

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta právnická
Katedra správního práva

Nepřijatelnost kasační stížnosti

Diplomová práce

Jan Tunkl

Plzeň 2022

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2021/2022

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE
(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Jan TUNKL**
Osobní číslo: **R16M0304P**
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**
Studijní obor: **Právo**
Téma práce: **Nepřijatelnost kasační stížnosti**
Zadávající katedra: **Katedra správního práva**

Zásady pro vypracování

1. Úvod
2. Kasační stížnost
3. Nepřijatelnost kasační stížnosti
4. Závěr


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


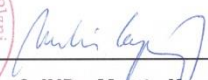
Seznam doporučené literatury:

- BROTHÁNKOVÁ, Jana. *Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů*. 2., aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 1. 2006. Praha: Linde, 2006, 308 s.
- KÚHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 1104 s.
- 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.
- POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, 1152 s.

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Milan Podhrázký, Ph.D.**
Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce: **22. června 2021**
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2022**


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



Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 4. října 2021

Čestné prohlášení

Tímto prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma **Nepřijatelnost kasační stížnosti** zpracoval sám a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal, způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

V Sezimově Ústí dne 28. března 2022

.....

Jan Tunkl

Poděkování

Rád bych na tomto místě poděkoval vedoucímu mé diplomové práce JUDr. Milanu Podhrázkému, Ph.D., za veškeré rady a připomínky, které mi v průběhu tvorby tohoto textu poskytl.

Obsah

Úvod	1
1 Kasační stížnost.....	2
1.1 Povaha kasační stížnosti	2
1.1.1 Mimořádný opravný prostředek.....	2
1.1.2 Kasační princip	3
1.2 (Ne)přípustnost kasační stížnosti.....	4
1.2.1 Přípustnost kasační stížnosti	4
1.2.2 Nepřípustnost kasační stížnosti.....	4
1.3 Důvody kasační stížnosti	6
2 Nepřijatelnost kasační stížnosti.....	11
2.1 Příčiny zavedení institutu nepřijatelnosti.....	11
2.2 Průběh přijímání institutu nepřijatelnosti	12
2.2.1 Zákon č. 350/2005 Sb.	12
2.2.2 Zákon č. 165/2006 Sb.	13
2.3 Nepřijatelnost ve věcech mezinárodní ochrany.....	14
2.3.1 Kritéria nepřijatelnosti	14
2.3.2 Hlasování o nepřijatelnosti	20
2.3.3 Odůvodnění nepřijatelnosti.....	21
2.4 Nepřijatelnost ve věcech rozhodovaných samosoudcem	24
2.4.1 Zákon č. 77/2021 Sb.	24
2.4.2 Příčiny a průběh novelizace	25
2.4.3 Důsledky novelizace	32
2.5 Úvahy de lege ferenda	46
Závěr.....	52
Summary.....	54
Seznam použitých zdrojů.....	55

Odborná literatura.....	55
Odborné články.....	55
Právní předpisy	56
Judikatura.....	56
Ostatní.....	58

Úvod

Diplomová práce, kterou máte právě před sebou, nese název „Nepřijatelnost kasační stížnosti“. Logicky je proto jejím cílem popsat a zanalyzovat institut nepřijatelnosti kasační stížnosti, a to od jeho počátků v roce 2005 až po současnou dobu. Text se ovšem nevyhýbá ani úvahám de lege ferenda.

Vyjma úvodu a závěru je tato diplomová práce rozdělena do dvou částí. První část je věnována kasační stížnosti a má představovat jakési „preludium“ k části druhé věnované přímo institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti. V první části proto naleznete ty právní instituty, které s institutem nepřijatelnosti nějakým způsobem souvisejí. Jedná se zejména o (ne)přípustnost a o důvody kasační stížnosti.

Druhá část pak představuje jádro této diplomové práce, neboť je (jak jsem již zmínil) věnovaná přímo institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti. Myšlenkově ji lze rozdělit v zásadě na dva okruhy. Ten první je o něco více deskriptivní než ten druhý; je totiž věnován spíše minulosti institutu nepřijatelnosti, ovšem takové, která má vliv i na současnost. V druhém okruhu (věnovaném současnosti a budoucnosti institutu nepřijatelnosti) jsem naproti tomu v mnohem větší míře prezentoval své osobní názory na danou problematiku, a to s co možná největším ohledem na zachování objektivitu. Zdali se mi to podařilo, již musí posoudit čtenář sám.

1 Kasační stížnost

1.1 Povaha kasační stížnosti

1.1.1 Mimořádný opravný prostředek

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (nebo také jen „SŘS“), jenž je jakýmsi „úhelným kamenem“ českého správního soudnictví, charakterizuje v jednom ze svých ustanovení institut kasační stížnosti jako opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jehož prostřednictvím se stěžovatel¹ domáhá zrušení soudního rozhodnutí.² V té nejjobecnější rovině lze tedy kasační stížnosti charakterizovat jako opravný prostředek ve správním soudnictví. Tuto zjevnou skutečnost zdůrazňuji proto, že opravné prostředky jsou v českém správním soudnictví stále ještě relativně novým prvkem. Navzdory své dlouhé a bohaté tradici (přerušené pouze komunistickou diktaturou) totiž české správní soudnictví opravné prostředky po celá dlouhá léta neznalo. Zavedl je do něj až SŘS, který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2003. Od té doby zná české správní soudnictví dva opravné prostředky – kasační stížnost a obnovu řízení.

Pokud bychom se pokoušeli kasační stížnost nějakým způsobem kategorizovat v rámci systému opravných prostředků, mohli bychom jistě uplatnit nejčastější hraniční kritérium – právní moc rozhodnutí proti kterému opravný prostředek směřuje. Výše zmíněné ustanovení § 102 SŘS hovoří v tomto ohledu velmi jasně, když uvádí, že se kasační stížnost podává proti pravomocnému rozhodnutí. Kasační stížnost proto spadá do kategorie mimořádných opravných prostředků. To samé ostatně platí také o druhém opravném prostředku ve správním soudnictví – o obnově řízení. U obnovy řízení nás ovšem její zařazení do kategorie mimořádných opravných prostředků nemůže vůbec překvapit, neboť se jedná o institut, který je známý i z jiných typů (soudního) řízení a vždy se taktéž jedná o mimořádný opravný prostředek. Na rozdíl od

¹ Stěžovatelem se dle předmětného ustanovení (§ 102 SŘS) rozumí účastník řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení.

² § 102 SŘS.

kasační stížnosti je ovšem obnova řízení v praxi využívána velmi zřídka, a to důvodu své velmi omezené přípustnosti.³

Na základě výše uvedeného se definování kasační stížnosti jako mimořádného opravného prostředku, zdá být naprosto jasnou záležitostí. Zařazení kasační stížnosti do kategorie mimořádných opravných prostředku ovšem bohužel není tak docela nezpochybnitelné. Přestože totiž kasační stížnost splňuje formální kritérium mimořádného opravného prostředku (podává se proti pravomocnému rozhodnutí), tak si v příslušných kapitolách tohoto textu ukážeme, že její další nastavení (důvody a přípustnost) z ní činí institut, který povaze mimořádného opravného prostředku do značné míry odporuje.

1.1.2 Kasační princip

Kasační stížnost je, jak ostatně napovídá již samotný její název, opravným prostředkem, který je z hlediska způsobu svého vyřízení založen na kasačním principu. To jinými slovy znamená, že projde-li kasační stížnost testem přípustnosti (a případně i přijatelnosti) a je shledána důvodnou, tak o ní lze rozhodnout v zásadě jediným způsobem – zrušit napadené rozhodnutí a vrátit věc příslušnému krajskému soudu k dalšímu řízení.⁴ Soudem, do jehož pravomoci rozhodování o kasačních stížnostech spadá, je Nejvyšší správní soud.⁵ Ten rozhodováním o kasačních stížnostech zajišťuje jednotu a zákonnost soudního rozhodování.⁶ Kasační princip nám tedy ve výsledku zdůrazňuje skutečnost, že těžiště správního soudnictví spočívá v řízení před krajskými soudy, nikoli v řízení před Nejvyšším správním soudem.

Až do tzv. „Velké novely“ SŘS provedené zákonem č. 303/2011 Sb., zákon v podstatě neznal z výše uvedené kasační pravomoci Nejvyššího správního soudu žádné výjimky. Zmíněná novela, účinná od 1. 1. 2012, však Nejvyššímu správnímu soudu přiznala i jakousi omezenou reformační pravomoc.⁷ Od té doby tak Nejvyšší správní soud může v určitých případech napadené rozhodnutí nejen

³ Viz § 114 SŘS.

⁴ § 110 odst. 1 SŘS.

⁵ § 12 odst. 1 SŘS.

⁶ Tamtéž.

⁷ KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 921.

zrušit, ale za předpokladu, že pro takový postup byly dány důvody již v řízení před krajským soudem, též rozhodnout namísto onoho krajského soudu.⁸

1.2 (Ne)přípustnost kasační stížnosti

1.2.1 Přípustnost kasační stížnosti

Zatímco obnova řízení je pro svou velmi omezenou přípustnost velmi zřídka využívaným mimořádným opravným prostředkem, o kasační stížnosti platí přesný opak. Zákon totiž v příslušném ustanovení její přípustnost vymezuje velmi široce – kasační stížnost je přípustná proti každému pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, není-li stanoveno jinak.⁹ Již na první pohled je tedy zřejmé, že se zákonodárce přípustnost kasační stížnosti nerozhodl v zákoně vyjádřit formou nějakého (taxativního) výčtu, ale že zvolil formu generální klauzule. Ve výsledku je tak proto kasační stížnost obecně přípustná jak proti rozsudku, tak proti usnesení. V případě usnesení se ovšem nesmí jednat o takové, jímž se pouze upravuje vedení řízení nebo o takové, které je podle své povahy dočasné.¹⁰ Ze znění ustanovení § 102 SŘS lze dále a contrario dovodit, že prostřednictvím kasační stížnosti nelze napadnout žádné jiné úkony, přípisy nebo sdělení krajského soudu.¹¹ To samé pak platí také o pravomocných rozhodnutích Nejvyššího správního soudu.¹²

1.2.2 Nepřípustnost kasační stížnosti

Ačkoli zákon v ustanovení § 102 SŘS formuluje přípustnost kasační stížnosti velmi široce, tak přesto nelze tvrdit, že by přípustnost kasační stížnosti byla úplně bezbřehá. Ustanovení § 104 SŘS totiž uvádí modelové situace, ve kterých je přípustnost kasační stížnosti naopak vyloučena. Kasační stížnost je proto nepřipustná:

⁸ Konkrétní situace upravuje ustanovení § 110 odst. 2 SŘS.

⁹ § 102 SŘS

¹⁰ § 104 odst. 3 písm. b), c) SŘS.

¹¹ KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 920.

¹² Tamtéž.

1. ve věcech volebních¹³
2. směřuje-li pouze proti odůvodnění rozhodnutí nebo proti výroku o nákladech řízení¹⁴
3. směřuje-li proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem¹⁵
4. směřuje-li proti rozhodnutí, které pouze upravuje vedení řízení¹⁶
5. směřuje-li proti rozhodnutí, které je podle své povahy dočasné¹⁷
6. opírá-li se o jiné než kasační důvody (§ 103 SŘS) nebo o důvody, které stěžovatel mohl uplatnit již v řízení před krajským soudem a neučinil tak¹⁸

Ad 1) Věci volební vymezuje SŘS v části třetí hlavě druhé dílu čtvrtém.¹⁹ Kasační stížnost není ve věcech volebních přípustná z důvodu existence zájmu na rychlosti řízení.²⁰ Ačkoli se jedná o velice striktní vymezení nepřipustnosti, nebylo tomu tak vždy. Zákon v minulosti považoval za přípustné kasační stížnosti ve věcech místního a krajského referenda (do roku 2011) a také kasační stížnosti ve věcech porušení pravidel financování volební kampaně (do roku 2019).²¹

Ad 2) Ustanovení § 104 odst. 2 SŘS formuluje dva případy vyloučení přípustnosti kasační stížnosti. Kasační stížnost je podle něj nepřipustná směřuje-li pouze proti odůvodnění rozhodnutí nebo proti výroku o nákladech řízení. Cílem těchto výluk je nezatěžovat Nejvyšší správní soud věcmi, které jsou svou povahou bagatelní.²²

¹³ § 104 odst. 1 SŘS

¹⁴ § 104 odst. 2 SŘS

¹⁵ § 104 odst. 3 písm. a) SŘS.

¹⁶ § 104 odst. 3 písm. b) SŘS.

¹⁷ § 104 odst. 3 písm. c) SŘS.

¹⁸ § 104 odst. 4 SŘS.

¹⁹ KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 943.

²⁰ Tamtéž.

²¹ Tamtéž.

²² L. Jemelka, M. Podhrázký, P. Vetešník, J. Zavřelová, D. Bohadlo, P. Šuránek. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 928.

Ad 3) Kasační stížnost nelze považovat za přípustnou ani tehdy, je-li podána proti rozhodnutí krajského soudu, které bylo vydáno poté, co jeho předchozí rozhodnutí zrušil Nejvyšší správní soud. Z tohoto pravidla však zákon stanovuje jednu výjimku – kasační stížnost lze podat, namítá-li stěžovatel, že se krajský soud neřídil právním názorem Nejvyššího správního soudu.²³

Ad 4) Upravuje-li rozhodnutí pouze vedení řízení, je proti němu kasační stížnost nepřipustná rovněž. Jedná se totiž de facto o případy méně významných usnesení, která může soud kdykoli změnit. Účastníka řízení tak nemožnost podání opravného prostředku žádným způsobem nezkracuje na jeho právech.²⁴

Ad 5) Předposledním důvodem nepřipustnosti kasační stížnosti je, že směřuje proti rozhodnutí, které je podle své povahy dočasné. Na rozdíl od předchozího případu sice takové rozhodnutí může dopadat do práv účastníků řízení i do práv osob na řízení zúčastněných, ale jeho dočasnost nicméně dle názoru zákonodárce zakládá důvod k tomu, aby takové rozhodnutí nebylo možné kasační stížností napadnout.²⁵

Ad 6) Posledním případem, kdy zákon neshledává kasační stížnost jako přípustnou, je když kasační stížnost není podána z důvodů uvedených v ustanovení § 103 SŘS. Takovou výlukou nelze jistě považovat za újmu na právech procesních stran, neboť důvody, pro které lze kasační stížnost podat jsou zákonem formulovány vskutku velkoryse. Pojdme se proto na ně nyní zaměřit.

1.3 Důvody kasační stížnosti

Důvody kasační stížnosti upravuje ustanovení § 103 SŘS. Jak lze asi očekávat, v tomto případě již zákonodárce formu generální klauzule nezvolil, ale naopak se rozhodl jít cestou taxativního výčtu. Kasační stížnost lze tedy podat pouze z důvodů uvedených v zákoně. Zde nicméně narážíme na to, co jsem již zmínil dříve – tj. na určitou povahovou nejednoznačnost kasační stížnosti jako mimořádného opravného prostředku. Výčet důvodů, pro které lze kasační stížnost podat je totiž na mimořádný opravný prostředek neobvykle široký, dokonce bych

²³ § 104 odst. 3 písm. a) SŘS.

²⁴ KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 950.

²⁵ KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 951.

se jej nebál označit jako všeobjímající. Ustanovení § 103 SŘS obsahuje v podstatě veškeré myslitelné důvody, pro které by někdo mohl chtít napadnout (pravomocné) rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví. Nalezneme zde důvody právní, skutkové i procesní. Nabízí se pochopitelně otázka: Proč jsou důvody kasační stížnosti nastaveny tak široce? Abychom si na ní mohli odpovědět, musíme se vydat na menší exkurz do historie českého (potažmo československého) správního soudnictví.

Dne 1. 1. 1953 nabyl účinnosti ústavní zákon č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře a spolu s ním také zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře. Tato skutečnost představovala „poslední ránu“ pro, v té době již značně skomírající, nejvyšší správní soud, jenž byl tímto dnem de facto zrušen, a spolu s ním tak logicky došlo také k likvidaci správního soudnictví jako takového. Jediný soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů, který tak, až do skončení (nad)vlády Komunistické strany Československa, existoval, byl přezkum umožněný zákonem č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „OSŘ“). Tento přezkum se týkal případů pozitivně uvedených v enumerativním výčtu zmíněného zákona. Je však nutné dodat, že výčet to byl velmi úzký a v praxi se tak jednalo pouze o záležitosti sociálního a nemocenského zabezpečení.²⁶ Po pádu komunistického režimu v listopadu 1989, začala být absence soudní kontroly veřejné správy napravována rozšiřováním výše zmíněného enumerativního výčtu případů, ve kterých byl podle zvláštních úprav umožněn soudní přezkum správních rozhodnutí.²⁷ Bylo ovšem jasné, že toto stačit nebude.

