těchto vad.

První vada spočívá v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán vycházel, nemá oporu ve spisech. To znamená, že správní orgán vycházel při vydávání rozhodnutí z podkladů, které nebyly součástí spisu, tedy rozhodoval „nepodloženě“ anebo se jedná o nedostatečná skutková zjištění.

Dále, že skutková podstata, z níž správní orgán vycházel je v rozporu se spisem. Správní spis podklady obsahuje, ale správní orgán z nich vyvodil závěr, který jim odporuje. Z podkladů lze vyvodit závěr „A“, avšak správní orgán rozhodne chybně a dospěje k závěru „non A“, nebo ke zcela jinému závěru, závěru „B“.

K další vadě dochází za situace, kdy při zjišťování skutkové podstaty správní orgán porušil zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem a to takovým způsobem, že to mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Správní orgán je povinen, podle obecné zásady materiální pravdy, zjistit sám skutkový stav, o kterém nejsou důvodné pochybnosti a za tímto účelem je povinen si opatřit pro své rozhodnutí podklady.⁴¹ „Postupují-li správní orgány nebo soudy způsobem, který nemůže vést k vydání rozhodnutí na základě objektivně zjištěného skutkového stavu, dochází k porušení principu legality a k ohrožení principu spravedlivého procesu. V konečném důsledku může takový postup vyvolat i zásah do práva chráněného v čl. 11 Listiny základních práv a svobod.“⁴² V tomto

³⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.1.2004, č.j.: .5 Azs 43/2003-38, dostupné na: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2003/0043_5Azs_0300038A_prevedeno.pdf [online]. [cit. 2014-03-16].

⁴⁰ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 906

⁴¹ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004, s. 265

⁴² Součková, M., Lavický, P., Šiškeová, S. Soudní řád správní. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2005, s. 351

případě je tedy zpochybňováno rozhodnutí správního orgánu s ohledem na nedostatečně zjištěný stav věci zapříčiněný neprovedením důkazů, které jsou podle stěžovatelova názoru důležité pro správné posouzení věci a byly v řízení před správním orgánem stěžovatelem namítány. Tato vada je v praxi jednou z nejčastěji namítaných.

Posledním případem vady řízení je nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu z důvodu jeho nesrozumitelnosti. Tato vadnost správního rozhodnutí však může být způsobena pochybeními majícími původ v porušení předpisů procesního i hmotného práva. Nesrozumitelností se má na mysli stav, kdy není z rozhodnutí zřejmé, o čem nebo jak je o věci rozhodováno.⁴³ „Může se jednat například o rozhodnutí správního orgánu rozhodujícího o odvolání, které ve svém výroku mění pouze odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně (...) a též tehdy, nahradil-li odvolací orgán výrokem odvolacího rozhodnutí v plném rozsahu rozhodnutí vydané v prvním stupni, a učinil-li jak jeho výrok, tak i jeho odůvodnění součástí výroku odvolacího rozhodnutí, přičemž jej formuloval tak, jako by byl vydán orgánem prvního stupně.“⁴⁴ A naprosto nejčastěji je tomu tak v případech, kdy je zřejmý rozpor mezi výrokem a odůvodněním. „Jen velmi zjednodušeně řečeno by nesrozumitelným mohlo být např. rozhodnutí, jímž správní orgán uložil jako sankci uvedení v předešlý stav, avšak v odůvodnění rozhodnutí by zdůvodňoval, proč pokutu ukládá právě v té a nikoli v jiné výši, nebo pokud by jednání, jež bylo porušením konkrétního ustanovení příslušného právního předpisu podřazoval pod skutkovou podstatu jinou nebo v zákoně vůbec neupravenou a v odůvodnění rozhodnutí by argumentoval právě odkazem na jím nesprávně uvedenou skutkovou podstatu. Jinými slovy postihovat měl správně pro skutek pod písm. a) příslušného zákona, ale v odůvodnění jsou uvedeny argumenty, jako by šlo o skutek pod písm. b).“⁴⁵

V tomto případě je podávána kasační stížnost z důvodu tvrzené zmatečnosti řízení před krajským soudem, která spočívá v nedostatku podmínek

⁴³ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004, s. 265

⁴⁴ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 628

⁴⁵ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004, s. 265

řízení, rozhodování vyloučeným soudcem, nesprávným obsazením soudu nebo tím, že bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka řízení v důsledku trestného činu soudce.⁴⁶ Jedná se o tak závažné vady řízení, že ochrana práv účastníků řízení vyžaduje, aby takové rozhodnutí bylo rovnou zrušeno, bez zkoumání toho, zda tyto vady měly vliv na jeho zákonnost a je věcně správné, či nikoliv. Zmatečnost může být namítána vůči rozhodnutí, jímž se řízení končí, vůči nemeritornímu skončení věci (zastavení řízení nebo odmítnutí žaloby) i proti procesním rozhodnutím, proti kterým je kasační stížnost přípustná.⁴⁷

3.3. Zmatečnost řízení před soudem

3.3.1. Chybějící podmínky řízení

Podmínkami řízení rozumíme nezbytné předpoklady pro vydání meritorního rozhodnutí. První skupinou podmínek řízení jsou podmínky na straně soudu. Jedná se o pravomoc a příslušnost. „Pravomoc určuje záležitosti, které jsou soudy ve správním soudnictví oprávněny i povinny projednávat a rozhodovat.“⁴⁸ Pokud soud v řízení před krajským soudem neměl k projednání napadeného rozhodnutí pravomoc a nejednal v takové situaci zákonem stanoveným způsobem, tedy žalobu neodmítl podle § 46 odst. 1 písm. a), je řízení považováno za zmatečné bez dalšího. Pokud by nastala situace opačná, tedy krajský soud žalobu pro nedostatek své pravomoci odmítne, může účastník brojit proti takovému rozhodnutí kasační stížností podle §103 odst. 1 písm. e). (Viz kapitola 3.5.). Dalšími podmínkami jsou věcná, místní a funkční příslušnost soudu. Ovšem ne každý nedostatek příslušnosti soudu znamená zmatečnost řízení bez dalšího, jako je tomu u pravomoci.⁴⁹ „Soudní judikatura například dovodila, že byť místní příslušnost nepochybně patří mezi podmínky řízení, nemůže její nedostatek namítaný až

⁴⁶ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004, s. 266

⁴⁷ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 907

⁴⁸ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004, s. 9

⁴⁹ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 908

v kasační stížnosti za žádných okolností způsobit zmatečnost před řízení před krajským soudem, neboť v tomto okamžiku nedostatek místní příslušnosti byl již zhojen.⁵⁰ Soud je povinen zkoumat svou místní příslušnost, na rozdíl od věcné pouze na začátku řízení. Pro její posuzování se použije obecná zásada perpetuatio fori, která znamená, že místní příslušnost, jako podmínka řízení je posuzována podle okolností, které tu existují v den zahájení řízení.⁵¹ Tato zásada „se jako obecná právní zásada užíje i ve správním soudnictví. Jejím užití nebrání skutečnost, že není výslovně vyjádřena v ustanoveních § 7 a § 129 a násl. soudního řádu správního.“⁵²

Co se týče podmínek na straně účastníka řízení, je zde nutná způsobilost být účastníkem řízení a procesní způsobilost. Půjde o zmatečné řízení, pokud žalobce ztratí způsobilost být účastníkem řízení, soud tuto chybějící podmínku řízení nevezme v potaz a pravomocně nerozhodne, s kým bude v řízení pokračovat. O stejný případ se bude jednat, pokud krajský soud nepokračuje v řízení pouze s tím, koho pravomocně určil jako právního nástupce toho, jenž způsobilost být účastníkem řízení ztratil. Pokud je účastník zastoupen na základě plné moci, je podmínkou také to, zda je zástupce způsobilý zástupcem být.

Obligatorními podmínkami řízení jsou taktéž podmínky, které vyplývají z právního principu ne bis in idem. Tato zásada „ne dvakrát o tomtéž“ zakazuje existenci probíhajícího řízení u soudu o téže věci, tedy překážku litispendence, stejně jako překážku věci pravomocně rozsouzené, res iudicata. „Téže věci“ se má na mysli, totožnost účastníků řízení a zároveň totožnost skutku. Jak je známo, mimořádné opravné prostředky obecně jsou přípustné proti pravomocným rozhodnutím soudu a jako jediné tedy mohou prolomit překážku res iudicata. Avšak tato překážka odpadne, až ve chvíli, kdy se stane pravomocným rozsudek Nejvyššího správního soudu, kterým se zrušuje pravomocné rozhodnutí krajského

⁵⁰ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 908

⁵¹ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 908

⁵² Součková, M., Lavický, P., Šiškeová, S. Soudní řád správní. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2005, s. 26

soudu. Pokud by krajský soud znovu rozhodl, ještě před právní mocí rozsudku Nejvyššího správního soudu, bylo by toto jeho druhé rozhodnutí zmatečné.⁵³

3.3.2. Rozhodování vyloučeným soudcem

Podle §8 odst. 1 soudního řádu správního jsou z projednávání a rozhodnutí věci vyloučeni soudci, jestliže se zřetelem na jejich poměr k věci, k účastníkům nebo k jejich zástupcům je dán důvod pochybovat o jejich nepodjatosti. A taktéž soudci, kteří se podíleli na projednávání nebo rozhodování věci u správního orgánu nebo v předchozím soudním řízení. Námitka podjatosti soudce může být vznesena účastníkem řízení nebo soudcem samým. V prvním případě o ni rozhoduje Nejvyšší správní soud a v případě druhém předseda krajského soudu. Pokud ji ten shledá jako důvodnou, určí opatřením jiného soudce, pokud ne, předá věc Nejvyššímu správnímu soudu, který rozhodne o případném vyloučení tohoto soudce. I přes tento postup není vyloučeno, aby byla namítána zmatečnost řízení způsobená rozhodováním vyloučeným soudcem jako stížní bod kasační stížnosti, pokud účastník neuspěl s námitkou podjatosti soudce během řízení. Soudní řád správní upravuje také situaci, která může nastat při řízeních, ve kterých je soud povinen rozhodnout ve lhůtách počítaných na dny. Pokud při takovém řízení má soud za to, že námitka podjatosti není důvodná, bude se tato podjatost posuzovat až v rámci řízení o kasační stížnosti, v níž stěžovatel namítá právě zmatečnost řízení z důvodu toho, že o věci rozhodoval vyloučený soudce.⁵⁴

3.3.3 Nesprávné obsazení soudu

Ve věcech správního soudnictví rozhodují krajské soudy ve specializovaných senátech složených z předsedy a dvou soudců a specializovaný samosoudce, který rozhoduje o věcech vyjmenovaných v ustanovení § 31 odst. 2 soudního řádu správního a o dalších věcech, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Namítá-li stěžovatel, že řízení před krajským soudem bylo zmatečné z důvodu nesprávného obsazení soudu, musí uvést, z jaké konkrétní skutečnosti toto tvrzení dovozuje. Prvním možným důvodem zmatečnosti je, že věc, patřící do pravomoci senátu,

