

Některé vybrané problémy právní úpravy přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu

Jana Filipová*

1. Úvodem

Právo na přístup k soudu a poskytování soudní ochrany patří k základním problémům právní úpravy postavení jednotlivce. Procesní právo se musí vypořádávat s řadou problémů, mezi které spadá rovněž otázka podmínek, za kterých je možné právo na přístup k soudu uplatnit. To se s ohledem na jeho zvláštní funkce nepochybně týká i správního soudnictví. V rámci této větve soudnictví je potom zvláštním problémem otázka jeho organizace, kde zákonodárce zvolil specifický model řízení, který reaguje na kritizované nedostatky právní úpravy před přijetím zákona č. 150/2002 Sb.,

soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). V této době musel roli Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) při rozhodování o opravných prostředcích *de facto* suplovat Ústavní soud (dále jen „ÚS“). S. ř. s. tento kritizovaný problém odstranil cestou kasační stížnosti. Tématem i cílem překládaného příspěvku je poukázat na problematiku některých omezujících aspektů přístupu k NSS, a to zejména v té souvislosti, zda tato omezení lze považovat za snížení či dokonce omezení obecného standardu soudní ochrany, nebo naopak, zda určité zákonné výjimky mají své opodstatnění a lze je považovat za racionální a odůvodněné. Tyto limitující prvky mohou poukazovat na šíři poskytované ochrany i efektivitu správního soudnictví jako celku.¹

* Mgr. Jana Filipová, doktorandka na Katedře správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno.

¹ Podstatná část jednotlivých podmínek, které jsou v tomto článku zmiňovány, jsou společné pro NSS i pro krajské správní soudy.

2. Přístup k NSS jako způsob kontroly veřejné správy

Pro oblast soudní kontroly veřejné správy je základním východiskem čl. 36, zejména odst. 2, Listiny základních práv a svobod, který pokládá základy ústavního institutu práva na spravedlivý proces a garantuje spravedlivý a zákonný přezkum rozhodnutí či činnosti orgánu veřejné správy. Tato úloha je samotnému NSS svěřena nejenom ústavním² a zákonným³ rámcem, ale rovněž je dána i jeho samotnou autoritou. Správní soudnictví je jednoinstanční⁴. Proti rozhodnutí krajského soudu není možný žádný opravný prostředek (např. odvolání), nýbrž toliko mimořádný opravný prostředek, kterým je kasační stížnost. Tato skutečnost ovšem sama o sobě nemůže znamenat omezení ochrany veřejných subjektivních práv, neboť samotné správní rozhodnutí je nejprve přezkoumáváno v rámci řádného opravného prostředku ve správním řízení, dále před krajským soudem v režimu tzv. plné jurisdikce⁵ a dále zpravidla i před NSS, resp. ÚS (to však již v omezené rovině). Za takové situace proto nelze hovořit o omezení ochrany veřejných subjektivních práv jen z důvodu koncipování kasační stížnosti jako mimořádného opravného prostředku *de iure*. Možné limity přístupu k NSS lze spatřovat v jiných skutečnostech, jak bude podáno následně.

² Srov. čl. 91 a čl. 92, dále též čl. 87 odst. 3 nebo čl. 20 Ústavy České republiky.

³ Srov. § 12 odst. 1 s. ř. s. a § 65–§ 87 s. ř. s. ve spojení s § 102–§ 110 a § 120 s. ř. s. Za *lex specialis* vůči s. ř. s. lze mimo jiné označit správní řád, zákon o svobodném přístupu k informacím, zákon o azylu, zákon o pobytu cizinců na území ČR, zákon o volbách do Parlamentu České republiky, řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. Na rozdíl od úpravy obecného soudnictví ve dvou základních předpisech – procesním a organizačním, je problematika správního soudnictví řešena jedním komplexním předpisem.