Velký posun kupředu na cestě za obnovou plnohodnotného a nezávislého správního soudnictví znamenalo přijetí Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“). Jeden z jejích článků totiž zněl (a stále zní): *„Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“*²⁸ Význam citovaného ustanovení tkvěl v tom, že po takřka čtyřiceti letech došlo k obnovení generální přezkumné

²⁶ Kopecký, M. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 476.

²⁷ Tamtéž.

²⁸ Čl. 36 odst. 2 LZPS

klauzule ve vztahu ke správním rozhodnutím.²⁹ V návaznosti na tuto novou ústavní úpravu došlo k novele OSŘ, provedené zákonem č. 519/1991 Sb., která upravovala procesní aspekt dané věci.³⁰

I přes tyto pozitivní kroky nakonec v devadesátých letech k restauraci plnohodnotného správního soudnictví nedošlo. Zákodárce se zjevně spokojil s daným stavem, kdy rozhodnutí správních orgánů přezkoumávaly civilní soudy³¹ podle části páté OSŘ nazvané „Správní soudnictví“ a veškeré snahy o opětovné zřízení Ústavou (dále jen „Úst“) předvídaného³² Nejvyššího správního soudu, tak uvázly na mrtvém bodě. Absence vrcholného soudu však pro správní soudnictví v praxi představovala závažný problém, neboť neexistoval nikdo, kdo by sjednocoval roztržštěnou judikaturu krajských soudů.³³ Tento a další nedostatky³⁴ nakonec vedly k vydání (dnes již vpravdě legendárního) nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 16/99. Zmíněný nálezn pro, již lehce nastíněné, deficity ústavnosti zrušil celou tehdejší část pátou OSŘ a donutil tak zákonodárce k tomu, aby přijal novou právní úpravu správního soudnictví. Ten tak učinil prostřednictvím, nám již dobře známého, SŘS a dotáhl tak obnovu plnohodnotného správního soudnictví do zdárného konce.

Pokud se Vám moje historická vsuvka zdá již příliš dlouhá, pak slibuji, že nyní konečně přichází její pointa. Jde o to, že se po takřka padesátileté diskontinuitě musel znovu ustavit Nejvyšší správní soud a zároveň musel být co nejrychleji schopen plnit svou hlavní úlohu, která je dle SŘS následující:

²⁹ Kopecký, M. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 477.

³⁰ Zmiňovaná novela zavedla dva návrhy, na základě kterých byl možný soudní přezkum správních rozhodnutí. Jednalo se o „žalobu proti rozhodnutí správního orgánu“ a „opravný prostředek proti rozhodnutí správního orgánu“. Zatímco „žaloba“ stála na principu generální klauzule a po bezvýsledném vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení byla přípustná v podstatě proti jakémukoliv pravomocnému správnímu rozhodnutí, tak „opravný prostředek“ byl přípustný jen v enumerativně vymezených případech, kdy zvláštní zákon svěřil rozhodování o opravných prostředcích proti nepravomocným správním rozhodnutím soudu. V případě „opravného prostředku“ se tedy jednalo spíše o přezkum v řádném instančním postupu, než o správní soudnictví.

³¹ Přezkum správních rozhodnutí prováděly primárně krajské soudy. Výjimku z tohoto pravidla představovala rozhodnutí o přestupcích, jež přezkoumávaly okresní soudy a rozhodnutí ústředních správních úřadů, jejichž přezkum náležel vrchním soudům.

³² Viz čl. 91 odst. 1 a čl. 92 Úst.

³³ Na základě ústavní stížnosti fyzické či právnické osoby, která byla žalobcem v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, nebo účastníkem soudního řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí správního orgánu, mohl v určité omezené míře roli sjednotitele plnit Ústavní soud.

³⁴ Zejm. nemožnost správních soudů kontrolovat některé aktivity veřejné správy, např. její nečinnost, bezprostřední zásahy a některé neregulativní úkony.

„Nejvyšší správní soud jako vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech v případech stanovených tímto zákonem, a dále rozhoduje v dalších případech stanovených tímto nebo zvláštním zákonem.“³⁵ Zákonodárce proto musel důvody kasační stížnosti nastavit značně široce, aby byly co nejrychleji odstraněny ony „krajské právní režimy“, v důsledku kterých žalobce často dostával rozdílné odpovědi na svůj problém v závislosti na tom, u jakého krajského soudu podal žalobu.³⁶ Tuto skutečnost potvrzuje i důvodová zpráva k SŘS, která o důvodech kasační stížnosti hovoří takto: „Stížnost je připuštěna proti rozsudkům i usnesením, včetně procesních (nikoli však těm, jimiž se jen upravuje vedení řízení). Je omezena na důvody v zákoně uvedené, ty však jsou formulovány velkoryse, protože je třeba, aby Nejvyšší správní soud co nejrychleji a v co největším rozsahu vytvořil spolehlivý judikatorní základ pro rozhodovací činnost správních soudů i správních orgánů. Nelze proto do budoucna vyloučit postupné omezování stížnostních důvodů.“³⁷

Z právě uvedeného je zřejmé, že ačkoliv je nastavení důvodů kasační stížnosti velmi široké, tak ve své době mělo opodstatnění. Nelze si ovšem nevšimnout skutečnosti, že sám zákonodárce již tehdy předvídal možnou budoucí redukci těchto důvodů. Tato úvaha byla, dle mého názoru, správná, neboť taková změna by jistě lépe odpovídala ideální povaze kasační stížnosti jako nenárokového mimořádného opravného prostředku. Důvody kasační stížnosti však v příslušném ustanovení SŘS zůstávají stále upraveny v podobě, v jaké byly před takřka dvaceti lety do zákona zakotveny, a zatím nic nenasvědčuje tomu, že by v blízké budoucnosti mohlo dojít k jejich restrikci. Naděje na změnu současného stavu se, dle mého názoru, ve skutečnosti ještě zmenšila v souvislosti s nedávným rozšířením institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti.

Nyní se vraťme zpět do ryze praktické roviny. Stěžovatel je v kasační stížnosti povinen uvést z jakého důvodu rozhodnutí krajského soudu napadá, neboť se jedná o jednu z jejích obsahových náležitostí.³⁸ Tento důvod musí navíc

³⁵ § 12 odst. 1 SŘS

³⁶ KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 925.

³⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb.

³⁸ Viz § 106 odst. 1 SŘS.

konkretizovat – tj. nepostačí mu pouze ocitovat literu zákona, ale musí popsat, v čem přesně spatřuje nezákonnost rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví. Pokud by tak neučinil, bylo by nutné tyto obecně vymezené důvody považovat za nedostačující, což by nevyhnutelně vedlo k odmítnutí takové kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud je důvody uvedenými v kasační stížnosti vázán. Z toho vyplývá, že je (až na drobné výjimky³⁹) nemůže překročit, a to ani za předpokladu, že by rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví shledal vadným také z jiných důvodů, než jaké uvádí stěžovatel.

Nejvyšší správní soud není naopak vázán označením důvodu kasační stížnosti. Označí-li tedy stěžovatel ve své kasační stížnosti jiný důvod, než jaký z materiálního hlediska uvádí, tak to nijak nebrání případnému projednání takové kasační stížnosti. Důvody uplatňované v kasační stížnosti totiž Nejvyšší správní soud vždy posuzuje podle jejich obsahu a nikoliv podle jejich formálního označení.⁴⁰ Důležité je, aby tvrzený důvod byl dostatečně konkrétní a bylo jej tak možno subsumovat pod jakýkoliv z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 SŘS.⁴¹

V současné době je tak Nejvyšší správní soud jediným českým vrcholným soudem, u něhož převažuje funkce adjudikační nad funkcí integrační. Jeho hlavní funkcí je tedy (v rámci možnosti) korigovat právní a dokonce i skutkové vady rozhodnutí krajských soudů ve správním soudnictví, a pokud již svou činností vytvoří nějaké precedenční rozhodnutí, tak se spíše jedná o jakýsi vedlejší efekt, než o prvotní záměr. Není nijak těžké dovést, že funguje-li vrcholný soud tímto způsobem, tak postupně a nevyhnutelně dochází k jeho přetěžování. A bylo to mj. právě špatné nastavení kasačních důvodů a z něho plynoucí přetížení Nejvyššího správního soudu, které dalo vzniknout fenoménu, jenž je ústředním tématem tohoto textu – institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti.

³⁹ Viz § 109 odst. 4 SŘS.

⁴⁰ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2004, č. j. 1 As 7/2004-47.

⁴¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003-50.

2 Nepřijatelnost kasační stížnosti

2.1 Příčiny zavedení institutu nepřijatelnosti

Ustanovení § 104a SŘS upravuje institut nepřijatelnosti kasační stížnosti. Jak je patrné z číslování, jedná se o ustanovení, které SŘS ve svém původním znění neznal, a které do něj bylo doplněno až později. Institut nepřijatelnosti kasační stížnosti byl do českého právního řádu zaveden novelou SŘS provedenou zákonem č. 350/2005 Sb. Tato novela měla představovat řešení tehdejší přetíženosti Nejvyššího správního soudu. Ten byl totiž několik posledních let zcela zahlcen kasačními stížnostmi ve věcech azylu a prakticky mu tak nezbyval čas na jakoukoliv jinou agendu. K přetížení Nejvyššího správního soudu došlo v zásadě ze dvou důvodů. Oba budou popsány v následujících odstavcích.

Prvním důvodem byla změna pobytových předpisů, ke které došlo na počátku nového tisíciletí. Dne 1. 1. 2000 nabyl účinnosti zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o azylu“) a spolu s ním také zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Hlavním nedostatkem těchto zákonů byla nepromyšlenost jejich vzájemného vztahu. Zákon o pobytu cizinců totiž pro vydání povolení k pobytu na území České republiky stanovoval natolik přísné podmínky, že pro mnoho žadatelů představovalo jejich splnění prakticky nepřekonatelnou překážku. Cizinci⁴² se tak snažili svůj pobyt na našem území legalizovat jinými způsoby.

Hojně využívanou cestou se stalo žádat v České republice o azyl, neboť podmínky azylového řízení podle zákona o azylu, byly přece jen poněkud mírnější než ty, které stanovoval zákon o pobytu cizinců pro vydání povolení k pobytu. Jelikož se ovšem v drtivé většině případů jednalo o „pouhé“ ekonomické migranty a ne o skutečné uprchlíky ve smyslu předpisů mezinárodního práva, byly jejich žádosti ve velkém zamítány. Tito neúspěšní žadatelé se s takovým rozhodnutím ovšem velmi často nespokojili a podávali vůči němu opravné prostředky, čímž se jejich pobyt na našem území opět nutně o něco prodloužil.

⁴² Jednalo se hlavně o občany zemí bývalého Sovětského svazu, zejm. Ukrajince a Rusy; nechyběli ovšem ani Vietnamci.

Zde se dostáváme k důvodu číslo dva. Za těchto okolností nabyla dne 1. 2. 2002 účinnosti novela zákona o azylu provedená zákonem č. 2/2002 Sb., která odstranila řízení o rozkladu proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věcech azylu a současně zavedla možnost podání opravného prostředku ke správnímu soudu. Neúspěšní žadatelé o azyl se pochopitelně začali v hojně míře na správní soudy obracet a jenom na Vrchní soud v Praze⁴³ ve zmiňovaném roce podali více než čtyři tisíce těchto opravných prostředků. Jednalo se o tak obrovské množství, že jej Vrchní soud v Praze samozřejmě nebyl schopen zvládnout a začalo docházet k průtahům v řízení. Dne 1. 1. 2003 nabylo účinnosti SŘS, který zavedl novou strukturu správních soudů. V souvislosti s tím byl proto zákonem č. 519/2002 Sb., novelizován zákon o azylu a veškeré do té doby nevyřízené opravné prostředky převzaly krajské soudy.⁴⁴

Počet podání ve věcech azylu ke správním soudům se v následujících letech nijak nezmenšil, ba naopak ještě narostl.⁴⁵ Tento nápor začal brzy pociťovat také Nejvyšší správní soud, a to prostřednictvím kasačních stížností. Zatímco v prvním roce své existence evidoval Nejvyšší správní soud zhruba čtyři sta kasačních stížností ve věcech azylu, následujícího roku to byl již prakticky osminásobek. Tento počet zároveň představoval plně dvě třetiny jeho veškerého nápadu. Začalo docházet k průtahům, a to nejen v řízení před Nejvyšším správním soudem, ale také v řízení před krajskými soudy. Uvádí se, že průměrné správní a soudní řízení ve věcech azylu trvalo asi dvacet sedm měsíců, přičemž, tento čas byl prakticky rovnoměrně rozložen mezi řízení před správními orgány, řízení před krajským soudem a řízení před Nejvyšším správním soudem.⁴⁶

2.2 Průběh přijímání institutu nepřijatelnosti

2.2.1 Zákon č. 350/2005 Sb.

Přestože počet kasačních stížností ve věcech azylu začal, v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie, postupně klesat, dospěl zákonodárce k názoru, že je situaci potřeba řešit cestou změny legislativy.

⁴³ Vrchní soudy byly dle tehdejšího znění § 246 odst. 2 OSŘ věcně příslušné k přezkoumávání rozhodnutí ústředních orgánů státní správy.

⁴⁴ Čl. II. bod 1. zákona č. 519/2002 Sb.

⁴⁵ V roce 2003 překročil číslo osm tisíc a následujícího roku se blížil číslu pět tisíc.

⁴⁶ KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M. LUPAČOVÁ, H. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 548.

Jelikož bylo zřejmé, že přetížení Nejvyššího správního soudu, způsobují výhradně kasační stížnosti ve věcech azylu, bylo první myšlenkou zákonodárce novelizovat zákon o azylu a jednoduše odbřemenit Nejvyšší správní soud tím, že se kasační stížnost ve věcech azylu učiní nepřipustnou.⁴⁷ Tento návrh ovšem vyvolal ostrou kritiku, neboť ztráta možnosti podat mimořádný opravný prostředek ve správním soudnictví, by podstatným způsobem zhoršila postavení uprchlíků. V důsledku této skutečnosti byl zákonodárce nucen hledat jinou alternativu. Jako řešení daného problému byl proto nakonec do SŘS, již výše zmíněným, zákonem č. 350/2005 Sb., účinným od 13. 10. 2005, zaveden institut nepřijatelnosti kasační stížnosti ve věcech azylu:

(1) „Jestliže kasační stížnost ve věcech azylu svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost.

(2) K přijetí usnesení podle odstavce 1 je třeba souhlasu všech členů senátu.

(3) Usnesení podle odstavce 1 nemusí být odůvodněno.“⁴⁸

Institut nepřijatelnosti kasační stížnosti byl v dané situaci již na první pohled velmi výhodný pro všechny strany. Žadatelům o azyl zůstalo zachováno právo podat kasační stížnost a Nejvyšší správní soud získal naopak možnost určité kasační stížnosti ve věcech azylu odmítnout pro nepřijatelnost. Takto pojatý institut nepřijatelnosti kasační stížnosti byl odbornou veřejností přijat vesměs kladně, byť se pochopitelně objevily i jisté kritické názory. Ty se týkaly hlavně odstavce 3, podle kterého se usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost nemuselo odůvodňovat. Této problematice se budu věnovat v některé z následujících kapitol.

2.2.2 Zákon č. 165/2006 Sb.

Nepřijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu ve skutečnosti existovala jen poměrně krátkou dobu. Dne 1. 9. 2006 nabyl účinnosti zákon č. 165/2006 Sb., který mj. novelizoval SŘS a rozšířil institut nepřijatelnosti kasační stížnosti na věci mezinárodní ochrany. Jednalo se o reakci na Směrnici Rady 2004/83/ES ze

⁴⁷ § 32 odst. 7 zákona o azylu měl znít: „Kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věci azylu není přípustná.“

⁴⁸ § 104a SŘS ve znění zákona č. 350/2005 Sb.

dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany. Hlavním cílem této tzv. „kvalifikační směrnice“ bylo „na jedné straně zajistit, aby členské státy uplatňovaly společná kritéria pro určení toho, které osoby skutečně potřebují mezinárodní ochranu, a na druhé straně je jejím cílem zajistit, aby rozsah, v jakém jsou těmto osobám dostupné výhody a dávky, byl ve všech členských státech obdobný.“⁴⁹ Aby tohoto cíle bylo možné dosáhnout, musel být zákon o azylu rozšířen mj. o institut mezinárodní ochrany, který v sobě spojuje jak azyl, tak doplňkovou ochranu⁵⁰ a logicky též proto muselo dojít také k novelizaci SŘS. Institut nepřijatelnosti kasační stížnosti se tak v zákoně po celé následující roky vyskytoval v následující podobě:

(1) *„Jestliže kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost.“*

(2) *K přijetí usnesení podle odstavce 1 je třeba souhlasu všech členů senátu.*

(3) *Usnesení podle odstavce 1 nemusí být odůvodněno.“*⁵¹

2.3 Nepřijatelnost ve věcech mezinárodní ochrany

2.3.1 Kritéria nepřijatelnosti

2.3.1.1 Věci mezinárodní ochrany

Institut nepřijatelnosti kasační stížnosti se v minulosti uplatňoval pouze v případě kasačních stížností podaných ve věcech mezinárodní ochrany. Nabízí se pochopitelně otázka, co jsou to vůbec ony „věci mezinárodní ochrany“. Odpověď na ní nám poskytuje judikatura Nejvyššího správního soudu, která uvádí, že pro nepřijatelnost podle § 104a odst. 1 SŘS může Nejvyšší správní soud odmítnout

⁴⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 165/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

⁵⁰ Jelikož cílem tohoto textu není poskytnout podrobný výklad k zákonu o azylu, musím případné zájemce o problematiku azylu a doplňkové ochrany odkázat na příslušnou odbornou literaturu, např. KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M. LUPAČOVÁ, H. Zákon o azylu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 160.