⁵³ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 909

⁵⁴ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 909

projednával a rozhodoval samosoudce. Nikoliv opačně.⁵⁵ „Situace, kdy namísto samosoudce rozhodoval senát, je sice nesprávným obsazením soudu, avšak tato vada není na újmu práv účastníků řízení, neboť jim naopak přináší kvalifikovanější rozhodování, a nepůsobí proto zmatečnost řízení, byť jistě jde o vadu řízení.“⁵⁶ Nesprávným obsazením soudu, které je důvodem zmatečnosti řízení, je i situace, kdy o věci rozhodoval jiný senát či samosoudce, než který měl podle rozvrhu práce rozhodovat. Listina základních práv a svobod ve svém čl. 38 odst. 1 garantuje každému právo na zákonného soudce, tedy že nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci. Jak budou jednotlivé věci, které mají být u soudu projednány a rozhodnuty, rozděleny mezi jednotlivá soudní oddělení, stanoví rozvrh práce. Ten je vydáván předsedou soudu, po projednání s příslušnou soudcovskou radou, na období jednoho roku. Je veřejně přístupný. Změna rozvrhu práce je možná, pokud ji zákon umožňuje a jsou pro ni vážné a racionální důvody. Pokud se jedná o takovou zákonem povolenou změnu, není naplněn důvod zmatečnosti řízení pro nesprávné obsazení soudu⁵⁷, jak judikoval i Nejvyšší správní soud: „Rozhodne-li senát krajského soudu ve složení, které odpovídá rozvrhu práce, ale liší se od složení, o němž byl účastník vyrozuměn, nezakládá tato skutečnost bez dalšího zmatečnost rozhodnutí krajského soudu.“⁵⁸

3.3.4. Rozhodnutí v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce

Bylo-li rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce, znamená to opět zmatečnost řízení. Stěžovatel ovšem musí uvést skutečnosti, které svědčí o příčinné souvislosti mezi trestným činem soudce a pro účastníka nepříznivým rozhodnutím. Není přítom podmínkou, aby byl soudce za tento

⁵⁵ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004, s. 266

⁵⁶ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 911

⁵⁷ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 913

⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.9.2008, č.j.: 8 Afs 32/2008-59, dostupné na http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0032_8Afs_0800059A_prevedeno.pdf [online]. [cit. 2014-03-16].

trestný čin odsouzen. Postačí, naplnil-li svým jednáním skutkovou podstatu trestného činu, o čemž rozhodne Nejvyšší správní soud.⁵⁹

3.4. Vady rozhodnutí a jiné vady řízení

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního je důvodem kasační stížnosti nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě i jiná vada, pokud ta mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. V tomto případě nebude Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti a přihlédne k těmto pochybením z úřední povinnosti. Je tomu tak proto, že z povahy věci nelze přezkoumat rozhodnutí, které je nepřezkoumatelné a také proto, že stěžovatel v mnoha případech o vadě řízení vůbec neví. Těmito zmiňovanými vadami mohou být vady rozhodnutí nebo vady řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo. Avšak v obou případech je tato vada předpokladem pro zrušení rozhodnutí krajského soudu pouze za situace, že mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, tedy pokud nelze dovodit, že výrok rozhodnutí by byl stejný, i pokud by k této vadě vůbec nedošlo.⁶⁰ Je taktéž nutno rozlišovat vady hmotněprávní a procesněprávní. „Je zapotřebí zkoumat vliv vady na zákonnost samotného rozhodnutí o věci samé, neboť hlavním účelem soudního řízení je nalézt zákonné rozhodnutí ve smyslu hmotněprávní spravedlnosti. Nelze automaticky za nespravedlivé považovat rozhodnutí ve své podstatě věcně správné, porušující však některá procesní práva účastníků.“⁶¹

3.4.1. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost

V tomto případě bude nutno vycházet prakticky z týchž principů, kterými se zabývala kapitola 3.2. Vady řízení ve své části ohledně nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu, a které byly v této souvislosti vytvořeny judikaturou

⁵⁹ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 913

⁶⁰ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 914

⁶¹ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 914

ve věcech správních.⁶² Podle nálezu Ústavní soudu jsou krajské soudy povinny se vypořádat se naprosto se všemi žalobními námitkami, i kdyby dle jejich názoru byly zanedbatelného významu s ohledem na závažnost celé věci. Pokud se krajský soud námitkou nezabýval a nevysvětlil žalobci v odůvodnění napadeného rozhodnutí proč, připravil ho tak o možnost bránit se cestou kasační stížnosti. Takové rozhodnutí je nutné považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, zvláště v případech, kdy je na této právní argumentaci postaven základ žaloby. Na druhé straně, pouhé dílčí nedostatky důvodů však nedostatkem důvodů v tomto smyslu nejsou, jelikož ty může Nejvyšší správní soud sám korigovat, aniž by musel napadené rozhodnutí zrušit.

Nepřezkoumatelnost z důvodu nesrozumitelnosti je nejčastěji zapříčiněna vadami jeho výroku. Stává se tak nejčastěji v žalobách na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením. Výrok rozsudku v tomto řízení je velice rozsáhlý, jelikož je v něm soudem určeno, že provedený zásah byl nezákonný, zákaz pokračování porušování práva žalobce správním orgánem a popřípadě obnovení v předešlý stav. A proto formulace srozumitelného výroku může být v některých případech problematictější, než je tomu například v případě žalob proti rozhodnutí správního orgánu, kde je nutné pouze vyslovení toho, jak soud o žalobě rozhodl.⁶³

Za nepřezkoumatelná z důvodu nesrozumitelnosti je nutno považovat také „ta rozhodnutí, která neobsahují základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné“⁶⁴ a též ta, „z nichž nelze jednoznačně dovodit,

⁶² Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004, s. 267

⁶³ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 917

⁶⁴ Součková, M., Lavický, P., Šiškeová, S. Soudní řád správní. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2005, s. 356

jakým právním názorem je správní orgán po zrušení svého rozhodnutí vázán a jak má v dalším řízení postupovat.“⁶⁵

3.4.2. Jiné vady mající vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé

Jinými vadami jsou myšlena porušení procesních ustanovení, která upravují řízení před krajskými soudy s podmínkou toho, že mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Jsou upravena jednak soudním řádem správním, který obsahuje obecná ustanovení o řízení a dále ustanovení u každé jednotlivé úpravy toho kterého řízení. S ohledem na možnost subsidiárního užití občanského soudního řádu, lze užit také jeho jednotlivá ustanovení a není vyloučena ani speciální úprava některých řízení před krajským soudem zvláštními zákony, například v oblasti azylových věcí a věci pobytu cizinců. Z judikatury plyne, že nejčastějšími „jinými vadami jsou vady stanovení okruhu účastníků řízení, jejich zástupců a osob zúčastněných na řízení, vady ve stanovení rozsahu přezkumu správního rozhodnutí, pochybení v poučovací povinnosti soudu, pochybení ve vedení jednání, vady ve způsobu vedení dokazování, vady ve zjišťování skutkové podstaty a vady související s vydáním rozhodnutí.“⁶⁶

3.5. Nezákonnost odmítnutí návrhu a zastavení řízení

Tato stížní námitka dopadá pouze na určitý typ rozhodnutí. Jedná se o ta rozhodnutí, jimiž se řízení končí, aniž by bylo rozhodnuto o meritu věci. Nelze ji proto použít, pokud bylo o žalobě věcně rozhodnuto rozsudkem.⁶⁷ Aby byla kasační stížnost, spočívající v tomto důvodu, úspěšná, je zapotřebí, aby rozhodnutí vydané soudem bylo v rozporu s předpisy soudního řádu správního ohledně důvodů odmítnutí návrhu či zastavení řízení.⁶⁸ A pro tato rozhodnutí

⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.9.2010, č.j.: 3 Ads 80/2009-132, dostupné na: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0080_3Ads_0900_b2e4e4b6_5c0c_4386_bebdb_93cb84087da3_prevedeno.pdf [online]. [cit. 2014-03-16].

⁶⁶ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 919

⁶⁷ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 919

⁶⁸ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, s. 267

v sobě zahrnuje všechny důvody, které nalezneme v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a) - d) soudního řádu správního s výjimkou ustanovení písmena b).⁶⁹

3.6. Kasační stížnost proti pořádkové pokutě

Pořádková pokuta může být uložena krajským soudem za neuposlechnutí výzvy, učinění urážlivého podání nebo přednesu a to jak účastníkovi řízení, zúčastněné osobě, tak i svědkovi, znalci, tlumočnickovi a dalším. Lze ji taktéž uložit právnímu zástupci, který odpovídá za obsah urážlivého podání, které v zastoupení klienta sepsal.⁷⁰ Ta je ukládána rozhodnutím o pořádkové pokutě a právě to lze napadnout kasační řízení podle § 103 odst. 2., odstavce 1 se přitom užije přiměřeně. Stěžovatel se musí domáhat některého z důvodů uvedeného v odstavce 1, avšak pouze toho, který je přiměřeně použitelný. Z logiky věci plyne, že těmito důvody v řízení o pořádkové pokutě nemohou být důvody uvedené v odst. 1 písm. b) ani e).⁷¹

⁶⁹ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 919

⁷⁰ Více: Kosař, D., Urážka soudce v kasační stížnosti, *Soudní rozhledy*, 2011, č. 5, s. 192.