⁴ Počet přezkumných instancí by měl reflektovat jednak právo na spravedlivé a zákonné rozhodnutí a jednak právo účastníka, aby o jeho věci bylo rozhodnuto v přiměřené lhůtě. Přítomnost mimořádného opravného prostředku představuje významný průlom do právní moci rozhodnutí a právní jistoty účastníků, proto je jeho užití vázáno na splnění zákonem stanovených podmínek. Srov. rovněž nálezy ÚS ze dne 13. 11. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 15/01, dle kterého „(s)oustava přezkumných instancí je (...) výsledkem poměřování na straně jedné úsilí o dosažení panství práva, na straně druhé efektivity rozhodování a právní jistoty. Z pohledu tohoto kritéria je zavedení mimořádných opravných prostředků, čili prodlužování řízení a prolomení principu nezměnitelnosti rozhodnutí, která již nabyla právní moci, adekvátní toliko v případě důvodů výjimečných.“

⁵ To je podstatné z hlediska dodržení mezinárodních závazků, zejména čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. K tomuto principu viz např. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009. s. 395.

K řádné ochraně veřejných subjektivních práv je zapotřebí zřetelně vymezit podmínky přístupu do správního soudnictví, tedy stanovit, kdo jej může využít k nápravě nezákonnosti ve veřejné správě, za jakých podmínek tak může učinit a v jakém rozsahu. Po zodpovězení těchto otázek je možné pak hodnotit charakter a efektivitu řízení před NSS a v nejobecnější míře taktéž i otevřenost právního státu. Jako nejvíce aktuální byly zvoleny následující problémy nejen teorie, ale i praxe přístupu k NSS.

● Podmínka legitimovaného subjektu

Ke kontrole veřejné správy správním soudem je tu třeba především nositele veřejných subjektivních práv, který se prostřednictvím soudního řízení domáhá nápravy nezákonného stavu nastoleného veřejnou správou. Tento subjekt iniciací soudního řízení, zpravidla ve své věci,⁶ umožní kontrolu zákonnosti veřejné správy nejenom v konkrétním případě, ale může taktéž upozornit na nesprávnost aplikačních procesů a praxe obecně (např. při nesprávném výkladu hmotně právních předpisů). K podání žaloby proti správnímu rozhodnutí je procesně legitimován ten, kdo má způsobilost být účastníkem řízení a současně tvrdí, že došlo ke zkrácení jeho veřejného subjektivního práva.⁷ Vymezení okruhu jednotlivých subjektů, kterým je umožněn přístup ke správnímu soudnictví, a tudíž i k NSS, lze označit za jedno z hlavních měřítek rozsahu možné kontroly veřejné správy. Nelze mít přitom pochyb, že současná právní úprava je, co se týče vymezení aktivní procesní legitimace, značně široká, neboť nezahrnuje pouze tradiční vymezení aktivní legitimace v § 65 odst. 1 s. ř. s., nýbrž ji v § 65 odst. 2 s. ř. s. dále rozšiřuje ve vztahu k porušení procesních (nikoli hmotně právních) práv dalších subjektů ve správním řízení.

Ve vztahu k šíři přístupu jednotlivých subjektů před správní soudy je významnou otázkou účastenství státu (státních orgánů či podniků) nebo občanských sdružení⁸. O procesní legitimaci občanských sdružení dle

⁶ Výjimkou mohou být občanská sdružení či nejvyšší státní zástupce podáním žaloby ve veřejném zájmu. Dalším diskutovaným subjektem, kterému by mohlo být přiznáno toto oprávnění, je veřejný ochránce práv. Ten může za stávající právní úpravy toliko podat nezávazný podnět – doporučení nejvyššímu státnímu zástupci.

⁷ Aktivní procesní legitimace se zakládá tvrzením. Věcná legitimace je pak věcí jinou: závěr o tom, zda žalobce byl skutečně zkrácen na svých právech, učiní soud až při rozhodování o úspěšnosti žaloby. Jiným způsobem s. ř. s. koncipuje pasivně legitimovaný subjekt: v rámci řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí není žalovaný určen žalobním tvrzením, ale kogentně zákonem.

⁸ Občanská sdružení zaujímají významnou roli zejména v oblasti práva životního prostředí, územního plánování a práva stavebního.