⁵¹ § 104a SŘS ve znění účinném do 31. 3. 2021.

pouze kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu, kterým se *končí* řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany ve smyslu § 2 odst. 15 zákona o azylu⁵² [od 18. 12. 2015 se jedná o § 2 odst. 1 písm. e) zákona o azylu].

Nahlédneme-li do právě zmíněného ustanovení zákona o azylu, pak zjistíme, že rozhodnutím Ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany se rozumí rozhodnutí vydaná podle § 15 nebo 15a a rozhodnutí o udělení azylu, rozhodnutí o udělení, prodloužení nebo neprodloužení doplňkové ochrany, rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany, rozhodnutí o zastavení řízení včetně usnesení o zastavení řízení, rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné a rozhodnutí o odnětí nebo neodnětí azylu nebo doplňkové ochrany.⁵³

Toto vymezení pojmu „věci mezinárodní ochrany“ bylo tedy pro posuzování nepřijatelnosti kasační stížnosti zcela zásadní. Institut nepřijatelnosti kasační stížnosti totiž nebylo možné aplikovat na ta správní rozhodnutí, která nespadala pod tuto zákonnou definici. Judikatura Nejvyššího správního soudu jako příklad takových správních rozhodnutí uvádí mj. rozhodnutí o povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců podle § 46a zákona o azylu.⁵⁴

Z judikatury Nejvyššího správního soudu lze a contrario dovodit, že se institut nepřijatelnosti kasační stížnosti neaplikoval na procesní rozhodnutí krajských soudů. Hlavním argumentem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu proti aplikaci institutu nepřijatelnosti také na procesní rozhodnutí, byl záměr, který zákonodárce zavedením institutu nepřijatelnosti sledoval – tj. zamezení zneužívání kasačních stížností proti rozhodnutí krajských soudů o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věcech azylu (resp. ve věcech mezinárodní ochrany) a tím i zkrácení řízení o kasačních stížnostech v těchto věcech.⁵⁵ V případě kasačních stížností podaných proti procesním rozhodnutím nebylo dle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu možné hovořit o jejich zneužívání, jelikož jejich počet byl zcela zanedbatelný. Posledním argumentem byla dle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu skutečnost, že v

⁵² Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2015, č. j. 9 Azs 66/2014-69.

⁵³ § 2 odst. 1 písm. e) zákona o azylu.

⁵⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2015, č. j. 9 Azs 66/2014-69.

⁵⁵ Tamtéž.

procesních usneseních nejsou řešeny otázky, které by přesahovaly vlastní zájmy stěžovatele, jelikož jsou zde řešeny skutečnosti, jež jsou relevantní pouze v konkrétním řízení.

S výše uvedenou argumentací ovšem nesouhlasil jeden z členů onoho rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu – soudce Zdeněk Kühn. Ten uplatnil odlišné stanovisko, ve kterém závěr většiny shledal jako absurdní, jelikož de facto věcem méně významným a svou povahou předběžným přiznával vyšší procesní standart než věcem nesrovnatelně významnějším.⁵⁶ Osobně se domnívám, že s protiargumenty profesora Kühna nelze než souhlasit. Za zvlášť trefné považuji jeho tvrzení, že *„racionální zákonodárce se jistě snažil urychlit soudní řízení jako celek, z čehož nutně plyne, že stejný postoj musel mít i k nejrůznějším rozhodnutím procesního charakteru, která celkovou délku řízení rovněž ovlivňují.“*⁵⁷

Nyní si dovoluji malé shrnutí této podkapitoly. Z výše uvedeného je zřejmé, že pojem „věci mezinárodní ochrany“ lze vykládat jak široce, tak úzce. Výklad, který nakonec zaujala judikatura Nejvyššího správního soudu, se řadí do druhé zmíněné kategorie. Dnes na tom již sice pramálo záleží, ale v dobách kdy institut nepřijatelnosti bylo možné aplikovat pouze na kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany, bych takovéto vymezení klíčového pojmu označil za promrhanou příležitost. Podobně jako profesor Kühn se totiž domnívám, že by bylo lépe vyložit pojem „věci mezinárodní ochrany“ široce a učinit z něj tak autonomní pojem SŘS, nezávislý na zákoně o azylu.⁵⁸

2.3.1.2 Přesah vlastních zájmů stěžovatele

Další podmínkou aplikace institutu nepřijatelnosti byla nutnost, aby kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany svým významem podstatně nepřesahovala vlastní zájmy stěžovatele.⁵⁹ Na rozdíl od první podmínky (věci mezinárodní ochrany), která nedávno zaznamenala výraznou modifikaci, zůstává pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“ klíčovým termínem i pro současnou aplikaci institutu nepřijatelnosti a stojí tedy za to se jím podrobněji zabývat.

⁵⁶ Tamtéž.

⁵⁷ Tamtéž.

⁵⁸ KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 958

⁵⁹ § 104a odst. 1 SŘS ve znění účinném do 31. 3. 2021.

Pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“ je takřka učebnicovým příkladem neurčitého právního pojmu. Tato skutečnost pochopitelně na počátku vzbuzovala značnou nejistotu, neboť nebylo zřejmé, jaké kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany budou shledány jako přijatelné a jaké naopak nikoliv.⁶⁰ Úkol vymezit pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“ pochopitelně připadl Nejvyššímu správnímu soudu, resp. jeho judikatuře.

V této záležitosti se naprosto klíčovým judikátem stalo usnesení Nejvyššího správního soudu 1 Azs 13/2006-39, které pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“ vymezilo následujícím způsobem: „*Přesahem vlastních zájmů stěžovatele je jen natolik zásadní a intenzivní situace, v níž je - kromě ochrany veřejného subjektivního práva jednotlivce - pro Nejvyšší správní soud též nezbytné vyslovit právní názor k určitému typu případů či právních otázek. Přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu. Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v řízení o kasačních stížnostech ve věcech azylu je proto nejen ochrana individuálních veřejných subjektivních práv, nýbrž také výklad právního řádu a sjednocování rozhodovací činnosti krajských soudů*“⁶¹ Toto usnesení dále formulovalo celkem čtyři skupiny důvodů, pro které bude kasační stížnost shledána přijatelnou:

- „1) Kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu.*
- 2) Kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně. Rozdílnost v judikatuře přitom může vyvstat na úrovni krajských soudů i v rámci Nejvyššího správního soudu.*
- 3) Kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit tzv. judikatorní odklon. To znamená, že Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je na místě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně.*
- 4) Další případ přijatelnosti kasační stížnosti bude dán tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní*

⁶⁰ KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M. LUPAČOVÁ, H. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 549.

⁶¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39.

*pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.*⁶²

První skupina důvodů se tedy týká právních otázek, které judikatura Nejvyššího správního soudu dosud plnohodnotně neřešila. Může se jednat jak o otázku práva hmotného, tak i práva procesního. Podstatné je, že věc dosud plnohodnotně neřešila judikatura Nejvyššího správního soudu, přičemž za judikaturu lze v tomto případě považovat i jediné rozhodnutí (ideálně rozsudek).⁶³

Druhou skupinou důvodů představuje nejednotnost judikatury. Oproti předchozímu případu tedy sice judikatura existuje, ale navzájem si odporuje. Nejednotnost se může vyskytnout jak v judikatuře Nejvyššího správního soudu, tak i v judikatuře krajských soudů. Pokud by se jednalo o první případ, byl by zde důvod pro předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. V druhém případě naopak krajské soudy nenásledují jednotnou judikaturu Nejvyššího správního soudu. I zde je tedy důvod pro meritorní zásah Nejvyššího správního soudu, který by potvrdil jeho dosavadní judikaturu.

Třetí skupinou důvodů je potřeba judikurního odklonu. Jedná se tedy o případ, kdy existuje jednotná judikatura Nejvyššího správního soudu, ale při rozhodování o kasační stížnosti se vyskytne potřeba se od ní odklonit. Senát, který k takovému zjištění dospěje, pak musí věc předložit rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, nejsou-li zde důvody pro jiný postup.⁶⁴

Čtvrtou a zároveň poslední skupinou důvodů představuje zásadní právní pochybení. Jedná se tedy o situace, kdy krajský soud zásadně pochybil (zpravidla při výkladu procesního práva⁶⁵) a zároveň není dán, kterýkoli z předchozích důvodů přijatelnosti. V praxi se jedná o zdaleka nejčastější důvod shledání přijatelnosti kasační stížnosti. Vzhledem k tomu, že posuzování (ne)přijatelnosti má v těchto případech často tendenci sklouznout k předběžnému přezkumu

⁶² Tamtéž.

⁶³ KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 959.

⁶⁴ Jedná se zejména o situace, kdy se judikatura Nejvyššího správního soudu dostala do rozporu s judikaturou Ústavního soudu, nebo Evropského soudu pro lidská práva. V takových případech se věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu nepředkládá.

⁶⁵ KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 959.

důvodnosti kasační stížnosti, uvádí výše zmíněné usnesení 1 Azs 13/2006-39 následující korektiv:

„O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud:

a) Krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu, a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu.

b) Krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva.“⁶⁶

Z právě uvedeného je zřejmé, že Nejvyšší správní soud nepřezkoumává jakékoliv pochybení krajského soudu, ale jen takové, o němž se lze důvodně domnívat, že kdyby k němu nedošlo, tak meritorní rozhodnutí krajského soudu by bylo odlišné.⁶⁷ U nevýznamných pochybení (zejména procesního charakteru) se zpravidla předpokládá, že nedosahují takové intenzity, která by způsobila přijatelnost kasační stížnosti.⁶⁸

Na závěr této podkapitoly uvedu ještě dvě věci. Stěžovatel by měl v kasační stížnosti uvést, v čem přesně spatřuje přesah svých vlastních zájmů, a z jakého důvodu by tedy měl Nejvyšší správní soud předloženou kasační stížnost věcně projednat.⁶⁹ Stěžovatel tím zvyšuje šanci, že Nejvyšší správní soud přijatelnost kasační stížnosti skutečně shledá, ale je nutné dodat, že se nejedná o nezbytnou podmínku, jelikož Nejvyšší správní soud může přijatelnost kasační stížnosti dovést i bez ní.⁷⁰

Ze znění § 104a odst. 1 SŘS účinného do 31. 3. 2021 bylo patrné, že zákon zjevně nepočítal s posuzováním přijatelnosti u kasačních stížností podaných neúspěšným žalovaným. Na první pohled se to zdálo logické, jelikož žalovaný (Ministerstvo vnitra) již ze své podstaty nemohl mít žádné „vlastní zájmy“. Vystala ovšem otázka, zda proto taková kasační stížnost bude přijatelná vždy

⁶⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39.

⁶⁷ Tamtéž

⁶⁸ Tamtéž.

⁶⁹ Tamtéž.

⁷⁰ KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 960.

anebo naopak nikdy. Jelikož by příklon k druhé variantě znamenal porušení zásady rovnosti účastníků řízení, dovodila judikatura Nejvyššího správního soudu, že „Kasační stížnost může být ve smyslu § 104a s. ř. s. přijatelná i v případě, že je podána Ministerstvem vnitra z důvodu zásadního pochybení krajského soudu, které bude spočívat v tom, že krajský soud hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva, případně že nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu.“⁷¹

2.3.2 Hlasování o nepřijatelnosti

Z předchozího textu je patrné, že nepřijatelnost kasační stížnosti představuje institut, který je svou povahou závislý na soudcovském uvážení. Bylo proto potřeba zajistit, aby stěžovatelé podávající kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany, byli dostatečně právně chráněni před možnou libovůlí při rozhodování o nepřijatelnosti takové kasační stížnosti. Zákodárce proto do zákona včlenil pravidlo, podle kterého se pro rozhodnutí o nepřijatelnosti vyžaduje souhlas všech členů senátu (princip jednomyslnosti). Tím vytvořil cestu pro vydání meritorního rozhodnutí v případě, že by kterýkoli z členů senátu měl pochybnosti o nepřijatelnosti konkrétní kasační stížnosti.

Původně byly pro posuzování přijatelnosti kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany vytvořeny zvláštní pětičlenné senáty Nejvyššího správního soudu.⁷² Toto rozšíření kolegia soudců, kteří o kasační stížnosti rozhodují, mělo představovat dostatečnou záruku zachování práv stěžovatelů v řízení o kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany. Takto konstruované rozhodování o nepřijatelnosti kasační stížnosti bylo ovšem poněkud zvláštní. Předmětná agenda totiž byla (a stále je) na úrovni krajských soudů rozhodována specializovaným samosoudcem, což, zjednodušeně řečeno, značí, že ji zákonodárce považuje za jednodušší nebo chcete-li méně významnou.

Změnu tohoto pojetí přinesla tzv. „Velká novela SŘS“ provedená zákonem č. 303/2011 Sb., která mj. novelizovala také ustanovení § 16 odst. 2 písm. b) SŘS a rozhodování o nepřijatelnosti kasační stížnosti napříště svěřila standardním tříčlenným senátům Nejvyššího správního soudu. Zákodárce totiž shledal, že

⁷¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59.

⁷² § 16 odst. 2 písm. b) SŘS ve znění účinném do 31. 12. 2011.

těžiště garance práv stěžovatelů nepředstavuje onen zvýšený počet členů senátu, nýbrž samotný princip jednomyslnosti⁷³, který tak zůstal nezměněn a platí dosud.

2.3.3 Odůvodnění nepřijatelnosti

V dobách, kdy bylo institut nepřijatelnosti možné aplikovat pouze na kasační stížnosti ve věcech azylu, resp. ve věcech mezinárodní ochrany, obsahoval SŘS také ustanovení § 104a odst. 3, které stanovilo, že usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro její nepřijatelnost nemusí být odůvodněno. Toto ustanovení však bylo zrušeno novelou SŘS provedenou zákonem č. 77/2021 Sb., která nabyla účinnosti dne 1. 4. 2021.

Ustanovení § 104a odst. 3 SŘS bylo (minimálně ve svých počátcích) považováno za velmi problematické, jelikož při jeho aplikaci by reálně hrozila možnost libovůle (svévole) Nejvyššího správního soudu při posuzování důvodů (ne)přijatelnosti kasační stížnosti.⁷⁴ To by samozřejmě znamenalo velkou míru nejistoty stěžovatele ohledně jeho právního postavení.⁷⁵ Někteří autoři se proto domnívali, že by bylo namístě, aby Nejvyšší správní soud alespoň stručně uvedl důvody, pro které kasační stížnost odmítá pro nepřijatelnost.⁷⁶ Základem jejich argumentace se kromě tvrzení, že stručné uvedení důvodů, o které je odmítavé rozhodnutí opřeno, nemůže Nejvyšší správní soud významným způsobem zatížit⁷⁷, stala zejména judikatura Ústavního soudu. Konkrétně bylo poukazováno například na náleze ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, který se k požadavkům kladeným na rozhodování obecných soudů vyjádřil následujícím způsobem: *„Nezávislost rozhodování obecných soudů se uskutečňuje v ústavním a zákonném procesněprávním a hmotněprávním rámci. Procesněprávní rámec představují především principy řádného a spravedlivého procesu, jak vyplývají z čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod, jakož i z čl. 1 Ústavy České republiky. Jedním z těchto principů, představujícím součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy České republiky) a vylučujícím libovůli při rozhodování, je i*

⁷³ Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

⁷⁴ POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 1019.

⁷⁵ KUČERA, Viktor. K institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti. *Právní zpravodaj*, 15. 11. 2005.

⁷⁶ Tamtéž.