⁷¹ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004, s. 268

4.0. Nepřípustnost a nepřijatelnost kasační stížnosti

4.1. Nepřípustnost kasační stížnosti

Soudní řád správní ve svém § 104 navazuje na § 102, který obsahuje obecný princip, že kasační stížnost je přípustná proti každému pravomocnému rozhodnutí krajského soudu vydaného ve správním soudnictví s výjimkou těch případů, kdy to zákon vyloučuje. A tyto vyloučené případy upravuje ve svých jednotlivých odstavcích právě § 104 soudního řádu správního. Některá rozhodnutí jsou vyloučena typově v návaznosti na jejich povahu, některá s ohledem na oblast, které se týkají a některá pro nesplnění určitých požadavků.⁷²

4.1.1. Nepřípustnost ve věcech volebních

Vyloučení podání kasační stížnosti ve věcech volebních je zapříčiněno tím, že zde převládá zájem na rychlosti řízení nad požadavkem sjednocování rozhodnutí krajských soudů pomocí kasačních stížností. Ve věcech volebních je tedy kasační stížnost obecně vyloučena. Přípustná je pouze v případě, že se jedná o řízení ve věcech porušení pravidel financování volební kampaně, kde není dán důraz na rychlost řízení, protože zde není rozhodováno o složení volených orgánů vykonávající veřejnou moc, ale prakticky se jedná o specifický druh nalézacího řízení.⁷³

4.1.2. Nepřípustnost pouze proti výroku o nákladech řízení či proti důvodům rozhodnutí

Je – li jediným důvodem kasační stížností napadení výroku o nákladech řízení, je nepřípustná. A je tedy zcela irelevantní, zda je tento výrok správný, či nikoliv. Pokud by však byl, současně s výrokiem o nákladech řízení, napadán i výrok ve věci samé, je taková kasační stížnost v zásadě přípustná a nebrání tomu, aby byl napraven výrok krajského soudu o nákladech řízení i za situace, že kasační stížnost ohledně meritů věci bude shledána nedůvodnou. Pokud se jedná a

⁷² Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 927

⁷³ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 928

vyloučení přípustnosti kasační stížnosti, je tomu tak proto, aby nedocházelo k přetěžování Nejvyššího správního soudu kvůli rozhodování bagatelních věcí. Jelikož, domáhá-li se stěžovatel kasační stížnosti změny pouze odůvodnění rozhodnutí, nejde mu tudíž o změnu jeho právních poměrů, nýbrž pouze o jiné právní hodnocení za zachování stejného výroku rozhodnutí krajského soudu. Tato bude považována za nepřipustnou, jelikož účelem kasační stížnosti je brojit proti výroku rozhodnutí krajského soudu, nikoli pouhá polemika s některými aspekty odůvodnění. Za kasační stížnost směřující pouze proti důvodům rozhodnutí bude považována i stížnost, kterou se stěžovatel domáhá výroku soudu, ke kterému ten není oprávněn nebo povinen.⁷⁴ Avšak brojí-li stěžovatel proti důvodům, které soud v napadeném rozhodnutí použil a zároveň na základě toho usuzuje, že mělo být soudem o věci rozhodnuto jinak, bude třeba takovou kasační stížnost posoudit podle jejího obsahu a tudíž jako přípustnou, jelikož je z ní patrné, že stěžovatel vlastně napadá i výrok rozhodnutí.⁷⁵

4.1.3. Nepřipustnost kasační stížnosti, kdy soud znovu rozhodl poté, co bylo Nejvyšším správním soudem jeho původní rozhodnutí zrušeno.

Kasační stížnost je nutno považovat za nepřipustnou za situace, kdy ta brojí proti novému rozhodnutí krajského soudu, který rozhodl znovu poté, co jeho původní rozhodnutí Nejvyšší správní soud zrušil a zavázal krajský soud svým právním názorem v tomto zrušovacím rozsudku, jak je upraveno v § 104 odst. 1 písm a) soudního řádu správního. Vázanost krajského soudu právním názorem Nejvyššího správního soudu, vysloveným ve zrušujícím rozsudku, vyplývá z § 110 odst. 4 soudního řádu správního. Porušení této zákonem stanovené zákonné povinnosti krajského soudu by znamenalo výjimku a tedy oprávnění stěžovatele podat znovu kasační stížnost, kde stěžovatel nebude uplatňovat stejné důvody jako v původní kasační stížnosti, nýbrž bude namítat nerespektování závazného právního názoru.⁷⁶ Smyslem zákazu opakovaných kasačních stížností je zamezit tomu, aby

⁷⁴ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 929

⁷⁵ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004, s. 273

⁷⁶ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004, s. 273

se téže věci musel Nejvyšší správní soud opětovně zabývat i poté, co již jedenkrát svůj právní názor vyslovil a krajský soud se tímto názorem řídil.⁷⁷ „S odkazem na nepřipustnost však nebude možno kasační stížnost odmítnout tehdy, pokud Nejvyšší správní soud předchozí rozhodnutí krajského soudu zrušil pro vady řízení před soudem (typicky zruší-li ho pro nepřezkoumatelnost) a jen k odstranění těchto procesních vad svým právním názorem krajský soud zavázal; stěžovateli nelze v takovém případě upřít právo, aby k jeho další kasační stížnosti kasační soud podrobil přezkumu např. právní názor krajského soudu na aplikované hmotné právo či jeho závěry o vadách správního řízení.“⁷⁸

4.1.4. Nepřipustnost proti rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení

Proti rozhodnutím, jimiž se pouze upravuje vedení řízení, je kasační stížnost taktéž nepřipustná. Takovými rozhodnutí jsou ta rozhodnutí, která soud vydává v průběhu řízení a zajišťuje si jimi podmínky pro řádný průběh procesu a pro samotné rozhodnutí ve věci samé. Jde prakticky o usnesení, která jsou méně významná, nerozhoduje se jimi o meritu věci a ani soud není těmito rozhodnutími vázán a může je měnit. Tudíž není odnětí možnosti podání kasační stížnosti proti takovému rozhodnutí krácením účastníka na jeho právech. Jedná se například o usnesení o spojení věcí ke společnému řízení či o vyloučení věcí k samostatnému projednání, usnesení o prodloužení soudcovské lhůty, usnesení o zamítnutí návrhu na provedení důkazu, usnesení o přerušování řízení, usnesení o prominutí pořádkové pokuty (nesmí být zaměňováno s rozhodnutím o uložení pořádkové pokuty, proti kterému kasační stížnost přípustná je podle ustanovení § 103 odst. 2 soudního řádu správního) a další.⁷⁹

4.1.5. Nepřipustnost proti rozhodnutím dočasné povahy

V případě nepřipustnosti kasační stížnosti z důvodu, že směřuje proti rozhodnutí, které je pouze dočasné povahy, je problematické definovat, o která rozhodnutí

⁷⁷ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 930

⁷⁸ Brothánková, J., Žiškova, M., Soudní řád správní. 2., aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1.1. 2006. Praha: Linde, 2006, s. 197

⁷⁹ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, s. 273

vlastně jde. Jako rozhodnutí dočasné povahy jsou brána rozhodnutí, která mají omezené trvání, a tudíž dochází ke zrušení soudem samým nebo zanikají přímo ze zákona právní mocí nebo vykonatelností rozhodnutí ve věci samé. Až judikatura dovodila, že takovými rozhodnutími nepochybně jsou rozhodnutí, jímž krajský soud vyhověl žalobě o přiznání odkladného účinku, rozhodnutí, kterým soud tento návrh zamítá, a také rozhodnutí, kterým soud usnesení o přiznání odkladného účinku zrušil.⁸⁰

4.1.6. Nepřípustnost kasační stížnosti opírající se pouze o „jiné důvody“

Kasační stížnost je přípustná v zákonem stanovených případech, které upravuje § 103 soudního řádu správního. Tyto důvody přípustnosti jsou koncipovány velice široce a tak těchto „jiných důvodů“ nalezneme v praxi jen velmi málo. Je tomu tak proto, aby byla stěžovatelům umožněna rozsáhlá možnost ochrany jejich práv a také z důvodu, aby tímto způsobem mohl Nejvyšší správní soud zajišťovat jednotu a zákonnost rozhodování krajských soudů. Je-li tudíž kasační stížnost podána z jiných důvodů, je nepřipustná.

Pokud se zaměříme na ony „jiné důvody“ dostaneme se hlavně k problematice právních novot, které jsou v řízení o kasační stížnosti zakázány. Jelikož budeme-li vycházet z dispoziční zásady, která toto řízení ovládá, zjistíme, že neznamená pouze oprávnění žalobce disponovat s předmětem řízení, nýbrž i povinnost žalobce tvrdit veškeré konkrétní nezákonnosti již v původní žalobě, lze-li to po něm spravedlivě a objektivně požadovat. Výjimku tvoří námitky, které brojí proti vadám správního rozhodnutí, k nimž měl krajský soud přihlížet ex offio. V řízení před krajskými soudy se uplatní zásada koncentrace. Kdy lze naposledy uvést takové námitky, záleží na jednotlivých typech řízení. V některých případech lze žalobu (návrh) rozšiřovat až do rozhodnutí soudu (např. žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nebo v řízení na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu), v jiných je žalobce limitován lhůtou pro podání žaloby (např. řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu). Zákaz namítání nových právních skutečností je omezení logické, jelikož je žádoucí, aby Nejvyšší správní soud přezkoumal závěry

⁸⁰ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 932

krajského soudu, které zaujal k jednotlivým skutkovým a právním otázkám, nikoliv, aby se zabýval novými tvrzeními.⁸¹ Pokud by takové důvody přesto stěžovatel vznesl až v kasační stížnosti, musel by konkrétně a výslovně uvést i důvody, které mu bránily nově uváděné skutečnosti či důvody uplatnit dříve.⁸²

Je třeba také zdůraznit, že zákaz právních novot lze uplatňovat pouze ve vztahu ke kasačním stížnostem podávaným z důvodu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) soudního řádu správního, které brojí proti postupu správních orgánů či proti posouzení právní otázky, kterou již předtím řešil správní orgán. V případech § 103 odst. 1 písm. c), d), e) toto omezení neplatí, jelikož z logiky věci vyplývá, že tyto důvody lze namítat poprvé právě až v kasační stížnosti. Na závěr je příhodné konstatovat, že zákaz novot se týká pouze novot právních, jelikož novoty skutkové, tedy nová skutková tvrzení jsou vyloučena ustanovením § 109 odst. 5 soudního řádu správního a Nejvyšší správní soud k nim při svém rozhodování nepřihlíží.⁸³

Další kasační stížností, která bude Nejvyšším správním soudem odmítnuta pro nepřipustnost podle § 104 odst. 4 soudního řádu správního, je ta, kde stížnostním důvodem bude namítaná místní nepříslušnost krajského soudu, který napadené rozhodnutí vydal. Jelikož judikatura dovodila, že místní nepříslušnost nemá za následek nedostatek podmínek řízení (viz kapitola 2.3.1.). A bude odmítnuta také ta, která brojí proti rozhodnutí, které nebylo vydáno krajským soudem ve správním soudnictví, ale například v řízení občanskoprávním.⁸⁴

4.2. Nepřijatelnost kasační stížnosti

Nepřijatelnost kasační stížnosti nesmí být zaměňována s její nepřipustností. Zatímco pro nepřijatelnost je kasační stížnost soudem odmítána ze zákonem výslovně stanovených důvodů, kdy ten vylučuje přezkum určitého okruhu

⁸¹ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 932

⁸² Brothánková, J., Žiškova, M., Soudní řád správní. 2., aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1.1. 2006. Praha: Linde, 2006, s. 198