⁷⁷ Tamtéž.

povinnost soudů své rozsudky odůvodnit... “⁷⁸ Často zmiňovaným⁷⁹ byl také nález ze dne 11. 2. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 1/03, jenž hovoří v podobném duchu: „Uvedení stručných důvodů, o které Nejvyšší soud své odmítavé rozhodnutí opřel (např. citací judikátů tohoto soudu, které věc řeší a pro jejichž změnu či odchýlení se od nich neshledal soud důvod), nemohou Nejvyšší soud zatížit významným způsobem, a tedy ani významně ovlivnit celkovou délku soudního řízení... “⁸⁰

Existovali ovšem také autoři, kteří možnost Nejvyššího správního soudu neodůvodňovat usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost považovali za transparentní řešení spočívající v selekci nápadu.⁸¹ Ti vycházeli z předpokladu, že má-li mít Nejvyšší správní soud možnost provést selekci nápadu, bylo by zároveň korektní, aby tak mohl činit na základě své vlastní úvahy.⁸² Pokud by tomu tak nebylo a Nejvyšší správní soud by byl nucen odůvodňovat nepřijatelnost kasační stížnosti v každém jednotlivém případě, znamenalo by to dle jejich názoru de facto popření smyslu institutu nepřijatelnosti.⁸³

Můj osobní názor se zde výjimečně nepřiklání ani na jednu stranu. V zásadě souhlasím s argumentem, že povinnost odůvodňovat usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnosti nijak významně nezatíží kapacity Nejvyššího správního soudu. To platí pochopitelně za předpokladu, že dotýčný senát bude mít na paměti skutečnost, že odůvodnění je potřeba pojmout v duchu institutu nepřijatelnosti – tj. stručně a jasně. Pokud by se však odůvodnění mělo „zvrhnout“ do podoby blízké meritornímu přezkumu, pak bych musel souhlasit s názorem docenta Šimíčka; takto pojatá povinnost odůvodňovat usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost by totiž opravdu šla proti smyslu institutu nepřijatelnosti. Co se judikatury Ústavního soudu týče, tak s tou také v zásadě souhlasím, ačkoli si nejsem jistý, zda je zcela moudré dovozovat pravidla platná pro institut nepřijatelnosti pomocí pravidel platných pro institut

⁷⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94.

⁷⁹ Viz LAVICKÝ, Petr, ŠIŠKEOVÁ, Sylva. Nad novou úpravou řízení o kasační stížnosti v azylových věcech. Právní rozhledy, 2005, č. 19, s. 693 – 703.

⁸⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 1/03.

⁸¹ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Přijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu – jedna z cest k efektivitě práva. Soudní rozhledy, 2006, č. 6, s. 201 – 205.

⁸² Tamtéž.

⁸³ Tamtéž.

nepřípustnosti; ten je (nejen⁸⁴) dle mého názoru přece jen založen na poněkud odlišných východiscích.

Ve skutečnosti se veškeré obavy ohledně ustanovení § 104a odst. 3 SŘS ukázaly jako neopodstatněné. Nejvyšší správní soud totiž možnosti neodůvodňovat usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost, až na výjimky⁸⁵, nevyužíval. V praxi tak není zrušení ustanovení § 104a odst. 3 SŘS de facto žádnou ztrátou.

Nyní se přesuňme k ryze praktické části. Odůvodnění usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost nebývá v praxi příliš dlouhé, ale pochopitelně záleží na tom, který konkrétní senát Nejvyššího správního soudu v dané věci rozhodoval. Odůvodnění usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost standardně obsahuje dosavadní průběh řízení, který je pochopitelně v každé věci naprosto unikátní. Někdy je věnována pozornost nejen řízení před krajským soudem, ale také řízení před správními orgány.⁸⁶ Poté obvykle následuje již samotný obsah dané kasační stížnosti – tj. konkrétní výhrady, které stěžovatel uplatňuje proti rozhodnutí krajského soudu.⁸⁷ Následně je poté zpravidla uvedeno vyjádření žalovaného k dané kasační stížnosti.⁸⁸ Poté se Nejvyšší správní soud věnuje otázce přípustnosti dané kasační stížnosti a ve většině případů se pouze spokojí s konstatováním, že je kasační stížnost přípustná.⁸⁹

Poté již konečně přichází na řadu odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost. Prakticky všechna usnesení, na která jsem narazil, nějakým způsobem odkazují na klíčové usnesení Nejvyššího správního soudu 1 Azs 13/2006-39, ze kterého vzešel tzv. „Ostapenko test“ – tj. vymezení pojmu „přesah vlastních zájmů stěžovatele“. Lze vyzorovat, že platí pravidlo – čím starší usnesení, tím podrobnější odkaz. Tato skutečnost je nejspíše dána tehdejší krátkou existencí institutu nepřijatelnosti, která asi logicky vyžadovala detailnější výklad. Nejvyšší správní soud posuzuje důvody, které stěžovatel uvádí na podporu svého tvrzení, že kasační stížnost přesahuje jeho vlastní zájmy. Tyto důvody následně

⁸⁴ Tamtéž.

⁸⁵ Viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2013, č. j. 6 Azs 20/2013-27.

⁸⁶ Viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2009, č. j. 6 Azs 15/2009-54.

⁸⁷ Viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2007, č. j. 2 Azs 16/2007-50.

⁸⁸ Viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2016, č. j. 1 Azs 76/2016-27.

⁸⁹ Viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2016, č. j. 1 Azs 76/2016-27.

v odůvodnění vyvrací odkazem na svou judikaturu, která již obsahuje řešení stěžovatelem předkládaného problému.⁹⁰ Tím je zároveň prokázána nepřijatelnost dané kasační stížnosti, jejíž odmítnutí Nejvyšší správní soud následně konstatuje.

2.4 Nepřijatelnost ve věcech rozhodovaných samosoudcem

2.4.1 Zákon č. 77/2021 Sb.

Institut nepřijatelnosti kasační stížnosti fungoval v podobě, v jaké jsem jej popsal v předchozích kapitolách, až do poměrně nedávné doby. Dne 1. 4. 2021 totiž nabyla účinnost novela SŘS provedená zákonem č. 77/2021 Sb., která poměrně zásadním způsobem proměnila podobu (nikoli však podstatu) institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti. Význam zmiňované novely bude podrobněji popsán v následujícím textu.

Hlavní změnu bez pochyby představuje rozšíření okruhu věcí, u kterých může být (ne)přijatelnost kasační stížnosti posuzována. V předchozích kapitolách tohoto textu jsem nastínil, že se (ne)přijatelnost od svého zavedení v roce 2005 posuzovala pouze u kasačních stížností podaných ve věcech azylu, resp. ve věcech mezinárodní ochrany. Nyní Nejvyšší správní soud posuzuje (ne)přijatelnost u všech kasačních stížností podaných ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce.⁹¹ V souvislosti s tím se pochopitelně nabízí otázka, o jaké věci se vlastně jedná. Odpověď na ní nám poskytuje ustanovení § 31 odst. 2 SŘS, které obsahuje jakýsi kvazitaxativní výčet věcí, v nichž před krajským soudem rozhoduje specializovaný samosoudce. Jedná se v zásadě o následující skupiny případů:

1. sociální záležitosti⁹²
2. přestupky s horní hranicí pokuty maximálně 100 000 Kč
3. cizinecké neazylové záležitosti⁹³

⁹⁰ Viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2013, č. j. 5 Azs 1/2013-17

⁹¹ Ustanovení § 104a odst. 1 SŘS.

⁹² Konkrétně se jedná o věci důchodového pojištění, nemocenského pojištění, uchazečů o zaměstnání a jejich podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci podle předpisů o zaměstnanosti, sociální péče, pomoci v hmotné nouzi a státní sociální podpory a dávek pěstounské péče.

⁹³ Konkrétně se jedná o věci mezinárodní ochrany, neudělení krátkodobého víza, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince,

4. záležitosti stanovené zvláštním zákonem

Vzhledem k ne zcela přesné formulaci ustanovení § 31 odst. 2 SŘS nebylo dříve zřejmé, zda může specializovaný samosoudce rozhodovat o všech typech žalob ve správním soudnictví, které se týkají dané agendy, anebo zda může rozhodovat pouze o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. SŘS.⁹⁴ Judikatura Nejvyššího správního soudu se nakonec přiklonila k druhé zmíněné variantě, takže specializovanému samosoudci v rámci dané agendy přísluší projednávat pouze žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Ostatní typy žalob ve správním soudnictví přísluší projednávat pouze tříčlenným senátům krajských soudů.⁹⁵

Zatímco první důsledek novely SŘS provedené zákonem č. 77/2021 Sb., je pro budoucnost institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti zcela zásadní, tak ten druhý je svým významem v podstatě bagatelní. Zmíněná novela totiž zrušila ustanovení § 104a odst. 3 SŘS, podle kterého Nejvyšší správní soud nemusel odůvodňovat usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost. Jak jsem již ovšem zmiňoval v příslušné (pod)kapitole tohoto textu, tak Nejvyšší správní soud této možnosti de facto stejně nevyužíval (především z respektu k judikatuře Ústavního soudu), takže zde nelze hovořit o žádné významně ztrátě. Osobně se naopak domnívám, že tím zákonodárce institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti prokázal velmi cennou službu, jelikož alespoň z části umlčel jeho kritiky.

2.4.2 Příčiny a průběh novelizace

Podobně jako v případě zavedení institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti, stojí i v případě jeho rozšíření za to, zabývat se důvody, kvůli kterým se tak stalo. Za rozšířením institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti stála (nepřekvapivě) snaha zákonodárce odlehčit Nejvyššímu správnímu soudu a urychlit tak řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud se totiž již řadu let potýkal s tak vysokým nápadem kasačních stížností, že už je de facto přestával být schopen vyřizovat

rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince.

⁹⁴ KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 166.

⁹⁵ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2011, č. j. 7 Ans 9/2011-106 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 9 Aps 5/2007-63.

v nějaké přiměřené lhůtě a docházelo proto k průtahům v řízení.⁹⁶ Příčiny tohoto stavu byly v podstatě stejné jako v roce 2005, kdy byl institut nepřijatelnosti kasační stížnosti do SŘS zaveden – tzn., že na vině bylo zejména nastavení kasační stížnosti jako sice mimořádného, ale svou přípustností a důvody velmi širokého opravného prostředku. Zatímco před 17 lety bylo hlavním spouštěčem přetíženosti Nejvyššího správního soudu špatné legislativní nastavení pobytových předpisů, které ve výsledku generovalo přemíru kasačních stížností ve věcech azylu, tak na počátku současného desetiletí byla situace odlišná. Nebylo zde totiž možné hovořit o tom, že by hlavní nápor na Nejvyšší správní soud představovala jedna konkrétní agenda jako tehdy.

Jelikož se institut nepřijatelnosti kasační stížnosti v praxi osvědčil, bylo zřejmé, že za takového stavu je jeho potenciál značně nevyužitý. V červenci roku 2018 byl proto dolní komoře Parlamentu předložen návrh zákona, kterým se mění SŘS (sněmovní tisk č. 237).⁹⁷ Institut nepřijatelnosti kasační stížnosti měl být nově rozšířen do univerzální podoby tím, že by z ustanovení § 104a odst. 1 SŘS byla vypuštěna slova „ve věcech mezinárodní ochrany“.⁹⁸ Zmíněné ustanovení by tak znělo: „*Jestliže kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost.*“⁹⁹ Navrhovaná změna byla mj. odůvodněna následujícími předpoklady:

1. řízení o kasační stížnosti se výrazně urychlí¹⁰⁰
2. zvýší se přehlednost judikatury Nejvyššího správního soudu
3. naplní se původní záměr zákonodárce¹⁰¹

Vláda následně dne 31. 7. 2021 zmiňovaný návrh zákona projednala a posoudila na své schůzi. Stanovisko, které k němu zaujala, bylo ovšem

⁹⁶ Ke statistikám kasačních stížností napadlých v letech 2008 – 2018 viz tabulku v důvodové zprávě k zákonu č. 77/2021 Sb. Sněmovní tisk č. 237.

⁹⁷ ADAMEC, Martin, Z. ADAMUSOVÁ a J. BALOUNOVÁ. *Soudní řád správní: kritická analýza*. Praha: Auditorium, 2019, s. 114.

⁹⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 77/2021 Sb. Sněmovní tisk č. 237.

⁹⁹ ADAMEC, Martin, Z. ADAMUSOVÁ a J. BALOUNOVÁ. *Soudní řád správní: kritická analýza*. Praha: Auditorium, 2019, s. 114.

¹⁰⁰ Odhad zněl, že ze zhruba 1 roku by se průměrná délka řízení o kasační stížnosti měla zkrátit na pouhé 2 měsíce.

¹⁰¹ Zákonodárce v důvodové zprávě k SŘS předpokládal, že široká otevřenost kasační stížnosti bude po vytvoření dostatečného judikatorního základu postupně omezována.

nesouhlasné. Argumenty, kterými vláda toto své rozhodnutí podložila, jsou podle mě velice zajímavé a stojí proto za to se jimi podrobně zabývat.

Na prvním místě vláda uvedla, že předložený návrh zákona de facto znamená „zásadní změnu koncepce správního soudnictví a řízení o kasační stížnosti“¹⁰², a proto je napřed potřeba o tom vést odbornou debatu, provést podrobnou analýzu dopadů takové změny a vyhodnotit dosavadní účinnost institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti.¹⁰³ Osobně bych se v souvislosti s předkládaným návrhem v první řadě vůbec zdráhal mluvit o nějaké „zásadní změně koncepce správního soudnictví“. Za něco takového bych považoval např. zrušení správních úseků krajských soudů a návrat k jedinému správnímu soudu jako za dob Rakouska-Uherska či první Československé republiky anebo např. úplnou změnu modelu správního soudnictví tak, že by jej přestaly vykonávat soudy v technickém smyslu. Navrhovaná změna nejenže nic z právě uvedeného nezamýšlela, ale ona se dokonce ani žádným způsobem nesnažila omezit přístup stěžovatelů k Nejvyššímu správnímu soudu; přípustnost a důvody kasační stížnosti v jejím pojetí zůstávaly zachovány ve své původní podobě.

Co se volání vlády po odborné debatě a podrobné analýze širších dopadů (zejména na Ústavní soud) týče, tak zde samozřejmě nemám žádné výhrady. Nicméně požadavek týkající se „vyhodnocení účinnosti institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti v oblasti mezinárodní ochrany“ považuji za úsměvný. Praxe totiž již zjevně a nesporně prokázala, že účinnost institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti je vysoká. V roce 2004 bylo k Nejvyššímu správnímu soudu podáno celkem 4 722 kasačních stížností; z toho 3 124 se týkalo věcí azylu.¹⁰⁴ Jinými slovy: kasační stížnosti ve věcech azylu v daném roce představovaly plných 66 % veškerého nápadu Nejvyššího správního soudu. Následně byl zákonem č. 350/2005 Sb. zaveden institut nepřijatelnosti kasační stížnosti. Podstatné je, že případní stěžovatelé tím nebyli nijak zbaveni možnosti podat ve věcech azylu, resp. ve věcech mezinárodní ochrany kasační stížnost, ale museli počítat s tím, že shledá-li Nejvyšší správní soud jejich kasační stížnost jako nepřijatelnou, tak samotné řízení bude poměrně krátké. Výsledná situace tak byla očividně výhodná

¹⁰² Vládní stanovisko k sněmovnímu tisku č. 237 (sněmovní tisk č. 237/1).

¹⁰³ Tamtéž.

¹⁰⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

pro všechny strany. V případě, že byla kasační stížnost shledána jako přijatelná, tak se jí Nejvyšší správní soud meritorně zabýval a v této rovině mohl být tedy stěžovatel spokojen. Neshledal-li Nejvyšší správní soud danou kasační stížnost jako přijatelnou, tak stěžovatel sice jistě spokojen nebyl, ale za to měl konečné rozhodnutí k dispozici daleko dříve. Nejvyšší správní soud naopak získal určitou kapacitu, díky které mohl věnovat více času daleko podstatnějším kauzám. Proč o tom vůbec hovořím: zatímco před 18 lety představovaly kasační stížnosti ve věcech azylu obrovskou část agendy Nejvyššího správního soudu, tak nyní není jejich podíl nijak zvlášť významný. Není to pochopitelně jen zásluha institutu nepřijatelnosti; počet kasačních stížností ve věcech azylu začal postupně klesat i díky našemu vstupu do Evropské unie. Podstatné ovšem je, že kdyby měl jejich počet v krátkém časovém období dramaticky narůst, tak Nejvyšší správní soud disponuje mechanismem, který mu umožní takové kasační stížnosti v přiměřené lhůtě vyřídit, nezkrátit stěžovatele na jeho právech a zároveň se vyhnout riziku zahlcení.

Takže ještě jednou opakuji: ano, souhlasím s tehdejšími požadavky vlády na analýzu účinnosti institutu nepřijatelnosti. Pouze poukazuji na to, že její výsledek by v žádném případě nemohl poskytnout odpověď na otázku, zda je institut nepřijatelnosti přínosný či nepřínosný. Tato odpověď je již předem dána. Jediné co se díky ní lze dozvědět je odpověď na otázku, zdali je míra přínosu velká nebo ještě větší.