⁸³ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 932

⁸⁴ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, s. 275

rozhodnutí krajských soudů nebo rozhodnutí určitého obsahu, nepřijatelnost kasační stížnosti znamená, že neexistuje žádný z důvodů, pro který by měla být odmítnuta pro nepřijatelnost, avšak i přes to Nejvyšší správní soud nemusí přistoupit k jejímu věcnému přezkumu, pokud důvody, o něž se stěžovatel kasační stížností opírá, podstatně nepřesahují jeho vlastní zájem.⁸⁵ Tento razantní krok je reakcí zákonodárce na nebývalý nárůst kasačních stížností proti rozhodnutím krajských soudů ve věcech přezkumu správních rozhodnutí o azylu, které však byly ve většině případů zamítny jako nedůvodné.⁸⁶ „Tyto kasační stížnosti tvořily v letech 2003 a 2004 dvě třetiny celkového nápadu kasačních stížností a značnou měrou se podílely na zvyšujícím se počtu neskončených věcí. Pro narůstající počet nevyřízených věcí nemohl Nejvyšší správní soud v rozumné lhůtě rozhodovat v ostatních správních věcech. Úspěšnost kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany přitom byla ve srovnání s ostatní agendou zcela mizivá, neboť“⁸⁷ „se ukázalo, že soudní řízení v azylových věcech se stalo pouhou záminkou pro to, aby žadatelé, kteří nemohou jiným způsobem legalizovat svůj pobyt na území ČR, podávali žádosti o udělení azylu. V naprosté většině případů se však jedná o ekonomické migranty, u nichž azylové důvody zřetelně nejsou dány, a žadatelé to v mnoha případech ani sami netvrdí.“⁸⁸ A z tohoto důvodu byl novelou č. 350/2005 Sb. soudního řádu správního zaveden v řízení o kasační stížnosti „zkrácený“ procesní postup, tzv. odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost, pokud svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, ve snaze omezit zneužívání soudního řízení za účelem legalizace pobytu na území České republiky.⁸⁹

⁸⁵ Brothánková, J., Žiškova, M., Soudní řád správní. 2., aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1.1. 2006. Praha: Linde, 2006, s. 199

⁸⁶ Sládeček, V., Tomoszková, V. a kol., Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 71

⁸⁷ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 938

⁸⁸ Sládeček, V., Tomoszková, V. a kol., Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 71

⁸⁹ Sládeček, V., Tomoszková, V. a kol., Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 71

Co se má na mysli pod neurčitým právním pojmem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“ objasnil Nejvyšší správní soud svou judikaturou, podle které se jedná o „natolik zásadní a intenzivní situaci, 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.“⁹⁰ To se týká situací, kdy se kasační stížnost dotýká právních otázek, které judikatura doposud vůbec neřešila, neřešila je kompletně, nebo je řešila rozdílně na úrovni krajských soudů či na úrovni Nejvyššího správního soudu. Dále také, pokud bude zapotřebí změnit výklad právních otázek dosud řešených jednotlivě, tedy učinit takzvaný judikatorní odklon, anebo v napadeném rozhodnutí krajského soudu bude shledáno takové pochybení, ve formě nerespektování ustálené a jasné soudní judikatury či hrubého pochybení při výkladu hmotného či procesního práva, že by mohlo mít dopad na hmotněprávní postavení stěžovatele.⁹¹

O kasační stížnosti ve věci mezinárodní ochrany rozhoduje tříčlenný senát, který obecně rozhoduje prostou většinou svých členů. Pouze k přijetí usnesení o tom, zda kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele je třeba souhlasu všech členů senátu. Usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost nemusí být odůvodněno, avšak praxe ukazuje, že zatím všechna usnesení o nepřijatelnosti kasační stížnosti byla Nejvyšší správním soudem stručně odůvodněna i přes to, že zákon to jako povinnost neukládá.⁹²

⁹⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26.4.2006, č.j.: 1 Azs 13/2006 - 39 , dostupné na: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0013_1Azs_0600039A_prevedeno.pdf [online]. [cit. 2014-03-16].

⁹¹ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 939

⁹² Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 941

5.0. Účastníci řízení o kasační stížnosti

Účastníky řízení o kasační stížnosti jsou v první řadě stěžovatel a všichni, kdo byli účastníky původního řízení. Stávají se jimi automaticky ze zákona, a proto nemusí svou účast na řízení o kasační stížnosti jakkoliv oznamovat. Tento okruh účastníků nelze rozšiřovat.⁹³

Kdo může být stěžovatelem, bylo osvětleno v kapitole 2.0. Účastníky původního řízení, tedy řízení před krajským soudem, jsou podle ustanovení § 33 odst. 1 navrhovatel (žalobce) a odpůrce (žalovaný) nebo ti, o nichž to stanoví zákon. Až konkrétní zákonná ustanovení určují, kdo je navrhovatelem (žalobcem) a odpůrcem (žalovaným) u jednotlivých typů žalob. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je žalobcem ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení rozhodnutím správního orgánu (§ 65 odst. 1 soudního řádu správního) nebo ten, kdo tvrdí, že bych postupem správního orgánu zkrácen na právech, která mu přísluší a to takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí (§ 65 odst. 2 soudního řádu správního). Soudní řád správní v § 66 přiznává i dalším subjektům zvláštní žalobní legitimaci k ochraně veřejné zájmu. Jsou jimi například nejvyšší státní zástupce, který je oprávněn žalobu podat, pokud pro to shledá závažný veřejný zájem a veřejný ochránce práv, který takový závažný veřejný zájem musí prokázat. A žalovaným je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla. V řízení o žalobách na ochranu proti nečinnosti je žalobcem ten, kdo se domáhá, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (§ 79 odst. 1 soudního řádu správního) a žalovaným je správní orgán, který má podle žalobního tvrzení povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení (§ 79 odst. 2 soudního řádu správního). V řízení o žalobách na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je ten, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu žalobcem (§82 soudního řádu správního) a žalovaným je správní orgán, o kterém žalobce tvrdí, že provedl zásah (§ 83

⁹³ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004, s. 277

soudního řádu správního). Pokud jde o řízení ve věcech místního a krajského referenda je okruh účastníků přesně stanoven § 91a odst. 2 soudního řádu správního, podle něhož se za účastníky řízení považuje přípravný výbor a příslušná obec, městská část nebo městský obvod územně členěného statutárního města, městská část hlavního města Prahy nebo hlavní město Praha a navrhovatel, pokud se jedná o ochranu ve věcech místního referenda a ve věcech ochrany krajského referenda jsou účastníci určeni § 91b odst. 2 soudního řádu správního, tedy přípravný výbor, příslušný kraj a navrhovatel. K tomuto upřesnění došlo až novelou č. 303/2001 Sb., díky které již nejsou za účastníky považovány všechny osoby, které jsou oprávněny hlasovat v místním referendu.⁹⁴ Navrhovatelem v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem a odpůrcem je ten, kdo ono napadané opatření obecné povahy vydal (§ 101a odst. 1 a 3).

Co se osob zúčastněných na řízení týče, mohou se stát účastníkem řízení o kasační stížnosti pouze tehdy, pokud jako stěžovatel sami kasační stížnost podají. Neučiní-li tak, jejich dosavadní postavení se nemění a nadále zůstávají osobami zúčastněnými na řízení i v řízení o kasační stížnosti⁹⁵, což vyplývá z § 120 soudního řádu správního s odkazem na § 34 soudního řádu správního a potvrzuje to i § 109 odst. 1 soudního řádu správního, který s osobami zúčastněnými na řízení počítá. Opakované prohlášení těchto osob, že hodlají uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení, není třeba, soud tak jedná automaticky se všemi, kteří byli osobami zúčastněnými na původním řízení.⁹⁶

Soudní řád správní stanoví povinné zastoupení stěžovatele v řízení o kasační stížnosti advokátem (§ 105 odst. 2). Tím se liší od řízení před krajskými soudy (i když původní vládní návrh soudního řádu správního počítal s povinným zastoupením pro všechna řízení ve správním soudnictví a to hlavně pro složitost projednávaných věcí a také kvůli faktu, že žalovaným je vždy správní orgán, který

⁹⁴ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 944

⁹⁵ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004, s. 277

⁹⁶ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 944

má k dispozici pracovníky s odbornými znalostmi a dlouholetými zkušenostmi, na rozdíl od žalobce, tedy fyzické či právnické osoby, která takovým „know-how“ většinou nedisponuje. Zakotvení povinného zastoupení pro řízení vedená podle části třetí hlavy první a druhé soudního řádu správního nakonec neprošlo⁹⁷ a jedním z důvodů byla i obava, že zvýšení nákladů na zastoupení s tím spojené by mohlo některé potencionální žalobce odradit, aby se se svou věcí na soud obrátili.⁹⁸). Povinné zastoupení advokátem je tedy vyžadováno pouze v řízení o kasační stížnosti a platí bezpodmínečně. Jedinou výjimkou je situace, kdy stěžovatel sám, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, má právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 soudního řádu správního).

Zákonná formulace povinného zastoupení v řízení o kasační stížnosti, tedy že „stěžovatel musí být zastoupen advokátem“, dala vzniknout otázce, zda kasační stížnost musí sepsat přímo advokát, nebo postačí, zda ji sepíše stěžovatel a později doloží plnou moc advokáta, k čemuž se nakonec soudní praxe přiklonila. Nedostatek povinného zastoupení, není tak považován za vadu podání, ale za chybějící podmínku řízení. Z toho vyplývá, že advokát se v mnoha případech stává pouhým signatářem plné moci a příjemcem rozhodnutí o kasační stížnosti, jelikož Nejvyšší správní soud o ní rozhoduje převážně v neveřejném zasedání.⁹⁹

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se ohledně zastoupení účastníka usnesl, že „plná moc udělená advokátovi k tomu, aby účastníka ve všech právních věcech zastupoval před soudy, obsahující též výslovné zmocnění k zastupování v řízení o kasační stížnosti v konkrétní věci, opravňuje advokáta k zastupování v řízení o žalobě podle soudního řádu správního před krajským soudem i poté, kdy původní rozhodnutí krajského soudu bylo ke kasační stížnosti zrušeno.“¹⁰⁰

⁹⁷ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004, s. 277

⁹⁸ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 945

⁹⁹ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 946

¹⁰⁰ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18.12.2008, č.j. 8 Azs 16/2007-158, dostupné na: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0016_8Azs_0700158A_prevedeno.pdf [online]. [cit. 2014-03-16].

Další spornou záležitostí ohledně zastoupení byla otázka plné moci. Zda je potřeba speciální plná moc, nebo postačí obecná. Dle komentáře k soudnímu řádu správnímu od Vladimíra Vopálky a kolektivu postačí, pokud bude plná moc obsahovat ustanovení, že je udělena pro řízení ve věcech správního soudnictví.¹⁰¹

¹⁰¹ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004, s. 279

6.0. Náležitosti kasační stížnosti a lhůta pro její podání

Jelikož podle § 106 odst. 1 soudního řádu správního se užíje § 37 soudního řádu správního obdobně, znamená to, že kasační stížnost, jakožto podání obsahující úkon, jímž se disponuje řízením nebo jeho předmětem, lze podat písemně, ústně do protokolu nebo elektronicky se zaručeným elektronickým podpisem podle z. č. 227/2000 Sb. o elektronickém podpisu ve znění pozdějších podpisů. Pokud by toto podání bylo učiněno v jiné formě, například faxem, musí být do tří dnů potvrzeno písemným podáním nebo shodného obsahu nebo musí být předložen jeho originál, jinak se k němu nepřihlíží, tzn., že řízení o kasační stížnosti nebude vůbec zahájeno. Stěžovatel je oprávněn vzít zcela či zčásti svou stížnost zpět, dokud o ní Nejvyšší správní soud nerozhodne.¹⁰²

Náležitosti podání, které musí obsahovat kasační stížnost, můžeme rozdělit na obecné a zvláštní. Obecné náležitosti podání upravuje § 37 odst. 3 soudního řádu správního, který říká, že z každého podání musí být zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje a musí být podepsáno a datováno. Kromě těchto, musí stěžovatel v kasační stížnosti označit rozhodnutí krajského soudu, proti kterému stížnost směřuje a to uvedením jeho spisové značky (popř. čísla jednacího) a dnem jeho vydání. Ve stížnosti musí být rovněž uvedeno, v jakém rozsahu napadá rozhodnutí krajského soudu, zda zcela či zčásti, tedy proti kterým konkrétním výrokům rozhodnutí stěžovatel kasační stížností brojí. Dále zde musí být vymezeny důvody, pro které je rozhodnutí krajského soudu napadáno, tj. v čem je spatřována jeho nezákonnost nebo vadnost řízení před soudem, které jeho vydání předcházelo. Poslední povinnou náležitostí kasační stížnosti je údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno, který je důležitý z hlediska počítání lhůty pro její podání.¹⁰³

Lhůta pro podání kasační stížnosti je relativně krátká. Zákon stanoví, že musí být podána do dvou týdnů po doručení písemného vyhotovení rozhodnutí krajského soudu. Je tedy nerozhodné, kdy napadené rozhodnutí nabylo právní moci. „Následujícího dne začíná běžet dvoutýdenní lhůta pro podání kasační

¹⁰² §37 z. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰³ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004, s. 279

stížnosti, která skončí dnem, jenž se svým označením shoduje se dnem doručení. Byl-li tedy rozsudek krajského soudu doručen v pracovní den v pátek, je posledním dnem, kdy lze kasační stížnost podat, opět pátek druhého týdne, je-li pracovním dnem.¹⁰⁴ Každému z účastníků a osob zúčastněných na řízení tak běží lhůta k podání kasační stížnosti samostatně. Výjimku tvoří osoba, která tvrdí, že o ní soud chybně vyslovil, že není osobou zúčastněnou na řízení a osoba, která uplatnila práva osoby zúčastněné na řízení teprve až po vydání rozhodnutí krajského soudu. Jim oběma počíná běžet lhůta až doručením rozhodnutí posledního z účastníků řízení (nikoliv osobě zúčastněné).¹⁰⁵

Pokud by bylo vydáno opravné usnesení, začíná běžet nová, dvou týdenní lhůta od doručení tohoto usnesení. Cílem tohoto ustanovení je poskytnout možnost obrany pomocí kasační stížnosti tomu, kde se cítí poškozen rozhodnutím krajského soudu až v jeho opraveném znění.¹⁰⁶ Nejvyšší správní soud však judikoval, že tato nová lhůta běží pouze tehdy, směřuje-li kasační stížnost proti výroku, který byl opravným usnesením opraven, nebo proti výroku, který je na opraveném výroku závislý. Pokud tomu tak není, běh nové lhůty je v takovém případě považován za bezdůvodný.¹⁰⁷

Lhůtu k podání kasační stížnosti nelze prominout. Zmeškání této lhůty má za následek odmítnutí kasační stížnosti jako opožděné podle § 46 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního. Nelze ji prominout ani za situace, že kasační stížnost bude současně obsahovat žádost o prominutí zmeškání lhůty. Taková stížnost bude taktéž usnesením odmítnuta jako opožděná a s žádostí o prominutí zmeškání lhůty se soud vypořádá pouze v odůvodnění tohoto usnesení.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Součková, M., Lavický, P., Šiškeová, S. Soudní řád správní. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2005, s. 364

¹⁰⁵ § 106 odst. 2 z. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰⁶ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 954

¹⁰⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.2.2007, č.j.: 4 Ans 3/2006-123, dostupné na: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0003_4Ans_0600123A_prevedeno.pdf [online]. [cit. 2014-03-16].

¹⁰⁸ Součková, M., Lavický, P., Šiškeová, S. Soudní řád správní. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2005, s. 364

Neobsahuje-li kasační stížnost všechny zákonem požadované náležitosti, vyzve soud usnesením stěžovatele k jejich doplnění. Přitom mu poskytne lhůtu jeden měsíc od doručení usnesení, kterým byl vyzván k doplnění podání. § 106 odst. 3 soudního řádu správního stanoví možnost rozšiřování kasační stížnosti na výroky dosud nenapadené a také rozšiřování jejich důvodů. Jedná se tedy o lhůtu koncentrační.¹⁰⁹ „Současně je třeba odlišovat tzv. obsahovou koncentrační zásadu, plynoucí z § 104 odst. 4. soudního řádu správního, v důsledku které lze důvody nezákonnosti rozhodnutí (postupu) správního orgánu uplatňovat jen v řízení před krajským soudem a později v kasační stížnosti lze tyto důvody toliko opakovat, a nikoliv přidávat důvody nové.“¹¹⁰ Ze závažných důvodů může být lhůta na doplnění podání prodloužena, nejdéle však o další měsíc. Tato lhůta je již nepřekročitelná. „Z toho plyne, že zákonodárce v těchto případech poskytuje fakticky lhůtu minimálně 6 týdnů. Prakticky vzato tak postačuje, když je ve lhůtě 2 týdnů podána toliko blanketní kasační stížnost.“¹¹¹

Soudem, kterému se podává kasační stížnost, je Nejvyšší správní soud. Jedná se o novou úpravu, kterou přinesla novela soudního řádu správního č. 303/2011 Sb. Do účinnosti této novely byl místem podání kasační stížnosti krajský soud, které napadené rozhodnutí vydal. Smyslem tohoto ustanovení je zabránit průtahům řízení o kasační stížnosti zapříčiněným předkládáním soudního spisu krajským soudem Nejvyššímu správnímu soudu. Lhůta je taktéž zachována, byla-li stížnost podána u soudu, který napadené rozhodnutí vydal. Ten ji bez zbytečného odkladu předá, společně se soudním a případně též správním spisem, Nejvyššímu správnímu soudu.¹¹²

Spornou se stala právní otázka, zda je zachována lhůta k podání, kdy i přes řádné poučení účastníků řízení a osob zúčastněných na řízení o možnosti podání kasační stížnosti v rozhodnutí krajského soudu byla tato stížnost podána u

¹⁰⁹ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004, s. 280

¹¹⁰ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 957

¹¹¹ Sládeček, V., Tomoszková, V. a kol., Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 72

¹¹² Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 958

nepříslušného soudu. Vyřešena musela být až rozhodnutím rozšířeného senátu, který rozhodl tak, že „kasační stížnost podaná sice ve lhůtě, ale u nepříslušného soudu, je však kasační stížností včasnou jen tehdy, jestliže tento nepříslušný soud ve lhůtě stanovené pro podání kasační stížnosti tuto odešle soudu, který napadené rozhodnutí vydal, či Nejvyššímu správnímu soudu.“¹¹³ (Nově, jak již bylo řečeno, primárně Nejvyššímu správnímu soudu a popřípadě soudu krajskému, který napadené rozhodnutí vydal.)

¹¹³ Více usnesení Nejvyššího správního soudu, č.j: 1 Azs 51/2007-55, dostupné na: [Http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0051_1Azs_0700055A_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0051_1Azs_0700055A_prevedeno.pdf). [online]. [cit. 2014-03-16].

7.0. Odkladný účinek

Kasační stížnost je mimořádný opravný prostředek a tudíž se podává proti pravomocným rozhodnutím krajského soudu. Její podání nemá automaticky za následek odkladný účinek právní moci a vykonatelnosti takového rozhodnutí. Ten mu může přiznat, na návrh stěžovatele, Nejvyšší správní soud, jak stanoví soudní řád správní ve svém § 107 odst. 1. Návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je oprávněn podat stěžovatel. Není přitom rozhodné, v jakém postavení se nacházel v původním řízení před krajským soudem. Pokud je odkladný účinek přiznán, vztahuje se jak k soudnímu rozhodnutí, tak rozhodnutí správního orgánu¹¹⁴

Podle zákonné dikce se při přiznávání odkladného účinku kasační stížnosti užijí přiměřeně ustanovení § 73 odst. 2 až 5 soudního řádu správního. Odstavec 2 nám říká, že soud usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by pro žalobce (v našem případě stěžovatele) znamenaly nepoměrně větší újmu, než jaká může vzniknout jiným osobám přiznáním odkladného účinku a jestliže to není v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Existují tedy tři materiální předpoklady pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, které stojí vedle formální podmínky, kterou je existence samotného návrhu. Za prvé tedy výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí musí pro stěžovatele znamenat újmu, za druhé tato újma musí být pro stěžovatele nepoměrně větší, než jaká může vzniknout jiným osobám přiznáním odkladného účinku a nakonec přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Tyto předpoklady musí být splněny kumulativně.¹¹⁵ Přitom nepostačí, pokud stěžovatel pouze poukáže na hrozbu vzniku újmy, ta jím musí být osvědčena. Tvrzení možnosti újmy se bude lišit podle toho, kdo je stěžovatelem. Bude-li stěžovatelem žalobce, budou se skutková tvrzení v návrhu na přiznání odkladného účinku v řízení o kasační stížnosti pravděpodobně do velké míry shodovat s těmi, která uváděl v návrhu na přiznání odkladného účinku

¹¹⁴ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004, s. 281

¹¹⁵ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 960

žaloby, o které se vedlo předchozí řízení před krajskými soudy. Za opačné situace, kdy stěžovatelem bude žalovaný, se bude jeho návrh na odkladný účinek opírat o důvody naprosto jiné.¹¹⁶ „Žalovaný bude zejména hájit určitý veřejný zájem, jehož ochrana náleží do jeho působnosti (zájem na řádném výběru daní a poplatků, na ochraně kulturních památek, na odstranění stavby, kterou žalovaný považuje za stavbu nepovolenou, na nevrácení řidičského oprávnění určité osobě, na vyhoštění cizince apod.)“¹¹⁷

Při rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku Nejvyšší správní soud zjišťuje pouze existenci výše uvedených zákonných předpokladů, nezkoumá napadené rozhodnutí v mezích stížních námitek a ani nijak nepředjímá, jaké bude meritorní rozhodnutí.