Zadruhé vláda upozornila, že Ústavní soud sice neshledal institut nepřijatelnosti kasační stížnosti protiústavním, ale že jeho nálezy se týkaly pouze agendy mezinárodní ochrany.¹⁰⁵ Zde se omezím pouze na konstatování, že to je sice pravda, nicméně nevidím jediný důvod, proč by případné rozšíření institutu nepřijatelnosti do univerzální podoby u Ústavního soudu případně neobstálo. Institut nepřijatelnosti kasační stížnosti totiž žádného případného stěžovatele nezbavuje oprávnění kasační stížnost podat, pouze určitým způsobem snižuje možnost, že se jí Nejvyšší správní soud bude meritorně zabývat. Tato skutečnost však v žádném případě nemůže představovat pro stěžovatele újmu na jeho právech, a to mj. i proto, že kdyby tomu tak bylo, shledal by Ústavní soud rozpor institutu nepřijatelnosti s ústavním pořádkem již dávno.

¹⁰⁵ Vládní stanovisko k sněmovnímu tisku č. 237 (sněmovní tisk č. 237/1).

Zatřetí vláda poznamenala, že část odborníků se spíše než k rozšíření institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti přiklání k rozšíření institutu nepřipustnosti kasační stížnosti.¹⁰⁶ K tomuto musím na prvním místě poznamenat, že názory odborné veřejnosti se budou pochopitelně vždy různit; nikdy se zde v žádné otázce nenalezne nějaká drtivá většina. Rozšíření nepřipustnosti kasační stížnosti je v daném případě samozřejmě jednou z možných cest. Osobně se ovšem domnívám, že rozšíření institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti představuje daleko spravedlivější řešení ve vztahu k případným stěžovatelům. Musíme si totiž uvědomit, že podstatou nepřipustnosti je, že zákonodárce případnému stěžovateli v daném případě právo podat kasační stížnost fakticky odepře. To má sice v určitých případech své opodstatnění, případná libovůle (svévole) zákonodárce má ovšem pro případného stěžovatele daleko větší důsledky než v případě institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti. A konečně se domnívám, že současné znění ustanovení § 104 SŘS je dokonalé. Nenacházím zde jediný důvod nepřipustnosti, u kterého bych měl pochybnosti, zda sem vůbec patří. Pokud by došlo k jeho rozšíření např. o určitá rozhodnutí ve věcech přestupků, mojí první myšlenka by zajisté patřila úvaze, zda se daná problematika nedala vyřešit elegantnějším způsobem prostřednictvím institutu nepřijatelnosti.

Začtvrté byla vláda toho názoru, že hlavní kritérium aplikace institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti (přesah vlastních zájmů stěžovatele) nestačí vymezit pouze prostřednictvím judikatury Nejvyššího správního soudu, ale že je potřeba jej vymezit přímo v zákoně.¹⁰⁷ Zde narážíme na obvyklou snahu zákonodárce vytvořit právní úpravu, která bude pamatovat na všechny možné situace. Dovolím si upozornit na skutečnost, že zákon č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu čítal pouhých 50 paragrafů a přesto dokázal svými stručnými formulacemi vytvořit značný prostor (a zároveň nepřekročitelné meze) pro flexibilní dotváření procesních pravidel. Proto se domnívám, že pro potřeby soudní praxe postačí výklad pojmu „přesah vlastních zájmů stěžovatele“ ponechat judikatuře Nejvyššího správního soudu a nevčleňovat jej do zákona.

¹⁰⁶ Tamtéž.

¹⁰⁷ Tamtéž.

Zapáté vláda tvrdila, že „*předkládaný návrh by mohl jít proti systémové hierarchii výstavby opravných prostředků.*“¹⁰⁸, a že hlavní nápor se přesune prostřednictvím ústavních stížností na Ústavní soud. V reakci na to jsem nucen uvést, že proti „systémové hierarchii výstavby opravných prostředků“ jde ve skutečnosti současné nastavení kasační stížnosti, které již dávno pozbylo své opodstatnění. Zákodárce jej původně zvolil proto, aby Nejvyšší správní soud mohl v co nejkratším čase vytvořit potřebný judikatorní základ pro rozhodovací činnost správních soudů a správních orgánů.¹⁰⁹ Tím vytvořil opravný prostředek, který lze do kategorie mimořádných opravných prostředků řadit skutečně pouze díky tomu, že se podává proti pravomocným rozhodnutím. Ve skutečnosti se jedná o jakousi alternativu ve správním soudnictví neexistujícího odvolání (tedy řádného opravného prostředku). Pokud by tedy v důsledku rozšíření institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti měl Nejvyšší správní soud meritorně rozhodovat méně věcí než dosud, nejednalo by se o nežádoucí vybočení od normálního stavu, ale o návrat k němu.

Zašesté vláda jako poslední argument proti rozšíření institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti uvedla, že „*podle odborné literatury zavedení institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti samo o sobě prakticky nijak nesnížilo nápad kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany a nemělo ani zásadnější vliv na délku řízení před Nejvyšším správním soudem. Podle této odborné literatury se podstatně nesnížil ani objem práce, jež tyto případy vyžadují, neboť náročnost zpracování průměrného spisu ve věcech mezinárodní ochrany se příliš neliší od jiných zhusta prejudikovaných agend.*“¹¹⁰ Pokud jsem jeden z předchozích argumentů vlády označil jako „úsměvný“, tak tento si již musí vysloužit přívlastek „absurdní“. Jak vyplývá z toho, co jsem již napsal na různých místech tohoto textu, institut nepřijatelnosti kasační stížnosti nemůže již ze své podstaty jakýmkoliv způsobem snížit nápad Nejvyššího správního soudu. Jedná se o „pouhý“ filtrační mechanismus, který určí, jakými kauzami se Nejvyšší správní soud bude meritorně zabývat a jakými nikoli. Právní institut, v jehož moci by bylo snížit nápad kasačních stížností na Nejvyšší správní soud, se nazývá

¹⁰⁸ Tamtéž.

¹⁰⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb.

¹¹⁰ Vládní stanovisko k sněmovnímu tisku č. 237 (sněmovní tisk č. 237/1).

nepřípustnost. Ten, jak jsem již uváděl výše, spočívá v úplném vyloučení stěžovatelova práva podat v dané věci kasační stížnost. Taková kasační stížnost, kterou stěžovatel nepodá, pak logicky nemůže tvořit nápad Nejvyššího správního soudu.

Co se délky řízení a objemu práce týče, záleží pochopitelně na jednotlivých senátech Nejvyššího správního soudu. Někteří soudci totiž mají sklony usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost pojímat stylem, jenž se svou podobou velmi blíží meritornímu rozhodnutí. Tato skutečnost má pochopitelně za následek, že objem práce zůstává prakticky stejný a délka řízení také. Takový přístup je samozřejmě v rozporu se samotným smyslem institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti. Dotyčným soudcům jej nicméně nezazlívám. Je třeba mít totiž na paměti, že institut nepřijatelnosti se až do nedávna aplikoval pouze u kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany, tedy jen v rámci jedné z mnoha agend. Ve všech ostatních případech se činnost Nejvyššího správního soudu díky nastavení kasační stížnosti značně podobá činnosti nějakého lepšího odvolacího soudu. Z toho si trůfám odhadnout, že soudci, kteří jsou zvyklí drtivou většinu případů rozhodovat meritorně, si jen velmi nesměle zvykají na určitou míru svobody, kterou jim nabízí možnost soudní diskrece v rámci institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti. Soudci Nejvyššího správního soudu jsou ale na druhou stranu profesionálové, kapacity ve svém oboru, takže adaptace na současný stav jim jistě nebude dělat nějaké velké problémy. Pevně proto věřím, že až se v budoucnu bude opět diskutovat o rozšíření institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti (tentokrát snad již opravdu do univerzální podoby), tak argumenty, které v tomto případě použila vláda, tam nezazní.

S rozšířením institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti do univerzální podoby nesouhlasila nejenom vláda, ale také část odborné veřejnosti. Obavy vyjádřila Česká advokátní komora, Komora daňových poradců, ale také např. předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský. Ten se vcelku oprávněně obával, že hlavní nápor by se z Nejvyššího správního soudu přesunul prostřednictvím řízení o ústavní stížnosti na Ústavní soud.¹¹¹ Příznivcem možného rozšíření institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti byl naopak emeritní předseda Nejvyššího

¹¹¹ ADAMEC, Martin, Z. ADAMUSOVÁ a J. BALOUNOVÁ. *Soudní řád správní: kritická analýza*. Praha: Auditorium, 2019, s. 115.

správního soudu Josef Baxa (logicky, jelikož navrhovanou změnu inicioval) a někteří další soudci Nejvyššího správního soudu (Kühn, Dienstbier).

Jak političtí představitelé, tak odborná veřejnost se v zásadě shodovali v tom, že přetížení Nejvyššího správního soudu je potřeba urychleně řešit. Otázkou však bylo: jaké prostředky zvolit? Kromě rozšíření institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti se nabízelo navýšit počet soudců Nejvyššího správního soudu nebo přenastavit celou koncepci kasační stížnosti (což je jádro celého problému). Nakonec však byla zvolena jakási kompromisní varianta, když byl institut nepřijatelnosti kasační stížnosti rozšířen na všechny věci, ve kterých na krajském soudu rozhodoval specializovaný samosoudce.

2.4.3 Důsledky novelizace

2.4.3.1 Povinnost odůvodňovat usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost

Zrušení ustanovení § 104a odst. 3 SŘS představuje dle mého názoru asi nejméně závažný důsledek zmíněné novely. Přestože toto ustanovení dávalo Nejvyššímu správnímu soudu možnost neodůvodňovat usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost, jeho využití v praxi bylo takřka nulové.¹¹² Nejvyšší správní soud si totiž tuto možnost nikdy plně neosvojil, a to i vzhledem k judikatuře Ústavního soudu. V praxi tedy nejde o žádnou velkou ztrátu. Přestože jsem se v kapitole věnované problematice ustanovení § 104a odst. 3 SŘS vyjádřil, že se výjimečně nepřikláním ani na jednu stranu, týkal se tento můj výrok toliko tam předestřených argumentů uváděných tehdejšími zastánci a odpůrci zmíněné právní úpravy. Osobně totiž zastávám názor, že zmiňované ustanovení nemělo být do SŘS nikdy zavedeno.

Důvody pro to mám v zásadě dva. Jeden je právní a druhý řekněme strategický. Právní důvod spočívá v tom, že podstata institutu nepřijatelnosti – tj. selekce nápadu – přece nespočívá v možnosti neodůvodnit své rozhodnutí. Spočívá v zákonodárcem vymezené agendě, u které lze selekci uplatnit (věci o kterých na krajském soudě rozhodoval specializovaný samosoudce) a v kritériu podle kterého bude selekce probíhat (přesah vlastních zájmů stěžovatele). A to je vše. Celý

¹¹² Výjimku představuje např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2013, č. j. 6 Azs 20/2013-27.

institut nepřijatelnosti kasační stížnosti by mohl být v zákoně kodifikován klidně pouze v následující podobě:

§ 104a

Nepřijatelnost

„Jestliže kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost.“

Ustanovení § 104a odst. 2 SŘS slouží toliko k posílení ochrany právního postavení stěžovatelů, ale za esenciální jej považovat nelze. A stejně tak je tomu i v případě již zrušeného ustanovení § 104a odst. 3 SŘS. To pro změnu sloužilo zase k tomu, aby měl Nejvyšší správní soud selekci ještě snadnější, ale opakují: nejednalo se o selekci jako takovou.

Tvrdil-li tedy kdysi nynější soudce Ústavního soudu docent Šimíček, že možnost Nejvyššího správního soudu neodůvodňovat usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost považuje „za systémově čisté a transparentní řešení, spočívající v selekci nápadu“¹¹³, nemohu se na základě výše uvedeného s takovým názorem ztotožnit. Důvodům, které docenta Šimíčka k tomuto (dle mého názoru chybnému) závěru vedly, nicméně rozumím. Silně se totiž obával, že „povinnost soudu ve všech případech pečlivě vysvětlovat důvody, pro které návrh není přijatelný“¹¹⁴, půjde de facto proti smyslu institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti. Vzhledem k tomu, že některá¹¹⁵ odůvodnění usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost si svým rozsahem nezadají s meritorním rozhodnutím¹¹⁶, lze jeho obavy označit za opodstatněné.

Tato skutečnost, ale na druhou stranu nijak neodporuje mému tvrzení ohledně ustanovení § 104a odst. 3 SŘS. Zákon ani judikatura totiž nikde neuvádějí, že by odůvodnění usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost muselo být odůvodněno „pečlivě“ (ve smyslu obzvláště podrobně).

¹¹³ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Přijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu – jedna z cest k efektivitě práva. Soudní rozhledy, 2006, č. 6, s. 201 – 205.

¹¹⁴ Tamtéž.

¹¹⁵ Viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 5 Azs 188/2020-42 nebo usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2019, č. j. 8 Azs 255/2018-73.

¹¹⁶ STANĚK, Michal, DVOŘÁKOVÁ, Michaela. Z „laboratoře“ do ostrého provozu – co přinese rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti. Soudní rozhledy, 2021, č. 5, s. 146-153.

A contrario lze tedy dovodit, že odůvodnění usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost nemusí nutně sklouzávat až k hodnocení důvodnosti kasační stížnosti (to náleží meritornímu rozhodnutí), ale v zásadě mohou bohatě postačit i odkazy na dosavadní prejudikaturu.¹¹⁷ Příkladů takových rozhodnutí je celá řada.¹¹⁸

Na základě všeho právě uvedeného proto tvrdím, že právní důvody pro zachování možnosti Nejvyššího správního soudu neodůvodňovat usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost prakticky neexistovaly a je proto dobře, že bylo předmětné ustanovení zrušeno. Podobně jako někteří autoři¹¹⁹ i já zastávám názor, že každý účastník řízení má právo znát důvody, pro které byla jeho věc rozhodnuta právě zvoleným způsobem. Zároveň je zřejmé, že toto odůvodnění není nutné provádět způsobem, který by Nejvyšší správní soud příliš zatěžoval.

Druhý důvod mého odporu k již zrušenému ustanovení § 104a odst. 3 SŘS spočívá v tom, že možnost Nejvyššího správního soudu neodůvodňovat usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost již na samém počátku zbytečně poškodila jinak vynikající myšlenku institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti. Zjednodušeně řečeno: je-li zaváděn zcela nový právní institut, jenž je svou povahou dle některých autorů¹²⁰ blízký institutům *leave to appeal* nebo *writ of certiorari* – tj. institutům angloamerického práva, lze očekávat, že v poměrně konzervativní české právní obci nesklidí příliš mnoho potlesku. Jakákoli snaha o ještě větší posun takového institutu mimo hranice české právní kultury proto nutně musí zmíněnou averzi ještě eskalovat. Ustanovení § 104a odst. 3 SŘS umožňující na naše poměry vcelku nevídanou věc – tj. možnost soudu neodůvodnit své rozhodnutí – právě takovou eskalaci představovalo.

¹¹⁷ Tamtéž.

¹¹⁸ Např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2019, č. j. 8 Azs 211/2018-65 nebo usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, č. j. 9 Azs 76/2017-31.

¹¹⁹ FILIPOVÁ, Jana. Tzv. nepřijatelnost kasační stížnosti o mezinárodní ochraně podle § 104a SŘS In: NECKÁŘ, Jan; RADVAN, Michal, a kol. Dny práva – 2008 – Days of Law [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1394-1403 [cit. 22. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/filipova.pdf>.

¹²⁰ LAVICKÝ, Petr, ŠIŠKEOVÁ, Sylva. Nad novou úpravou řízení o kasační stížnosti v azylových věcech. Právní rozhledy, 2005, č. 19, s. 693 – 703.

Jsem přesvědčen, že Nejvyšší správní soud v praxi této možnosti nevyužíval nejenom z respektu k judikatuře Ústavního soudu, ale také proto, že nechtěl zbytečně diskreditovat institut nepřijatelnosti kasační stížnosti jako takový. To, že se takový přístup Nejvyššímu správnímu soudu vyplatil, je dnes již zcela zřejmé. Institut nepřijatelnosti kasační stížnosti byl nedávno podstatně rozšířen a jsem přesvědčen, že se nejedná o rozšíření poslední. Tedy alespoň z dlouhodobého pohledu, v současném desetiletí žádné další rozšíření neočekávám. Je ovšem otázka, zdali do té doby nepřijde SŘS 2.0 a s ním i nová koncepce správního soudnictví.