V souvislosti s rozhodováním o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, vyvstala otázka, kam až může sahat povolený odklad vykonatelnosti. S ní se musel vypořádat Nejvyšší správní soud ve své judikatuře¹¹⁸, ve které „rozhodl, že odkladný účinek podle § 107 s. ř. s. 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 dotýčné řízení před krajským soudem vedlo“¹¹⁹

Obecně je zákonem stanoveno, že soud rozhodne o přiznání odkladného účinku bez zbytečného dokladu a není-li tu nebezpečí z prodlení, rozhodne do 30 dnů od jeho podání., jak stanoví § 73 odst. 4 soudního řádu správního. Avšak judikatura dovodila, že o něm není třeba rozhodovat v případech, kdy Nejvyšší správní soud rozhodne věcně o kasační stížnosti bez prodlení, ihned poté, co mu byla předložena a po poučení účastníků řízení. Jelikož v tomto případě nemůžou

¹¹⁶ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 960

¹¹⁷ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 961

¹¹⁸ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 962

¹¹⁹ Baxa, J., Průcha, P. a Šimka, K., K problematice odkladného účinku kasační stížnosti podané žalovaným. *Správní právo*, 2010, 43(8), s. 509

skutečnosti tvrzené jako důvod pro přiznání odkladného účinku vůbec ani nastat.¹²⁰

¹²⁰ Součková, M., Lavický, P., Šiškeová, S. Soudní řád správní. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2005, s. 367

8.0. Řízení před Nejvyšším správním soudem

Než Nejvyšší správní soud může rozhodnout o věci samé, je třeba učinit několik přípravných úkonů, jejichž smyslem je vytvoření podmínek právě pro rozhodnutí o meritu věci. Se zrušením § 108 soudního řádu správního novelou č.303/2011 Sb. s účinností od 1. 1. 2012 bylo celé přípravné řízení předcházející rozhodnutí o kasační stížnosti přesunuto z krajských soudů na Nejvyšší správní soud. Ten nejprve posoudí včasnost kasační stížnosti a také oprávněnost stěžovatele k jejímu podání. Pokud zjistí, že jde o kasační stížnost zjevně opožděnou, anebo že byla podána osobou zjevně neoprávněnou, nebude tyto její vady pro neúčelnost a nehospodárnost odstraňovat a kasační stížnost bez dalšího odmítne, což vyplývá z § 120 soudního řádu správního s odkazem na jeho § 46 odst. 1 písm. b) a c). Pokud shledá, že jsou tyto podmínky řízení splněny, zkoumá, zda jsou splněny i další podmínky řízení, např. povinné zastoupení ve smyslu §105 odst. 2 soudního řádu správního a zda podané kasační stížnosti nechybí některé náležitosti, které by měly být odstraněny postupem podle § 106 odst. 3 soudního řádu správního.¹²¹ Pokud byla podána bezvadná kasační stížnost, Nejvyšší správní soud doručí kasační stížnost ostatním účastníkům řízení a osobám zúčastněným na řízení, poskytne jim možnost vyjádřit se k jejímu obsahu a vyžádá spisy správního orgánu a krajského soudu, který napadené rozhodnutí vydal, popřípadě opatří další podklady potřebné pro rozhodnutí.¹²² Nejvyšší správní soud by měl činit všechny tyto výše zmíněné úkony až po zaplacení soudního poplatku (nejde-li o situaci, která splňuje podmínky pro osvobození od soudního poplatku). Poplatková povinnost totiž, jak již bylo řečeno v druhé kapitole této práce, vzniká podáním kasační stížnosti, při jejím nesplnění bude stěžovatel vyzván k jejímu dodatečnému zaplacení v určené lhůtě. Nebude-li soudní poplatek zaplacen ani po marném uplynutí této lhůty, soud řízení zastaví. A pokud by Nejvyšší správní soud činil veškeré své úkony ještě před vybráním soudního poplatku, mohlo by se

¹²¹ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004, s. 283

¹²² § 109 odst. 1 z. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů

posléze stát, že z důvodu jeho nezaplacení bude tyto úkony činit zbytečně, což neefektivní, nadbytečné a soud zatěžující.¹²³

O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání. To je nutné nařídit pouze ve dvou případech. První z nich je situace, kde je třeba provést dokazování. Nejvyšší správní soud opatřuje a provádí důkazy, jako jsou například výslechy účastníků, svědků či znalců, či provádění listinných důkazů, které stěžovatel nemohl navrhnout v předchozím řízení před krajským soudem, ale které jsou pro řízení o kasační stížnosti podstatné.¹²⁴ I když primárním úkolem Nejvyššího správního soudu je přezkoumat závěry krajského soudu, které zaujal k jednotlivým skutkovým a právním otázkám a je vázán zákazem skutkových a právních novot (§104 odst. 4 a § 109 odst. 5 soudního řádu správního), neexistuje žádné zákonné ustanovení, které by zakazovalo Nejvyššímu správnímu soudu provádět dokazování.¹²⁵ „S ohledem na § 120 poukazující na přiměřené užití obecných ustanovení o řízení vztahuje se i na řízení o kasační stížnosti § 52 odst. 1 a 2, podle něhož soud rozhoduje, které z navržených důkazů provede, a může provést i důkazy jiné, a vázán je pouze rozhodnutím soudů o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal, jakož i rozhodnutím o osobním stavu; o jiných otázkách si soud činí úsudek sám, ale je-li tu rozhodnutí o nich, vychází z něho, nebo uloží účastníku, aby takové rozhodnutí vlastním návrhem vyvolal.“¹²⁶ Dokazování může provádět také ohledně včasnosti kasační stížnosti, čímž bude například dokazování doručení rozhodnutí krajského soudu nebo ohledně důvodů kasační stížnosti (např. důvody dle § 103 odst. 1 písm. c) d) a e)), pokud tyto neplynou přímo z obsahu soudního spisu. Druhou možností, kdy Nejvyšší správní soud nařídí jednání je situace, kdy to považuje za

¹²³ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 968

¹²⁴ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004, s. 284

¹²⁵ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 969

¹²⁶ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004, s. 284

vhodné. Důvody můžou být různé, ale nikdy se však nebude jednat o reakci na samotnou žádost účastníka.¹²⁷

Nejvyšší správní soud je při rozhodování o kasační stížnosti vázán jejím rozsahem. Jedná se o obecné pravidlo, které vyplývá z dispoziční zásady, kterou je takové řízení ovládáno. Ale jak tomu tak bývá i z tohoto pravidla existují dvě výjimky. První z nich je případ, kdy na stěžovatelem napadeném výroku rozhodnutí krajského soudu je závislý výrok jiný, proti kterému stěžovatel kasační stížností nebrojí.¹²⁸ Vzájemná závislost výroků může pramenit z právního vztahu daného hmotným právem nebo právem procesním, přičemž tato druhá varianta je pro správní soudnictví běžnější. Nejtypičtějším příkladem je závislost výroku o nákladech řízení a výroku ve věci samé. Zruší-li Nejvyšší správní soud, na základě kasační stížnosti brojící pouze proti výroku ve věci samé, rozhodnutí krajského soudu nejen v tomto výroku, ale i ve výroku o nákladech řízení. O podobnou situaci se bude jednat také v případě, kdy Nejvyšší správní soud bude přezkoumávat rozsudek krajského soudu, který vzešel z řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 87 odst. 2 soudního řádu správního) a obsahuje více oddělených výroků. Ty mohou být až tři. Prvním výrokiem by bylo určeno, že zásah byl nezákonný, druhým výrokiem by v případě trvání útoku nebo jeho důsledků či hrozícím opakování zakázal krajský soud správnímu orgánu pokračování v porušování žalobcova práva a posledním výrokiem by přikázal, aby, je-li to, možné obnovil stav před zásahem. Vyhověl-li by v tomto případě Nejvyšší správní soud důvodné kasační stížnosti brojící proti jednomu z těchto výroků, zruší automaticky i ostatní dva výroky napadeného rozsudku krajského soudu. Neznamená to však, že soud bude tyto závislé výroky přezkoumávat z hlediska jejich správnosti. Budou zrušeny z0 titulu jejich provázanosti s napadeným a zrušeným výrokiem.¹²⁹ Druhým případem, který je výjimkou z vázanosti Nejvyššího správního soudu rozsahem kasační stížnosti, je situace, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. V takovém případě se o

¹²⁷ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 969

¹²⁸ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004, s. 284

¹²⁹ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 970

správním rozhodnutí nedá vůbec hovořit, jedná se o paakt, který nikoho nezavazuje a nikdo jej není povinen respektovat. Nicotnost nemůže být zhojena plynutím času. Nastává v důsledku některých vad, které byly dovozeny judikaturou.¹³⁰ „Typicky jsou takovými vadami neexistence zákonného podkladu pro rozhodnutí, nedostatek pravomoci, nejtěžší vady příslušnosti absolutní nedostatek formy, absolutní omyl v osobě adresáta, neexistence skutkového základu způsobující bezobsažnost, požadavek trestného plnění, požadavek plnění fakticky nemožného, neurčitost, nesmyslnost či neexistence vůle.“¹³¹

Stejně jako rozsahem kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud vázán i jejími důvody, vyjma případů stanovených zákonem. Důvody kasační stížnosti se zabývá třetí kapitola této diplomové práce, a jak již bylo řečeno, jedná se o takové skutkové a právní vady, pro které stěžovatel považuje rozhodnutí krajského soudu za nezákonné. A pouze těmi se Nejvyšší správní soud při řízení o kasační stížnosti zabývá. Existují ale 4 výjimky, které dle § 109 odst. 4 soudního správního řádu prolamují dispoziční zásadu. Jedná se o zmatečnost řízení před krajským soudem; vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, nepřekoumatelnost napadeného rozhodnutí a nicotnost správního rozhodnutí. Vysvětlení pro speciální úpravu těchto čtyř situací vyplývá z logiky věci. Zatímco v prvních dvou případech se jedná o vady, které nemusí být stěžovateli vůbec známy, a proto důvodu je neuplatní v kasační stížnosti, ale jsou tak závažné, že je v kasačním řízení nelze pominout. V tomto případě může Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí zrušit z těchto důvodů, i když ten nebyl v kasační stížnosti namítán. Pokud jde o rozhodnutí krajského soudu, které je z jakéhokoliv důvodu nepřekoumatelné, je logické, že to nemůže být Nejvyšším správním soudem posouzeno z hlediska zákonnosti a bude jím ex offio zrušeno. Stejně tak se nelze zabývat nicotným správním rozhodnutím, které de iure neexistuje. Proto bude Nejvyšší správní soud v první řadě přezkoumávat, zda nebylo řízení o kasační stížnosti zatíženo jedním z jmenovaných pochybení, či zda rozhodnutí správního