2.4.3.2 (Ne)přijatelnost lze i nadále posuzovat pouze u kasačních stížností podaných proti žalobám proti rozhodnutí správního orgánu

Druhým (ne)důsledkem rozšíření institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti je skutečnost, že okruh žalobních typů, u kterých se bude (ne)přijatelnost posuzovat zůstává neměnný. Na začátku podkapitoly věnované čistě zákonu č. 77/2021 Sb., jsem zmínil, že judikatura restriktivním výkladem dovodila, že specializovaný samosoudce v daných věcech rozhoduje pouze, pokud byla podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. V důsledku rozšíření institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti si někteří autoři¹²¹ kladou otázku, zda v této souvislosti nevzniká určité znevýhodnění jednoho z žalobních typů.

Otázka je to jistě zajímavá a obávám se, že odpověď na ni je pro případné stěžovatele nepříznivá. Samozřejmě, že k reálnému znevýhodnění jednoho z žalobních typů zde dochází. Jedná se o nezamýšlený důsledek onoho kompromisu, ke kterému muselo v souvislosti s novelou SŘS dojít. Skutečnost, že nynější podoba institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti je ve výsledku jakousi „nezbytnou obětinou“ zákonodárce na oltář Nejvyššího správního soudu výměnou za (prozatímní) ukončení diskuze o problémech Nejvyššího správního soudu již snad není ani na úrovni veřejného tajemství.

Nacházíme se tedy v situaci, kdy má kasační stížnost podaná proti rozhodnutí o zásahové nebo nečinnostní žalobě de facto větší šanci na meritorní projednání než kasační stížnost podaná proti rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí

¹²¹ STANĚK, Michal, DVOŘÁKOVÁ, Michaela. Z „laboratoře“ do ostrého provozu – co přinese rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti. Soudní rozhledy, 2021, č. 5, s. 146-153.

správního orgánu, a to navíc v rámci stejné agendy. Nedává to smysl a nenacházím proto žádné ospravedlnění.

2.4.3.3 Na procesní rozhodnutí se institut nepřijatelnosti kasační stížnosti i nadále nevztahuje

V kapitole věnované kritériím (ne)přijatelnosti kasační stížnosti jsem mj. zmínil, že se Nejvyšší správní soud musel vypořádat s tím, jak vykládat pojem „věci mezinárodní ochrany“. Závěr, ke kterému ve své judikatuře dospěl, zněl, že (ne)přijatelnost kasační stížnosti lze posuzovat pouze u těch kasačních stížností, které směřují proti konečnému rozhodnutí ve věci.¹²² Per argumentum a contrario se proto od té doby dovozovalo, že (ne)přijatelnost kasační stížnosti nelze posuzovat u těch kasačních stížností, které směřují vůči rozhodnutím procesní povahy. V souvislosti s přijetím zákona č. 77/2021 Sb. se však začala nabízet možnost, že by Nejvyšší správní soud mohl tento svůj dosavadní přístup přehodnotit s tím, že důvody formulované rozšířeným senátem se vztahovaly čistě k rozhodnutím ve věcech mezinárodní ochrany a že v případě samosoudcovských rozhodnutí bylo třeba tento přístup změnit.¹²³

Nejvyšší správní soud nám svůj postoj k dané problematice prezentoval vcelku rychle, neboť již v červnu roku 2021 vydal rozhodnutí, ve kterém mj. uvedl následující: „*Nejvyšší správní soud může odmítnout pro nepřijatelnost podle § 104a s. ř. s., ve znění zákona č. 77/2021 Sb., pouze kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu, jímž se končí řízení o žalobě ve věcech vymezených v § 31 odst. 2 s. ř. s.*“¹²⁴ Žádná změna přístupu se tedy nekonala a institut nepřijatelnosti kasační stížnosti se proto i nadále u procesních rozhodnutí neuplatňuje. Nabízí se pochopitelně otázka, jakými argumenty Nejvyšší správní soud toto své rozhodnutí zdůvodnil. Na to lze odpovědět, že v zásadě došlo pouze k přezkumu argumentů uváděných předchozím rozhodnutím Nejvyššího správního soudu¹²⁵ a k vyvození závěru, že jsou i nadále platné. Protiargumenty

¹²² Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2015, č. j. 9 Azs 66/2014-69.

¹²³ STANĚK, Michal, DVOŘÁKOVÁ, Michaela. Z „laboratoře“ do ostrého provozu – co přinese rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti. *Soudní rozhledy*, 2021, č. 5, s. 146-153.

¹²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2021, č. j. 1 As 124/2021-28.

¹²⁵ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2015, č. j. 9 Azs 66/2014-69.

uváděné vůči původnímu rozhodnutí, ale bohužel žádným způsobem reflektovány nebyly.¹²⁶

Přesto však Nejvyšší správní soud uvádí na podporu svého rozhodnutí jeden nový a vcelku významný argument. Pokud by se totiž (ne)přijatelnost posuzovala také u kasačních stížností podaných proti procesním rozhodnutím, znamenalo by to ve výsledku, že rozhodnutí se stejným předmětem bude přezkoumáváno různě podle toho, jak byl obsazen soud, který jej vydal.¹²⁷ Jinými slovy: pokud by např. takové usnesení o neustanovení zástupce vydané v řízení, kde rozhodoval specializovaný samosoudce, bylo napadeno kasační stížností, tak Nejvyšší správní soud by měl možnost takovou kasační stížnost odmítnout pro nepřijatelnost. Pokud by ale to stejné usnesení o neustanovení zástupce bylo vydáno senátem krajského soudu a následně napadeno kasační stížností, tak Nejvyšší správní soud by jej pro nepřijatelnost odmítnout nemohl a vždy by jej musel meritorně přezkoumat.¹²⁸ Je zřejmé, že taková situace by jistě byla absurdní. Na druhou stranu stejně tak absurdní je situace, kdy je meritorním rozhodnutím přiznáván menší procesní standard než rozhodnutím procesním.¹²⁹ Zdá se tedy, že v tomto ohledu se institut nepřijatelnosti kasační stížnosti ocitnul v jakémsi bludném kruhu, ze kterého nevede žádná rozumná cesta ven.

Pokud bych měl tento aspekt rozšíření institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti nějakým způsobem zhodnotit, pak bych si klidně mohl vystačit se souslovím „nevyhnutelný paradox“. Hned vysvětlím. Záměrem novely SŘS provedené zákonem č. 77/2021 Sb. bylo institut nepřijatelnosti kasační stížnosti posílit jeho rozšířením. Ne každá změna je ovšem nutně změnou k lepšímu. Některé změny sice mají své nesporné pozitivní přínosy, ale také mohou přinést nemálo nových problémů. Pokud by byl institut nepřijatelnosti kasační stížnosti

¹²⁶ Za vypořádání se s protiargumenty nelze považovat nářek na ně v bodu 10 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2021, č. j. 1 As 124/2021-28: „*Za použití argumentu a maiori ad minus (od většího k menšímu) se totiž na první pohled může jevit obtížně pochopitelným, že soud poskytne vyšší procesní standard (plný kasační přezkum) dílčímu rozhodnutí, oproti rozhodnutí, jímž se řízení končí... Kasační soud však tomuto názoru nepřítakal, a to z následně popsanych důvodů.*“ Oněmi „důvody“ je však ve skutečnosti pouze opakování původních argumentů, takže se celá diskuze točí v začarovaném kruhu.

¹²⁷ STANĚK, Michal, DVOŘÁKOVÁ, Michaela. Z „laboratoře“ do ostrého provozu – co přinese rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti. *Soudní rozhledy*, 2021, č. 5, s. 146-153.

¹²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2021, č. j. 1 As 124/2021-28.

¹²⁹ KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 958.

rozšířen do původně navrhované univerzální podoby, jsem přesvědčen, že přínosy této změny by hluboce převážily nad problémy s tím spjaté. To se ovšem nestalo a byl přijat jakýsi „flexibilní kompromis“¹³⁰, který ale v dané situaci představoval spíše z nouze cnost. Řešení to očividně není (vzhledem k zde rozebíranému problému) úplně ideální, bylo však nevyhnutelné. Musíme si totiž uvědomit, jak malé pole působnosti institut nepřijatelnosti kasační stížnosti původně měl. Rozšířit jej z takto slabé pozice do univerzální podoby bylo v zásadě nereálné, něco takového je očividně potřeba dělat po určitých etapách. Z toho důvodu je současná podoba institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti úspěchem, představuje jen jakýsi mezikrok. Zároveň je to ovšem mezikrok, který může paradoxně přinést stejně potíží jako přínosů. Nezbyvá než doufat, že těch přínosů bude přece jenom více.

2.4.3.4 Vliv procesních vad na přijatelnost kasační stížnosti zůstává nejednoznačný

V příslušné kapitole bylo řečeno, že pro aplikaci institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti bylo mj. potřeba vymezit neurčitý právní pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele.“ Nejvyšší správní tak učinil v jednom ze svých rozhodnutí¹³¹, které v souvislosti s tím vymezilo také důvody přijatelnosti kasační stížnosti – tzv. „Ostapenko test“. Těmito důvody (jen pro připomenutí) jsou:

1. absence judikatury
2. rozpornost judikatury
3. potřeba judikatorního odklonu
4. zásadní pochybení krajského soudu, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele

Podstatné je, že ve všech čtyřech případech by měl být „rozpoznatelný dopad řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu“.¹³² Zatímco u prvních třech důvodů přijatelnosti toto reálně nepředstavuje žádný problém, u

¹³⁰ Zákonodárce totiž agendu svěřenou samosoudcům může dle své libosti rozšiřovat a tím zároveň zvětšovat okruh záležitostí, na které bude možné institut nepřijatelnosti kasační stížnosti aplikovat.

¹³¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39.

¹³² Tamtéž.

čtvrtého to již tak jednoznačné není.¹³³ Zde se na tento aspekt často zapomíná, což někteří autoři považují za hlavní příčinu toho, že se „*institut nepřijatelnosti v praxi rozpliznul do zastřené plnohodnotného přezkumu napadeného rozhodnutí.*“¹³⁴

Zmíněná čtvrtá kategorie poskytuje soudcům Nejvyššího správního soudu zdaleka nejvíce prostoru pro správní uvážení.¹³⁵ Je totiž otázkou co přesně budou soudci Nejvyššího správního soudu v konkrétním případě za zásadní pochybení považovat. Judikatura nám zde sice dává jisté vodítko, když uvádí, že se může jednat o situace, kdy krajský soud nerespektoval ustálenou soudní judikaturu, nebo když hrubě pochybil při výkladu práva¹³⁶, ale představy konkrétních soudců Nejvyššího správního soudu se jistě nemusí shodnout v otázce, co takovým hrubým pochybením je či není.¹³⁷ V praxi tak nastávají situace, kdy Nejvyšší správní soud striktně nevyžaduje, aby byl dán přesah vlastních zájmů stěžovatele. Ne vždy se tak naplňuje předpoklad některých autorů¹³⁸, že některé kasační stížnosti budou nyní nepřijatelné.

V této souvislosti se pochopitelně nabízí otázka, zdali rozšíření institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti nepřináší jakýsi impuls k větší důslednosti při uplatňování kritéria „přesah vlastních zájmů stěžovatele“. Ačkoli by to tak mohlo být, domnívám se, že v tomto případě je změna přístupu Nejvyššího správního soudu ještě méně pravděpodobná, než v případě redefinice prvního kritéria nepřijatelnosti (věci rozhodované specializovaným samosoudcem), o kterém jsem hovořil v předchozím bodě.

2.4.3.5 Nesprávné obsazení krajského soudu nepředstavuje problém

V souvislosti s rozšířením institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti bylo nezbytné, aby Nejvyšší správní soud objasnil, jaké dopady na posuzování

¹³³ STANĚK, Michal, DVOŘÁKOVÁ, Michaela. Z „laboratoře“ do ostrého provozu – co přinese rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti. *Soudní rozhledy*, 2021, č. 5, s. 146-153.

¹³⁴ KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 959.

¹³⁵ STANĚK, Michal, DVOŘÁKOVÁ, Michaela. Z „laboratoře“ do ostrého provozu – co přinese rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti. *Soudní rozhledy*, 2021, č. 5, s. 146-153.

¹³⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39.

¹³⁷ STANĚK, Michal, DVOŘÁKOVÁ, Michaela. Z „laboratoře“ do ostrého provozu – co přinese rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti. *Soudní rozhledy*, 2021, č. 5, s. 146-153.

¹³⁸ Viz ŠIMÍČEK, Vojtěch. Přijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu – jedna z cest k efektivitě práva. *Soudní rozhledy*, 2006, č. 6, s. 201 – 205.

(ne)přijatelnosti kasační stížnosti bude mít případně nesprávné obsazení krajského soudu. Jak jsem již uvedl, institut nepřijatelnosti kasační stížnosti je v současné době vymezen tak, že jej lze aplikovat na věci, ve kterých v řízení před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce.¹³⁹ Nelze ovšem vyloučit, že v praxi nastane situace, kdy nebude soud správně obsazen. Jinými slovy: mohou se vyskytnout případy, kdy:

a) namísto specializovaného samosoudce rozhodne senát

b) namísto senátu rozhodne specializovaný samosoudce

Zákon nám však neposkytuje jasnou odpověď na to, jak v takovém případě s institutem nepřijatelnosti kasační stížnosti zacházet – tj. není zřejmé, zda u takových kasačních stížností vůbec přichází možnost posuzování jejich (ne)přijatelnosti v úvahu. Současné znění ustanovení § 104a odst. 1 SŘS lze totiž vyložit více způsoby. Buď jej budeme vykládat ve smyslu faktickém – tzn., že pro aplikaci institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti bude rozhodné reálné obsazení soudu v předchozím řízení, anebo jej budeme v širším smyslu jako okruh věcí, ve kterých by specializovaný samosoudce měl podle zákona vždy rozhodovat.¹⁴⁰

Pokud bychom předmětné ustanovení SŘS vykládali čistě gramaticky, tak jednoznačný závěr by zněl, že institut nepřijatelnosti kasační stížnosti se má aplikovat v případech, kde specializovaný samosoudce skutečně (fakticky) rozhodoval. Je ovšem otázkou, zda by takový doslovný výklad nešel proti smyslu daného ustanovení. Já se domnívám, že zcela nepochybně ano. Racionální zákonodárce by jistě současnou koncepci institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti nezvolil, pokud by ji zároveň nechtěl propojit s ustanovením § 31 odst. 2 SŘS, které stanovuje okruh záležitostí, ve kterých rozhoduje specializovaný samosoudce. Takto znění zákona očividně vykládá také judikatura Nejvyššího správního soudu, protože jinak v rámci problematiky, o které jsme zde již dříve hovořili, nemohla přijít s následujícím výrokem: *„Nejvyšší správní soud může odmítnout pro nepřijatelnost podle § 104a s. ř. s., ve znění zákona č. 77/2021 Sb., pouze kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu, jímž se končí řízení o*

¹³⁹ § 104a odst. 1 SŘS.

¹⁴⁰ STANĚK, Michal, DVOŘÁKOVÁ, Michaela. Z „laboratoře“ do ostrého provozu – co přinese rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti. Soudní rozhledy, 2021, č. 5, s. 146-153.

žalobě ve věcech vymezených v § 31 odst. 2 s. ř. s.¹⁴¹ Opačný závěr (tj. že ustanovení § 104a odst. 1 SŘS je třeba vykládat čistě gramaticky) by vedl pouze k tomu, že by se institut nepřijatelnosti kasační stížnosti de facto izoloval od ostatních ustanovení SŘS a okruh záležitostí, na které by jej bylo možné aplikovat, by se omezil čistě na „věci náhody“. Přestože i já bývám někdy k zákonodárci kritický, tak jej rozhodně nepodezřívám z toho, že by přijetím zákona č. 77/2021 Sb., zamýšlel z institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti učinit jakousi legislativní obdobu rulety.

Judikatura Nejvyššího správního soudu si s tímto problémem naštěstí již poradila. V listopadu loňského roku bylo vydáno rozhodnutí, které potvrzuje, že institut nepřijatelnosti kasační stížnosti lze aplikovat pouze tam, kde podle zákona rozhodoval či měl rozhodovat specializovaný samosoudce.¹⁴² Případné nesprávné obsazení krajského soudu pak podle daného rozhodnutí nemůže určovat okruh záležitostí, u kterých bude (ne)přijatelnost kasační stížnosti posuzována.¹⁴³ Nad rámec mnou uváděné argumentace navíc Nejvyšší správní soud dovodil, že „*tam, kde se ve stejné věci dostalo žalobci většího komfortu (o jeho věci nadstandardně a na rámec zákonných povinností rozhodoval senát krajského soudu), by žalobce získal větší komfort též od NSS, neboť NSS by otázku nepřijatelnosti vůbec neřešil.*“¹⁴⁴ S takovým názorem se lze jistě ztotožnit. Judikatura Nejvyššího správního soudu ostatně již dávno předtím dospěla k závěru, že rozhoduje-li namísto samosoudce senát, tak sice jde o nesprávné obsazení soudu, ale nejedná o tak intenzivní vadu, aby měla za následek nezákonnost daného rozhodnutí¹⁴⁵, jelikož žalobci byl de facto poskytnut vyšší procesní standard, než mu příslušel.¹⁴⁶

2.4.3.6 Soudní poplatek se při odmítnutí kasační stížnosti (ne)vrací

Jednou z oblastí souvisejících s nedávným rozšířením institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti je oblast soudních poplatků. Výše soudního poplatku za kasační stížnost činí dle přílohy zákona č. 549/1991 Sb., o soudních

¹⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2021, č. j. 1 As 124/2021-28.