¹³⁰ Hendrych, D., a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 213

¹³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.7.2005, č.j.: 6 A 76/2001-96, dostupné na: [Http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2001/0076_6A__0100096A_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2001/0076_6A__0100096A_prevedeno.pdf). [online]. [cit. 2014-03-16].

orgánu nebylo nicotné a až posléze bude posuzovat důvody v kasační stížnosti uvedené.¹³²

§ 109 odst. 5 soudního řádu správního stanoví, že Nejvyšší správní soud nepřihlíží ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil až poté, co bylo vydáno napadené rozhodnutí. Těmito skutečnostmi jsou výhradně skutečnosti skutkové povahy, k jejichž prokázání je zapotřebí navrhnout nové důkazní prostředky. Tudiž toto omezení se vztahuje nejen na uplatňování nových skutečností, ale i nových důkazů k jejich prokázání. Je tomu tak proto, že Nejvyšší správní soud není opravnou instancí, nerozhoduje tedy o merituu věci, ale jeho úkolem převážně je přezkoumat závěry krajského soudu, ke kterým dospěl ohledně určitých skutkových a právních otázek v dané věci.¹³³ Smyslem této zásady koncentrace řízení tedy je zabránit tomu, aby Nejvyšší správní soud rozhodoval o rozsáhlejším návrhu, než o jakém rozhodoval krajský soud. Tato zásada se neuplatní, kdy nelze po stěžovateli spravedlivě požadovat, aby určité skutečnosti dokládal již v řízení o žalobě.¹³⁴

¹³² Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 971

¹³³ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 972

¹³⁴ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 973

9.0 Rozhodnutí o kasační stížnosti

Nejvyšší správní soud rozhoduje o kasační stížnosti rozsudkem. V zásadě může činit dva typy rozhodnutí. Prvním z nich jsou rozhodnutí procesní, kam patří odmítnutí návrhu, zastavení řízení a postoupení věci. Druhým typem je rozhodnutí ve věci samé, kterým jsou zamítnutí kasační stížnosti a zrušení rozhodnutí krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

9.1. Procesní rozhodnutí

Pokud již v řízení před krajským soudem byly dány důvody k zastavení řízení (§ 46 soudního řádu správního), odmítnutí návrhu (§ 47 soudního řádu správního), nebo postoupení věci (§7 odst. 5 a 6 soudního řádu správního) a krajský soud tak neučinil, ač tak učinit měl, zruší Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí krajského soudu a současně v tomto zrušujícím rozhodnutí učiní některé výše zmiňované procesní rozhodnutí. Obecně se „o odmítnutí návrhu (žaloby) rozhoduje tehdy, jestliže návrh je již v okamžiku jeho podání věcně neprojednatelný; jestliže se stane neprojednatelným až v průběhu řízení z některého z důvodů uvedených v § 47, soud řízení zastaví.“¹³⁵ A pro postoupení věci jsou dány důvody v případě, že návrh či žaloba byli podány u věcně nebo místně nepříslušného soudu. Shledá-li Nejvyšší správní soud takové důvody, rozhodne o nich sám v rozsudku, kterým se ruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu již nebude vrácena zpět k projednání, což je výjimka z obecného pravidla. „Respektuje se tím zásada rychlosti řízení a procesní ekonomie, kdy procesní pochybení krajského soudu je odstraněno a současně napraveno přímo rozhodnutím Nejvyššího správního soudu.“¹³⁶

Jelikož o odmítnutí návrhu, zastavení řízení, postoupení věci bude Nejvyšší správní soud rozhodovat jako poslední ve věci, rozhodne společně s tím i o veškerých nákladech řízení, které se skládají z nákladů řízení o kasační stížnosti a nákladů řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu.¹³⁷

¹³⁵ Brothánková, J., Žiškova, M., Soudní řád správní. 2., aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1.1. 2006. Praha: Linde, 2006, s. 66

¹³⁶ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004, s. 286

¹³⁷ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 979

9.2. Rozhodnutí ve věci samé

Základním způsobem meritorního rozhodnutí o kasační stížnosti je zamítnutí kasační stížnosti, nebyla-li shledána důvodnou, nebo zrušení rozhodnutí krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení, což je vlastně podstatou řízení o kasační stížnosti, které je ovládáno kasačním principem a v důsledku něhož Nejvyšší správní soud není opravnou instancí, nerozhoduje (až na výjimky) o věci samé, ale zpravidla jen posuzuje soulad rozhodnutí krajského soudu se zákonem.¹³⁸

Předpokladem pro zrušení rozhodnutí krajského soudu je závěr Nejvyššího správního soudu, že podaná kasační stížnost je důvodná. Důvodnost kasační stížnosti musí být však chápána v širším slova smyslu. To znamená, že napadené rozhodnutí krajského soudu bude zrušeno nejen v případě, že stěžovatel uspěje s některou se svých stížních námitek, ale Nejvyšší správní soud ex offio zruší a vrátí k projednání krajskému soudu také ta rozhodnutí, která jsou zatížena vadou řízení před krajským soudem nebo vadou rozhodnutí krajského soudu či jde o nicotná rozhodnutí správního orgánu, tedy ty případy, které prolamují dispoziční zásadu a jsou upraveny § 109 odst. 4 soudního řádu správního (viz kapitola 8.0.). Rozhodnutí krajského soudu bude zpravidla zrušeno jako celek, ale není vyloučeno, že v určitých případech jako je například spojení více věcí ke společnému projednání a rozhodnutí, vyvstanou důvody pro částečné zamítnutí kasační stížnosti a částečné zrušení rozhodnutí krajského soudu. Po zrušení rozhodnutí krajského soudu není obvykle nutné vést celé řízení znovu v plném rozsahu. Úkolem krajského soudu je odstranit vytknuté vady a často postačí, pokud ten vydá pouze nové rozhodnutí, bez toho aniž by nařizoval nové jednání a prováděl při něm dokazování.¹³⁹

Dalším případem, kdy Nejvyšší správní soud rozhodne o věci sám a nebude krajskému soudu, po zrušení jeho rozhodnutí, vracet věc k dalšímu řízení je situace uvedená v § 110 odst. 2 soudního řádu správního. Ten dává Nejvyššímu správnímu soudu určité omezené, taxativně vyjmenované, kompetence. Může rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu nebo vyslovení jeho nicotosti,

¹³⁸ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 976

¹³⁹ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 977

o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, o ochraně ve věcech místního referenda způsobem uvedeným v § 91a odst. 1 soudního řádu správního nebo o ochraně ve věcech krajského referenda způsobem uvedeným v § 91b odst. 1 soudního řádu správního¹⁴⁰ a to pouze za předpokladu, že pro takový postup byly podmínky již v řízení před krajským soudem. Není oprávněn například odmítnout návrh (žalobu). Je třeba zdůraznit, že postup dle § 110 odst. 2 soudního řádu správního je možnou pravomocí, kterou může využít, ale je pouze na uvážení Nejvyššího správního soudu, zda tak učiní.¹⁴¹

Co se nákladů řízení týče, je-li krajskému soudu vrácena věc k dalšímu řízení poté, co Nejvyšší správní soud rozhodl o zrušení jeho rozhodnutí, rozhodne ten ve svém novém rozhodnutí i o nákladech řízení o kasační stížnosti.¹⁴² „V novém rozhodnutí, kterým se řízení končí, krajský soud rozhoduje znovu o náhradě nákladů řízení, a to komplexně. Do těchto nákladů řízení patří jak náklady vzniklé v novém řízení před krajským soudem, tak i náklady, které vznikly v původním řízení před krajským soudem a též náklady, které vznikly v řízení o kasační stížnosti. Tyto náklady přitom tvoří jediný celek a krajský soud o nich rozhodne jediným výrokiem vycházejícím z § 60 soudního řádu správního.“¹⁴³

Rozhodnutím o nákladech řízení je třeba rozumět i rozhodnutí o placení nákladů řízení, tedy rozhodnutí o odměně ustanoveného zástupce navrhovatelů, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, které obsahuje

¹⁴⁰ §91a odst. 1 a §91b odst. 1 z. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, obsahují ustanovení, že „Návrhem se u soudu lze za podmínek stanovených zvláštním zákonem domáhat: určení, že návrh na konání místního/krajského referenda nemá nedostatky; vyhlášení místního/krajského referenda; vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním/krajském referendu; vyslovení neplatnosti hlasování v místním/krajském referendu.“

¹⁴¹ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 978

¹⁴² §110 odst. 3 z. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů

¹⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 19.11.2008, č.j.: 1 As 61/2008-102, dostupné na: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0061_1As__0800098A_prevedeno.pdf. [online]. [cit. 2014-03-16].

povinnost zaplatit ustanovenému zástupci jeho hotové výdaje a odměnu za zastupování účastníka řízení.¹⁴⁴

Obecně platnou zásadou pro všechny typy opravných a přezkumných řízení je vázanost soudu nižšího stupně právním názorem soudu vyššího stupně. Jinak tomu není ani v řízení o kasační stížnosti. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí mu věc k dalšímu řízení, zaváže ho svým právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozhodnutí.¹⁴⁵ „Závazným právním názorem ve smyslu § 110 odst. 4 soudního řádu správního se rozumí ve zrušujícím rozsudku vyjádřený závěr o aplikaci a interpretaci práva, jež bylo nebo mělo být užito v rozhodované věci a jímž se Nejvyšší správní soud zabýval ke kasačním námitkám nebo jímž se zabýval nad jejich rámec v mezích §109 odst. 3 a 4. Takto vyjádřený názor je krajský soud povinen respektovat jak v rozsahu, ve kterém Nejvyšší správní soud shledal stížní body důvodnými, tak v rozsahu, ve kterém stěžovateli za pravdu nedal a akceptoval názor krajského soudu.“¹⁴⁶ Je povinností krajského soudu respektovat závazný právní názor. Jeho porušení má za následek nezákonnost a je to důvod pro opětovné podání kasační stížnosti podle § 104 odst. 3 písm. a) soudního řádu správního. „Tato vázanost právním názorem je prolomena v případě změny skutkových zjištění či právních poměrů nebo 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 např. 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 v řízení podle § 17 s. ř. s. nebo plénum či kolegium ve stanovisku přijatém podle § 19 s. ř. s.“¹⁴⁷

¹⁴⁴ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 979

¹⁴⁵ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004, s. 286

¹⁴⁶ Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 980

¹⁴⁷ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29.11.2011, č.j.: 9 Afs 68/2011-102, dostupné na: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2011/0068_9Afs_110_20111130015109_preveden_o.pdf. [online]. [cit. 2014-03-16].

Díky přiměřenému použití § 73 odst. 4 a 5 soudního řádu správního platí, že soud rozhodne o návrhu na přiznání odkladného účinku usnesením, které musí být vždy odůvodněno a může být soudem i bez návrhu usnesením zrušeno, ukáže-li se v průběhu řízení, že pro něj nebyly důvody, nebo v mezidobí odpadly.

10.0. Závěr

Závěrem bych ráda velice krátce zhodnotila správní soudnictví v České republice. Dle mého názoru může být označeno jako dobře fungující a jeho současná podoba je nastavena správně. Existuje kvalitní a relativně komplexní úprava v podobě soudního řádu správního. Významnou roli zde hraje judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, která pomáhá s interpretací jeho dílčích ustanovení a vyplňuje některé mezery tím, že odpovídá na jednotlivé sporné otázky. Velmi kladně hodnotím existenci Nejvyššího správního soudu, jakožto instituce, která je charakterizována jako vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví. Ten přímo rozhoduje ve věcech stanovených soudním řádem správním nebo zvláštním zákonem, přijímá zásadní usnesení ke konkrétním právním otázkám a stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu a rozhoduje o kasační stížnosti, čímž sjednocuje rozhodování krajských soudů a dohlíží i na jejich zákonnost. A konečně, existuje opravný prostředek, jehož důvody přípustnosti jsou koncipovány dostatečně široce a tak, podle mého mínění, velice dobře poskytuje ochranu zájmům fyzických a právnických osob proti nezákonnému zásahu správních orgánů, a ač se jedná o mimořádný opravný prostředek, je využíván de facto jako opravný prostředek řádný.

I přes celkově pozitivní hodnocení českého správního soudnictví si myslím, že by bylo možné uvažovat o dílčích změnách. První z nich je úvaha nad tím, zda je stávající lhůta pro podání kasační stížnosti dostačující. V současné době je lhůta dva týdny od doručení písemného vyhotovení a nejedná se o lhůtu koncentrační, co se stížních důvodů týče. Ta podle § 106 odst. 3 soudního řádu správního nastává tehdy, kdy má kasační stížnost vady, neobsahuje tudíž všechny náležitosti, a Nejvyšší správní soud vyzve stěžovatele ve lhůtě jednoho měsíce k její opravě. Ještě v této lhůtě lze rozšířit kasační stížnost na výroky dosud nenapadené a rozšířit její důvody. Což shledávám jako nadbytečné a určitým způsobem i zvyhodňující stěžovatele vadného podání. Můj návrh de lege ferenda je prodloužení lhůty k podání kasační stížnosti na jeden měsíc, s tím, že by se jednalo o lhůtu koncentrační. Lhůta pro podání by se prodloužila, ale po jejím uplynutí by nastala koncentrace řízení, tak by byl okruh stížnostních důvodů

uzavřen a nebylo by již možno napadat další výroky ani rozšiřovat důvody kasační stížnosti.

Dalším návrhem na změnu současné právní úpravy, je zavedení možnosti zastoupení stěžovatele v řízení jinou osobou než advokátem, respektive zastoupení osobou vykonávající specializované právní poradenství. Vzhledem ke složitosti záležitostí projednávaných ve správním soudnictví, je zde potřeba vysokého stupně odbornosti, kterou laik převážně neoplývá. A proto musí být zastoupen. Advokát má právnické vzdělání a tím pádem i univerzální uplatnění, avšak existují i právní poradci, kteří vykonávají specializované právní poradenství podle zvláštních zákonů, pokud se záležitost týká příslušného oboru činnosti. Jsou jimi patentoví zástupci, daňoví poradci a notáři. A právě zavedení přípustnosti zastoupení stěžovatele v řízení o kasační stížnosti obdobně, jako je tomu v § 35 odst. 2 soudního řádu správního, tedy i výše zmíněnými specializovanými právními poradci, za současného zachování povinného zastoupení v řízení o tomto mimořádném opravném prostředku před Nejvyšším správním soudem, bych se shledala jako pro české správní soudnictví přínosné.

Posledním podnětem de lege ferenda je rozšíření § 104 odst. 3 písm. b) soudního řádu správního do té míry, že kasační stížnost by byla přípustná pouze proti meritornímu rozhodnutí. Pokusím se svou úvahu nastínit na modelové situaci. Tak například usnesení o zamítnutí návrhu na osvobození od soudního poplatku, popřípadě usnesení o přiznání částečného osvobození od soudního poplatku namísto úplného. V situaci, kdy soud návrhu na osvobození od soudního poplatku nevyhoví a usnesením jej zamítne, nebude proti tomuto přípustná kasační stížnost. Krajský soud vyzve k jeho zaplacení, žalobce (navrhovatel) soudní poplatek nezaplatí a krajský soud řízení zastaví. Proti čemuž již kasační stížnost přípustná bude a v té bude stěžovatel argumentovat, že ji podává proto, že existovaly důvody, pro které měl být osvobozen a řízení tak nemělo být zastaveno. Takováto právní úprava by mohla přispět k zamezení nadužívání institutu kasační stížnosti a též by nedocházelo k „blokování“ a zbytečnému protahování řízení v jeho průběhu, jelikož ta by byla přípustná až na konci, proti rozhodnutím, kterým se řízení končí. O podobnou situaci by se jednalo v případě zamítnutí žádosti o přidělení advokáta.

Resume

The theme of my thesis is a cassation complaint and its procedure. It is an extraordinary remedy against the legally effective decision of the Regional Court in administrative judiciary, which provides protection for public subjective rights of natural and legal persons. The aim is to provide a comprehensive view of this institute. The first chapter contains a general information on the concept of a cassation complaint. The following chapter states the reasons in respect of which a person can file a claim. These are an incorrect assessment of the legal issues, defects of the procedure, nullity of the proceedings before the court, decision and other procedural defects, unverifiability and illegality of the rejection of the proposal or termination of the proceeding. This chapter is considered to be a fundamental for this thesis. The thesis continues with impermissibility and unacceptability of the cassation complaint in respect of which it will not be able to be administered. The chapters five to seven deal with the participants, the requisites of cassation complaint, the deadline for the submission and the possibility of granting suspensive impact. The last chapters deal with the procedure of cassation complaint before the Supreme Administrative Court and the with the final decision of the complaint. The thesis ends with the possible proposals de lege ferenda.

Zdroje

Knižní

Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, 1162 s., ISBN 978-80-7400-498-8

Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2004, 338 s., ISBN 80-7179-864-9

Brothánková, J., Žiškova, M., Soudní řád správní. 2., aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 1. 2006. Praha: Linde, 2006, 310 s., ISBN 80-7201-579-6

Sládeček, V., Tomoszková, V. a kol., Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, 260 s., ISBN 978-80+7357-518-2

Součková, M., Lavický, P., Šiškeová, S. Soudní řád správní. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2005, 467 s., ISBN 80-7179-314-0

Horzinková, E., Novotný, V.: Správní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2010, 360 s., ISBN 978-80-87212-34-9

Hendrych, D., a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, 826 s., ISBN 978-80-7179-254-3

Časopisecké

Kosař, D., Urážka soudce v kasační stížnosti, *Soudní rozhledy*, 2011, č. 5, s. 192., ISSN 1211-4405

Baxa, J., Průcha, P. a Šimka, K., K problematice odkladného účinku kasační stížnosti podané žalovaným. *Správní právo*, 2010, 43(8), s. 498-510, ISSN 0139-6005

Právní předpisy

z. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů

z. č. 209/1992 Sb., Evropská úmluva o ochraně lidských práv, ve znění protokolů

č. 3, 5, 8 a 11

Judikatura

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2004, č.j.: 1 Afs 47/2004-75, dostupné na: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2004/0047_1Afs_0400075A_prevedeno.pdf [online]. [cit. 2014-03-16].

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21.11.2007, č.j.: 8 As 52/2006-74, dostupné na: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0052_8As__0600074A_prevedeno.pdf [online]. [cit. 2014-03-16].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.1.2004, č.j.: .5 Azs 43/2003-38, dostupné na: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2003/0043_5Azs_0300038A_prevedeno.pdf [online]. [cit. 2014-03-16].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.9.2008, č.j.: 8 Afs 32/2008-59, dostupné na: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0032_8Afs_0800059A_prevedeno.pdf [online]. [cit. 2014-03-16].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.9.2010, č.j.: 3 Ads 80/2009-132, dostupné na: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0080_3Ads_0900_b2e4e4b6_5c0c_4386_bedb_93cb84087da3_prevedeno.pdf [online]. [cit. 2014-03-16].

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26.4.2006, č.j.: 1 Azs 13/2006 - 39 , dostupné na: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0013_1Azs_0600039A_prevedeno.pdf [online]. [cit. 2014-03-16].

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008,

č.j. 8 Azs 16/2007-158, dostupné na:
[http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0016_8Azs_0700158A_prev
edeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0016_8Azs_0700158A_prev
edeno.pdf) [online]. [cit. 2014-03-16].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.2.2007, č.j.: 4 Ans 3/2006-123,
dostupné na:
[http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0003_4Ans_0600123A_prev
edeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0003_4Ans_0600123A_prev
edeno.pdf) [online]. [cit. 2014-03-16].

Usnesení Nejvyššího správního soudu, č.j.: 1 Azs 51/2007-55, dostupné na:
[Http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0051_1Azs_0700055A_pre
vedeno.pdf](Http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0051_1Azs_0700055A_pre
vedeno.pdf). [online]. [cit. 2014-03-16].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.7.2005, č.j.: 6 A 76/2001-96,
dostupné na:
[Http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2001/0076_6A__0100096A_pre
vedeno.pdf](Http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2001/0076_6A__0100096A_pre
vedeno.pdf). [online]. [cit. 2014-03-16].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 19.11.2008, č.j.: 1 As 61/2008-
102, dostupné na:
[Http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0061_1As__0800098A_pre
vedeno.pdf](Http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0061_1As__0800098A_pre
vedeno.pdf). [online]. [cit. 2014-03-16].

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29.11.2011, č.j.: 9 Afs 68/2011-102,
dostupné na:
[http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2011/0068_9Afs_110_201111300
15109_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2011/0068_9Afs_110_201111300
15109_prevedeno.pdf). [online]. [cit. 2014-03-16].

Internetové zdroje

Melzer, F., Důvody kasační stížnosti podle § 103 s. ř. s.– část I., dostupné na:
[Http://www.epravo.cz/top/clanky/duvody-kasacni-stiznosti-podle-103-s-r-s-cast-i-
24616.html](Http://www.epravo.cz/top/clanky/duvody-kasacni-stiznosti-podle-103-s-r-s-cast-i-
24616.html). [online]. [cit. 2014-02-18]