¹⁴² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2021, č. j. 10 As 360/2021-59.

¹⁴³ Tamtéž.

¹⁴⁴ Tamtéž.

¹⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Azs 5/2003-32.

¹⁴⁶ STANĚK, Michal, DVOŘÁKOVÁ, Michaela. Z „laboratoře“ do ostrého provozu – co přinese rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti. Soudní rozhledy, 2021, č. 5, s. 146-153.

poplaticích (dále jen „SoudP“) v současné době 5 000 Kč. Odmítne-li Nejvyšší správní soud z nějakého důvodu kasační stížnost (např. když podatel neodstranil vady podání ve stanovené lhůtě¹⁴⁷) rozhodne zároveň o vrácení soudního poplatku.¹⁴⁸

Až do nedávné doby se Nejvyšší správní soud nebyl nucen zabývat tím, zdali takový postup uplatnit také v případě odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost. Cizinci v řízení ve věcech mezinárodní ochrany jsou totiž přímo ze zákona od poplatkové povinnosti osvobozeni.¹⁴⁹ V souvislosti s přijetím zákona č. 77/2021 Sb. a rozšířením institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti však najednou vyvstala otázka, zdali by Nejvyšší správní soud neměl u těch kasačních stížností, které odmítá pro nepřijatelnost, přehodnotit svůj dosavadní přístup k vrácení soudních poplatků.

Shodou okolností se v únoru roku 2021 (tj. ještě před rozšířením institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti) na rozšířený senát Nejvyššího správního soudu obrátil 8. senát Nejvyššího správního soudu s návrhem na změnu rozhodovací praxe v případech vrácení soudního poplatku při odmítnutí kasační stížnosti.¹⁵⁰ 8. senát Nejvyššího správního soudu se, zjednodušeně řečeno, domníval, že soudní poplatek by se v případě odmítnutí kasační stížnosti vracet neměl. Svou argumentaci vystavěl v zásadě na dvou pilířích – ustanovení § 10 odst. 3 SoudP a praxi civilních soudů.

Ustanovení § 10 odst. 3 věta třetí SoudP stanovuje, že soud vrátí soudní poplatek v případě odmítnutí „návrhu na zahájení řízení“. Klíčová otázka tedy zněla, zdali je možné kasační stížnost podřadit pod pojem „návrh na zahájení řízení“. Osobně se domnívám, že v obecném slova smyslu určitě ano. Jak ale správně upozornil 8. senát Nejvyššího správního soudu, pojem „návrh na zahájení řízení“ je zároveň legislativní zkratkou definovanou v ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) SoudP jako žaloba nebo jiný návrh na zahájení řízení.¹⁵¹ Je očividné, že se tedy zároveň nabízela podotázka, zdali je možné kasační stížnost podřadit pod

¹⁴⁷ § 37 odst. 5 SŘS.

¹⁴⁸ § 10 odst. 3 SoudP.

¹⁴⁹ § 11 odst. 2 písm. i) SoudP.

¹⁵⁰ STANĚK, Michal, DVOŘÁKOVÁ, Michaela. Z „laboratoře“ do ostrého provozu – co přinese rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti. Soudní rozhledy, 2021, č. 5, s. 146-153.

¹⁵¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2021, č. j. 8 As 287/2020-24.

pojem „jiný návrh na zahájení řízení“. Odpověď zněla, že nikoli, a to z důvodu, že zákon o kasační stížnosti hovoří zvlášť, na jiném místě.¹⁵² Logický (a dle mého názoru správný) závěr 8. senátu Nejvyššího správního soudu tedy zněl, že kasační stížnost pod pojem „návrh na zahájení řízení“ podřadit nelze, a tudíž nelze ani vrátit soudní poplatek v případě odmítnutí kasační stížnosti.

8. senát Nejvyššího správního soudu zároveň podotknul, že takto předmětné ustanovení SoudP vykládají také civilní soudy, které soudní poplatek za podání dovolání nevrací, pokud Nejvyšší soud dovolání odmítne.¹⁵³ Ve prospěch názoru 8. senátu Nejvyššího správního soudu a praxe civilních soudů svědčí také judikatura Ústavního soudu, která zdůrazňuje, že zákon opravdu činí rozdíl mezi „návrhem na zahájení řízení“ a opravnými prostředky.¹⁵⁴ Na základě (nejen) výše uvedeného byla proto rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu předložena k posouzení následující otázka: „*Má Nejvyšší správní soud při odmítnutí kasační stížnosti vracet podle § 10 odst. 3 zákona o soudních poplatcích již zaplacený soudní poplatek?*“¹⁵⁵

Myslím si, že již na úvod mohu prozradit, že se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu s předloženým názorem 8. senátu Nejvyššího správního soudu neztotožnil a soudní poplatek se tak v případě odmítnutí kasační stížnosti i nadále vrací podateli. V rámci souvisejících úvah (obiter dictum) se však rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyjádřil také k otázce vracení soudního poplatku při odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost.¹⁵⁶ Zde vyslovil právní názor, podle kterého by se v takovém případě soudní poplatek vracet neměl, neboť k odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost dochází na základě určitého zjednodušeného posouzení případu.¹⁵⁷

¹⁵² Viz ustanovení § 4 odst. 1 písm. d) SoudP.

¹⁵³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2021, č. j. 8 As 287/2020-24.

¹⁵⁴ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 10. 2015, sp. zn. III. ÚS 2075/15 nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2015, sp. zn. II. ÚS 2188/14 nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 3. 2017, sp. zn. III. ÚS 506/16.

¹⁵⁵ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2021, č. j. 8 As 287/2020-24.

¹⁵⁶ STANĚK, Michal, DVOŘÁKOVÁ, Michaela. Z „laboratoře“ do ostrého provozu – co přinese rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti. Soudní rozhledy, 2021, č. 5, s. 146-153.

¹⁵⁷ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33.

Nyní se dostávám do poněkud paradoxní situace, neboť přestože souhlasím s oběma závěry, ke kterým rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl (tj. při odmítnutí soudní poplatek vracet a při odmítnutí pro nepřijatelnost soudní poplatek nevracet), tak „argumentační cesta“, kterou k tomu použil, ve mně zanechává značné pochyby o správnosti takového rozhodnutí. Předně je argumentace rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu postavena na tvrzení, že pojem „návrh na zahájení řízení“ lze chápat ve dvou významech – tj. v obecném smyslu jako jakýkoli návrh, kterým se zahajuje řízení, anebo jako legislativní zkratku. Na rozdíl od 8. senátu Nejvyššího správního soudu se však rozšířený senát Nejvyššího správního soudu přiklání prvně jmenované významu. Již zde jsem na pochybách ohledně legitimacy takového způsobu výkladu. Podíváme-li se totiž na celé ustanovení § 10 odst. 3 SoudP¹⁵⁸ a nejen na jeho třetí větu, pak zjistíme, že již zde zákon činí jasný rozdíl mezi „návrhem na zahájení řízení“ a opravnými prostředky. Pokud uplatníme výklad zvolený rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu, tak přestane první věta daného ustanovení dávat jakýkoli smysl. Závěrem tedy pokládám řečnickou otázku: je lepší vykládat ustanovení zákona tak, aby dávalo smysl jako celek nebo jej účelově vykládat tak, že bude dávat smysl pouze jeho část?

2.4.3.7 Nepřijatelnost ve věcech přestupků může být problematická

Poslední důsledek novely SŘS provedené zákonem č. 77/2021 Sb., který bych zde chtěl ještě ve stručnosti zmínit, je přezkum rozhodnutí ve věcech přestupků. Jak jsem již zmínil, jednou z oblastí na které lze nově aplikovat institut nepřijatelnosti kasační stížnosti, je oblast správního trestání. Konkrétně lze (ne)přijatelnost posuzovat u takových kasačních stížností, které byly podány ve věcech přestupků, za které byla uložena pokuta nejvýše 100 000 Kč.

Je ovšem otázkou, zdali (ne)přijatelnost posuzovat také u takových kasačních stížností, které byly podány ve věcech přestupků, kde výše pokuty není stanovena peněžitou částkou, ale např. procentem z obrátu či jiným způsobem.¹⁵⁹

¹⁵⁸ „Soud vrátí z účtu soudu i zaplacený poplatek za řízení, který je splatný podáním návrhu na zahájení řízení, odvolání, dovolání nebo kasační stížnosti, snížený o 20 %, nejméně však o 1 000 Kč, bylo-li řízení zastaveno před prvním jednáním. Obdobně vrátí soud poplatníkovi přeplatek na poplatku (odpovídající část poplatku) vzniklý podle § 6a odst. 3, bylo-li řízení zastaveno jen zčásti. Byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek.“

¹⁵⁹ KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 168.

Osobně se domnívám, že jelikož v takových případech může reálná výše pokuty snadno přesáhnout onu částku 100 000 Kč, měl by o takových přestupcích rozhodovat vždy senát. Institut nepřijatelnosti kasační stížnosti by se proto v takových situacích uplatňovat neměl. Přístup, že v případě nejasností je nutné zvolit vždy to nejvýhodnější řešení (pro žalobce samozřejmě) očividně zastává také judikatura Nejvyššího správního soudu, která nedávno dovodila, že: „*Délka promlčecí doby u těch přestupků, kde zvláštní zákon nestanoví horní sazbu pokuty ve výši 100 000 Kč, ale pouze způsob výpočtu pokuty (např. procentem z předem nejasné částky), činí jeden rok.*“¹⁶⁰ Podotýkám, že v opačném případě by promlčecí doba činila 3 roky.

Názor, který zastávám má ovšem jednu podstatnou slabinu. V praxi totiž mohou nastat situace, kdy takový přístup založí zjevnou nerovnost. Pro ilustraci uvedu následující příklad. Za přestupek A zákon stanoví pokutu ve výši 90 000 Kč. O věci bude proto rozhodovat specializovaný samosoudce a bude-li později v dané věci podána kasační stížnost, tak Nejvyšší správní soud bude posuzovat její (ne)přijatelnost. Naopak za přestupek B zákon stanoví pokutu procentem z obratu. O případu proto na krajském soudu bude rozhodovat senát. Výsledná výše pokuty však v důsledku činila pouhých 50 000 Kč. Přesto však Nejvyšší správní soud bude muset případnou kasační stížnost vždy posoudit meritorně. Je zřejmé, že takový přístup je naprosto absurdní a velmi se podobá zde již mnohokrát zmiňovanému posuzování procesních rozhodnutí, kterým je ve výsledku dopřán větší procesní standard než rozhodnutím meritorním.

Bohužel však v tomto případě nevidím lepší východisko. Pokud by totiž specializovaný samosoudce posuzoval také přestupky, u kterých je pokuta vymezena nikoli peněžitou částkou, ale např. procentem z obratu či jiným způsobem, tak reálně hrozí, že v některých případech výsledná pokuta přesáhne onu částku 100 000 Kč. Tady se již dle mého názoru nebavíme čistě o institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti, ale vůbec o zákonnosti takového rozhodování. Na druhou stranu je vše nejspíše odvislé od toho, jak konkrétně vykládáme onu část ustanovení § 31 odst. 2 SŘS věnující se přestupkům („*za které zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je nejvýše 100 000 Kč*“). Jinými slovy, zdali se zde hovoří čistě o přestupcích, za které je zaprvé pokuta vymezena peněžitou

¹⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2020, č. j. 10 Afs 72/2020-76.

částkou a za druhé tato částka činí nejvýše 100 000 Kč, nebo zdali se zde hovoří pouze o této nejvyšší částce, kterou nesmí přesáhnout žádná pokuta, ať je již vymezena jakkoli. Zdá se, že judikatura i praxe se ve výsledku přiklonily k prvnímu způsobu výkladu. To je dle mého názoru naprosto legitimní přístup. V kombinaci institutem nepřijatelnosti však tento výklad může vést k velmi absurdním situacím.

2.5 Úvahy de lege ferenda

Co se institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti týče, probrali jsme již jeho minulost a současnost. V této kapitole bych se proto rád věnoval jeho budoucnosti. Pojdme si proto připomenout, jaká je v současné době naše výchozí pozice:

§ 104a

Nepřijatelnost

(1) Jestliže kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost.

(2) K přijetí usnesení podle odstavce 1 je třeba souhlasu všech členů senátu.

Na základě současného znění ustanovení § 104a SŘS si troufám tvrdit, že institut nepřijatelnosti kasační stížnosti má před sebou prakticky pouze dvě cesty – rozšíření nebo zrušení. Druhá zmíněná varianta není dle mého názoru vůbec relevantní k diskuzi. Jejím nezbytným předpokladem je totiž výrazná redukce kasačních důvodů tak, aby se z kasační stížnosti stal opravdu mimořádný opravný prostředek. Něco takového je ovšem velmi nepravděpodobné, neboť zákonodárce se již očividně rozhodl pro jiný přístup. Reálná budoucnost institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti se tedy jeví tak, že bude postupem času docházet k jeho rozšiřování. Neočekávejme však, že se tak stane v průběhu příštích pár let, jak jsem již jednou uvedl, pro toto desetiletí je již nejspíše bitva vybojována.

Rozšíření institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti však v budoucnu (téměř) jistě nastane. Nabízí se proto otázka, jak takové rozšíření bude vypadat. Přesnou odpověď lze pochopitelně jen velmi těžko poskytnout, zde pohybuje čistě v rovině spekulací, přesto si spekulovat dovoluji. První variantu představuje

rozšíření institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti do univerzální podoby, tak jak navrhovala důvodová zpráva k zákonu č. 77/2021 Sb.¹⁶¹ K této variantě ovšem podle mě bohužel nedojde. Jak jsem již jednou konstatoval, zákonodárce si připravil půdu pro jiné legislativní řešení. Dříve, než se k němu dostanu, mi prosím dovoluňte následující zamyšlení.

Nejvyšší správní soud tak trochu připomíná pacienta s nemocným žlučníkem. Všichni víme, že nejlepší řešení by představovala operace (rozuměj reforma správního soudnictví), která by odstranila příčinu současných obtíží a umožnila v budoucnu pacientovi vést zcela normální život bez jakýchkoli omezení. Lékař (rozuměj zákonodárce) se však přesto rozhodl zvolit konzervativní léčbu. Ta sice pacientovi jistou úlevu přináší, ale bohužel řeší toliko následky a nikoli příčinu daných obtíží. Výsledek je proto takový, že pacient se vždy po čase k lékaři vrátí a požaduje, aby mu lékař předepsal silnější utišující léky. Takový přístup ovšem nefunguje do nekonečna, pacient se stejně dříve či později na operační sál dostane.

V kontextu správního soudnictví se ovšem tato doba počítá na celá desetiletí. Nejvyšší správní soud a správní soudnictví jako celek může podle současné právní úpravy fungovat klidně ještě dalších 10 až 20 let. Ale za jakou cenu? Jedině za cenu, že soudce správních soudů de facto zotročíme (což již bohužel činíme). Současný předseda Nejvyššího správního soudu Karel Šimka uvádí, že soudce Nejvyššího správního soudu zvládne vyřídit zhruba 100 až 110 věcí ročně.¹⁶² To je měsíčně v průměru jednociferné číslo. Soudců Nejvyššího správního soudu je v současné době zhruba 30. Nejvyšší správní soud jako celek tedy ročně vyřídí něco přes 3 000 věcí. Od roku 2018 však každý rok na Nejvyšší správní soud napadlo více než 4 000 věcí (2018: 4 645, 2019: 4 642, 2020: 4 338, 2021: 4 917).¹⁶³ Celkový počet nedodělků ke konci roku 2021 atakoval číslo 3 500 (bylo jich přesně 3 469).¹⁶⁴ Z toho je jasně patrné, že i kdyby se na počátku roku 2022 veškerý nápad Nejvyššího správního soudu zastavil, tak jeho soudci by

¹⁶¹ Vládní stanovisko k sněmovnímu tisku č. 237 (sněmovní tisk č. 237/1).

¹⁶² DIMUN, Petr. ,Vidím na kolezích, že jsou vyčerpaní a na pokraji vyhoření,‘ říká nový předseda NSS Karel Šimka. Česká justice [online]. Praha: Media Network, 2022, 7. 2. 2022 [cit. 2022-03-26]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2022/02/vidim-na-kolezich-ze-jsou-vyčerpani-a-na-pokraji-vyhoreni-rika-novy-predseda-nss-karel-simka/>

¹⁶³ Tamtéž.

¹⁶⁴ Tamtéž.

stejně měli pracovní náplň na celý rok, a to samozřejmě při nesníženém pracovním tempu.

Rozšíření institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti na věci rozhodované samosoudcem dle ustanovení § 31 odst. 2 SŘS by mělo pomoci tuto situaci zlepšit, nejedná se však o samospásné řešení. Novela provedená zákonem č. 77/2021 Sb. se totiž vztahuje až na věci napadlé od 1. 4. 2021, takže se očekává, že Nejvyšší správní soud její přínos zaznamená, až někdy v polovině roku 2022.¹⁶⁵ Dojde-li k zamýšlenému navýšení počtu asistentů soudců Nejvyššího správního soudu¹⁶⁶, bude to jistě také další střípek do mozaiky efektivnějšího Nejvyššího správního soudu. Co naopak téměř jistě přínos nebude, je případné navýšení počtu soudců Nejvyššího správního soudu. Současných 10 senátů považují, již za hraniční pro to, aby Nejvyšší správní soud mohl plnit své poslání sjednotitele judikatury. Navíc je jasně prokázáno, že více senátů neznamena méně nedodělků. V roce 2010 měl Nejvyšší správní soud 9 senátů a nápad 2 213 věcí. V roce 2021 měl Nejvyšší správní soud 10 senátů a nápad 4 917 věcí.¹⁶⁷ Silně to připomíná situaci v dopravě: čím více dálničních pruhů postavíte, tím jsou dálnice „ucpanější“. Ne, že by tedy Česká republika stavěla mnoho dálnic, ale to je čistě jen poznámka na okraj.

Dlouhodobé řešení je podle mého názoru pouze jedno – reforma správního soudnictví. Její podoby mohou být různé, ale reforma musí ve výsledku dosáhnout dvou základních cílů. Tím prvním by měla být „emancipace“ správních soudů. Je všeobecně známo, že když se v naší zemi restaurovalo plnohodnotné a nezávislé správní soudnictví, existovaly v zásadě tři varianty jeho možné podoby. První nepředpokládala existenci Nejvyššího správního soudu, jeho roli měl podle ní zastávat Nejvyšší soud. Tato varianta byla shledána jako ústavně nekonformní, neboť Ústava ČR existenci Nejvyššího správního soudu explicitně předvídá.¹⁶⁸ Druhá varianta naopak počítala nejen se zřízením Nejvyššího správního soudu, ale také se zřízením „nižších“ správních soudů, které byly organizačně odlišné od soudů obecných. Tato varianta byla shledána jako příliš finančně náročná. Zvolena proto byla třetí, kompromisní varianta, kterou všichni známe – tzn., že

¹⁶⁵ Tamtéž.

¹⁶⁶ Tamtéž.

¹⁶⁷ Tamtéž.

¹⁶⁸ Viz čl. 91 odst. 1 a čl. 92 Úst

existuje Nejvyšší správní soud a „nižší“ správní soudy jsou tvořeny správními úseky krajských soudů, kde rozhoduje buď senát, nebo specializovaný samosoudce.

Vůbec nechci tvrdit, že tento model správního soudnictví nefunguje. Má sice své nedostatky (jako třeba právě nastavení kasační stížnosti), ale funguje. Podle mého názoru, je ale naprostým popřením myšlenky, že správní soudnictví je svým posláním (ochrana veřejných subjektivních práv¹⁶⁹) natolik unikátní, že by mělo být vykonáváno speciálními tělesy k tomu určenými. Ptám se: pokud k výkonu správního soudnictví na „nižší“ úrovni reálně dostačují pouze správní úseky krajských soudů, neplatí pak stejná pravda také o Nejvyšším správním soudu? Nezastalo by jeho roli úplně stejně nějaké správní kolegium Nejvyššího soudu? Osobně se domnívám, že správní soudy odlišné od soudů obecných u nás mají (nejen vzhledem k tradici českého správního soudnictví) své místo a určitě si zaslouží tvořit plnohodnotnou a nezávislou soudní soustavu. Budou-li správní úseky krajských „emancipovány“, pak to také mj. zákonodárce donutí k tomu, aby do nich směřoval více finančních prostředků. A něco takového správnímu soudnictví rozhodně nemůže uškodit.

Druhým cílem případné reformy správního soudnictví by mělo být, aby se Nejvyšší správní soud (nebo Správní soudní dvůr?) co nejvíce blížil prospektivnímu modelu vysokého soudu. Jinými slovy: Nejvyšší správní soud by měl být primárně sjednotitelem judikatury. To vyžaduje, aby disponoval kvalitním selekčním mechanismem, který mu umožní vybírat si k rozhodování pouze kauzy s judikatorním přesahem – tj. kauzy, které doposud nebyly v rámci jeho rozhodovací činnosti řešeny nebo kauzy, kde se vyskytují rozdíly v právních názorech „nižších“ správních soudů.¹⁷⁰ Na základě tohoto pak bude generovat rozhodnutí, jež se stanou věhlasnými svou vytríbenou právní argumentací a brilantně formulovanými právními názory. Takových rozhodnutí však nebudou ročně generovány stovky či tisíce, ale spíše vyšší desítky. To umožní jejich adresátům, za které v širším smyslu považuji i správní soudy a odbornou veřejnost, aby si je v klidu nastudovali a mohli se jimi v praxi řídit. Zároveň nebude potřeba, aby takový soud disponoval desítkami soudců. Pro svou

¹⁶⁹ Viz § 2 SŘS.

¹⁷⁰ BOBEK, Michal. Curia ex machina; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. Právní rozhledy, 2006, č. 22, s. 1-12

rozhodovací činnost si bez potíží vystačí s takovými 5 až 7 senáty. Logicky pak za soudce Nejvyššího správního soudu budou vybíráni pouze ti nejlepší z nejlepších (což jistě platí i v současné době), zatímco ti nejlepší budou naopak stát v první linii na „nižších“ správních soudech, kde by ostatně mělo být také jádro celého správního soudnictví.

Nebo snad chceme opačný model? Chceme vrcholný soud čítající 50 až 70 soudců, kteří v neustálém shonu a spěchu generují tisíce a tisíce nových rozhodnutí, jejichž význam nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele? Ptám se: co odlišuje takový „vrcholný“ soud od soudů „nižších“? Samozřejmě, že pouze jeho název. Z těchto důvodů považuji současnou soustavu správních soudů za zralou k reformě a o opravných prostředcích ve správním soudnictví (zejména pochopitelně o kasační stížnosti) to platí zrovna tak.

A nyní se konečně dostávám k tomu, na co jsem odkazoval o pár odstavců (nyní možná i stránek) dříve – tj. k řešení, které dle mého názoru zákonodárce zvolí ve skutečnosti. Přejdeme proto nyní z oblačných výšin idealismu zpět dolů do reality. Již jednou jsem v tomto textu použil pro rozšíření institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti termín „flexibilní kompromis“. Zákonodárce totiž sice nevyhověl návrhu na rozšíření institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti do univerzální podoby, ale přesto si ponechal způsob, jak v budoucnu vyhovět dalším podobným požadavkům. K dalšímu rozšíření institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti totiž v současné době stačí, když bude rozšířen kvazitaxativní výčet ustanovení § 31 odst. 2 SŘS, který upravuje okruh záležitostí, o kterých v řízení před krajským soudem rozhoduje specializovaný samosoudce. Taková změna se totiž automaticky promítne také do hypotézy ustanovení § 104a odst. 1 SŘS, které představuje jádro institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti.

Přesto bych osobně před takovým způsobem rozšiřování institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti varoval. Již pouhá oblast správního trestání (přestupky s výší pokuty nejvýše 100 000 Kč) nám myslím dostatečně ukázala, jak ošemetné může být činění rozdílu mezi kompetencí senátu a kompetencí specializovaného samosoudce. Dokud byl institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti vymezen jen jednou agendou, nepředstavovala tato skutečnost pochopitelně problém, neboť se jednalo „pouze o jednu“ agendu, byť na krajském

soudě také rozhodovanou specializovaným samosoudcem.¹⁷¹ Pokud by naopak došlo k rozšíření institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti do univerzální podoby (tzn. na všechny agendy), problém by to nepředstavovalo stejně tak, neboť by rozdíl mezi kompetencí senátu a kompetencí specializovaného samosoudce nebyl činěn rozdíl již vůbec. Současné pojetí institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti, ale tento rozpor mezi kompetencemi zakládá a to v míře jaká neexistovala nikdy předtím a bude-li zákonodárce postupovat mnou předvídaným způsobem, tak dojde pouze k eskalaci dané situace a rozvrácení institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti. Z toho důvodu doufám, že zákonodárce nakonec zvolí jiné legislativní řešení – tj., že rozšíří institut nepřijatelnosti kasační stížnosti do univerzální podoby. Takové řešení by totiž v praxi přineslo nejvíce přínosů a nejméně problémů.

¹⁷¹ § 31 odst. 2 SŘS.

Závěr

Pozorný čtenář si jistě všiml, že jsem se v předchozím textu profiloval jako velký zastánce institutu nepřijatelnosti a jeho rozšíření do univerzální podoby. Jsem totiž pevně přesvědčen, že primární funkcí vrcholných soudů je sjednocování judikatury soudů nižších. Pokud tomu tak není, představuje vrcholný soud pouze jakousi „lepší“ odvolací instanci. Tento osud bohužel potkal Nejvyšší správní soud. Institut nepřijatelnosti představuje nástroj, jak tomuto vrcholnému soudu vrátit jeho původní poslání. Přijetí zákona č. 77/2021 Sb. představuje z tohoto hlediska značný posun kupředu. Je ovšem otázkou, zdali je to posun správným směrem. Současná právní úprava totiž dle mého názoru předznamenává, že k rozšíření institutu nepřijatelnosti do univerzální podoby velmi pravděpodobně nikdy nedojde. Namísto toho bude nejspíše povolna rozšiřován okruh záležitostí svěřených specializovaným samosoudcům. Nejvyšší správní soud tak i nadále zůstane vrcholným soudem, u kterého převažuje funkce adjudikační nad funkcí integrační. A to je dle mého názoru velká škoda.

Pokud bych se však měl oprostít od svých osobních názorů, musel bych si položit otázku, zdali je institut nepřijatelnosti za daného stavu pro správní soudnictví vůbec klíčový. Vezmu-li v úvahu, že Nejvyšší správní soud je ukázkovým příkladem retrospektivního modelu vysokého soudu, pak musím konstatovat, že bohužel nikoli. Přetížení Nejvyššího správního soudu lze totiž řešit i jinými způsoby. Lze například např. navýšit počet soudců Nejvyššího správního soudu. V tom případě už ovšem na jednotnost judikatury rezignujeme definitivně. Lze také rozšířit institut nepřípustnosti a úplně tak vyloučit oprávnění podat kasační stížnost v rámci dané agendy. Takové řešení by ovšem představovalo ono příslovečné „vylití vaničky i s dítětem“. Nepřípustnost totiž z přezkumu vyloučí také věci, které svou povahou bagatelní nejsou, a které by jistě mělo význam projednat meritorně. Nebylo by snad toto porušením stěžovatelova práva na spravedlivý proces? Institut nepřijatelnosti naproti tomu představuje daleko elegantnější řešení, kdy přístup k Nejvyššímu správnímu soudu není nikomu odepřen a kdy případné odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost jistě nepředstavuje porušení stěžovatelova práva na spravedlivý proces. Poslední řešení pak představuje omezení kasačních důvodů, což je řešení, ke kterému se měl zákonodárce uchýlit již dávno. Právě zde je totiž jádro celého problému. Pokud by

kasační stížnost byla skutečným mimořádným opravným prostředkem a ne pouze jakousi náhradou ve správním soudnictví neexistujícího odvolání, nejspíše by k zavedení institutu nepřijatelnosti nikdy nedošlo. Na druhou stranu, o čem by pak ale byl tento text?

Summary

This diploma thesis is focused on institute of unacceptability of the cassation complaint. Its main goal is to describe and analyze institute of unacceptability of the cassation complaint, especially its past, present and of course its future too. This diploma thesis is divided into two main parts. The first part is called „Cassation complaint“ and it is a kind of introduction into problematics of the cassation complaint. The second part is called „Unacceptability of the cassation complaint“ and it is the essence of this diploma thesis. You can find here for example reasons for implementation of institute of unacceptability of the cassation complaint, criterions of unacceptability etc.

Institute of unacceptability of the cassation complaint is a kind of selection mechanism which allows to the Supreme Administrative Court to choose the cases. Unfortunately, the Supreme Administrative Court can not apply institute of unacceptability of the cassation complaint to the all cases but only to some cases. In 2021, there was a very important change in the cases on which institute of unacceptability of the cassation complaint can be apply. I tried to analyze the reasons of this change and its results.

Seznam použitých zdrojů

Odborná literatura

1. ADAMEC, Martin, Z. ADAMUSOVÁ a J. BALOUNOVÁ. *Soudní řád správní: kritická analýza*. Praha: Auditorium, 2019. ISBN 978-80-87284-79-7.
2. FILIPOVÁ, Jana. Tzv. nepřijatelnost kasační stížnosti o mezinárodní ochraně podle § 104a SŘS In: NECKÁŘ, Jan; RADVAN, Michal, a kol. Dny práva – 2008 – Days of Law [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1394-1403 [cit. 22. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/filipova.pdf>.
3. *Kopecký, M.* Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 573 s. ISBN 978-80-7400-820-7.
4. KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M. LUPAČOVÁ, H. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 736. ISBN 978-80-7357-476-5.
5. KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 1104 s. ISBN 978-80-7598-479-1.
6. *L. Jemelka, M. Podhrázký, P. Vetešník, J. Zavřelová, D. Bohadlo, P. Šuránek.* Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 1162 s. ISBN 978-80-7400-498-8.
7. POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, 1152 s. ISBN 978-80-7502-024-6.

Odborné články

1. BOBEK, Michal. Curia ex machina; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. *Právní rozhledy*, 2006, č. 22, s. 1-12.
2. KUČERA, Viktor. K institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti. *Právní zpravodaj*, 15. 11. 2005.
3. LAVICKÝ, Petr, ŠIŠKEOVÁ, Sylva. Nad novou úpravou řízení o kasační stížnosti v azylových věcech. *Právní rozhledy*, 2005, č. 19, s. 693 – 703.

4. STANĚK, Michal, DVOŘÁKOVÁ, Michaela. Z „laboratoře“ do ostrého provozu – co přinese rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti. *Soudní rozhledy*, 2021, č. 5, s. 146-153.
5. ŠIMÍČEK, Vojtěch. Přijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu – jedna z cest k efektivitě práva. *Soudní rozhledy*, 2006, č. 6, s. 201 – 205.

Právní předpisy

1. Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.
2. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
3. Zákon České národní rady č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.
4. Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu)
5. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.
6. Zákon č. 519/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů.

Judikatura

1. Nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94.
2. Nález Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 1/03.
3. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Azs 5/2003-32.
4. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003-50.
5. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59.
6. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 9 Aps 5/2007-63.
7. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2011, č. j. 7 Ans 9/2011-106
8. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2020, č. j. 10 Afs 72/2020-76.

9. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2021, č. j. 1 As 124/2021-28.
10. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2021, č. j. 10 As 360/2021-59.
11. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2004, č. j. 1 As 7/2004-47.
12. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39.
13. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2007, č. j. 2 Azs 16/2007-50.
14. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2009, č. j. 6 Azs 15/2009-54.
15. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2013, č. j. 5 Azs 1/2013-17
16. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2013, č. j. 6 Azs 20/2013-27.
17. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2015, č. j. 9 Azs 66/2014-69.
18. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2016, č. j. 1 Azs 76/2016-27.
19. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, č. j. 9 Azs 76/2017-31.
20. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2019, č. j. 8 Azs 211/2018-65
21. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2019, č. j. 8 Azs 255/2018-73.
22. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2021, č. j. 8 As 287/2020-24.
23. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 5 Azs 188/2020-42.
24. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33.
25. Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2015, sp. zn. II. ÚS 2188/14
26. Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 10. 2015, sp. zn. III. ÚS 2075/15.

Ostatní

1. DIMUN, Petr. ‚Vidím na kolezích, že jsou vyčerpáni a na pokraji vyhoření,‘ říká nový předseda NSS Karel Šimka. Česká justice [online]. Praha: Media Network, 2022, 7. 2. 2022 [cit. 2022-03-26]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2022/02/vidim-na-kolezich-ze-jsou-vycerpani-a-na-pokraji-vyhoreni-rika-novy-predseda-nss-karel-simka/>
2. Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb.
3. Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.
4. Důvodová zpráva k zákonu č. 165/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.
5. Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony
6. Důvodová zpráva k zákonu č. 77/2021 Sb. (sněmovní tisk č. 237).
7. Vládní stanovisko k sněmovnímu tisku č. 237 (sněmovní tisk č. 237/1).