§ 65 odst. 2 s. ř. s. není pochyb. Sporným se však může jevit rozsah a obsah námitek, které mohou před soudem úspěšně uplatnit. Jako názorný příklad lze uvést závěry vyslovené v rozhodnutí NSS ze dne 29. 7. 2004, čj. 7 A 139/2001-67, v němž dospěl k závěru, že občanské sdružení není nositelem práv a povinností vyplývajících z práva hmotného, proto může v žalobě namítat toliko porušení svých procesních práv. I přes silný nesouhlas právě občanských sdružení a poukazy na nekonformnost daného postoje s tzv. Aarhuskou úmluvou, byl tento právní názor následován i v další rozhodovací činnosti správních soudů⁹ a nebyl překonán ani výkladem Soudního dvora EU,¹⁰ podle kterého čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy nemá v právu Unie přímý účinek. Je tak na vnitrostátní právní úpravě, aby vyložila podmínky, které je nutno splnit pro podání žaloby, a to způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední cíle čl. 9 odst. 3 této Úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých právem Unie.

Ohledně přístupu jednotlivých subjektů před NSS v rámci přezkumu opatření obecné povahy již nepanuje taková shoda, jako je tomu v rámci řízení o kasační stížnosti.¹¹ Opatření obecné povahy stojí na pomezí individuálního a normativního správního aktu a na pomezí abstraktního a konkrétního chápání přístupu k přezkumu zákonnosti. V usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS, se rozšířený senát NSS zabýval procesní a věcnou legitimací subjektu, jenž byl ve fázi přijímání tohoto aktu pasivní, tj. neuplatnil námitky ani připomínky. Rozšířený senát se konkrétně nevyjádřil ani pro odmítnutí věcného přezkumu návrhu pasivního subjektu před NSS a ne učinil tak ani v opačném smyslu. Závěry tohoto rozhodnutí jsou natolik široké, že je jistě lze vnímat

jako „vzkaz“ rozhodujícím soudním senátům, aby se zřetelem ke konkrétním okolnostem případu samy posoudily, zda je možné i přes procesní pasivitu navrhovatele připustit k věcnému přezkumu proces schvalování opatření a samotný výsledný akt. Měli by přitom patrně vycházet z toho, zda je namítán proces tvorby, přijímání a schvalování územního plánu,¹² nebo zda navrhovatel čistě hájí své soukromé zájmy (tedy, zda brojí výlučně proti plánovanému funkčnímu určení pozemku v jeho vlastnictví apod.).

V souvislosti s aspekty přístupu k NSS z hlediska aktivní legitimace lze upozornit i na podmínku samotné procesní způsobilosti účastníka řízení. Rozšířený senát NSS totiž podal návrh¹³ na zrušení § 33 odst. 3 věty první s. ř. s.¹⁴, neboť dospěl k závěru, že toto ustanovení je příliš restriktivní ve vztahu k základním právům garantovaným v čl. 5 a 10, a odporuje čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Učinil tak při posuzování otázky, zda je účastník řízení, který nemá plnou způsobilost k právním úkonům, způsobilý samostatně činit úkony v řízení ve správním soudnictví, nebo zda nemá procesní způsobilost a musí být proto zastoupen opatrovníkem. ÚS¹⁵ tomtuto návrhu vyhověl, protože dospěl k závěru, že uvedené ustanovení je v rozporu s principem proporcionality i s maximou, podle níž zásahy do práv musí odrážet specifika každého jednotlivého případu. ÚS se tedy vymezil proti protiprávnímu stavu spočívajícímu v tom, že osobám, jejichž způsobilost k právním úkonům byla omezena, bylo bráněno v jejich procesní způsobilosti ve správním soudnictví, ačkoliv se jejich omezení na právech nikterak nedotýkalo daného soudního řízení. Takový závěr vyplývá nepochybně i z role správního soudnictví, které slouží k ochraně práv jednotlivce.

• Podmínka povinného právního zastoupení

Povinné právní zastoupení při řízení o kasační stížnosti¹⁶ představuje jednu z restrikcí neomezeného přístupu do správního soudnictví a rovněž odlišnost od řízení před krajskými správními soudy, u nichž není povinné zastoupení vyžadováno nebo je možné zastupování obecným zmocněncem, odborovou organizací či organizací zabývající se pomocí žadatelům o mezinárodní ochranu. Není-li stěžovatel řádně zastoupen, NSS jeho kasační stížnost odmítne bez věcného posouzení. V tzv. advokátním přímusu se střetává požadavek po-

⁹ V podstatě opačné závěry vyslovil Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 2. 3. 2007, čj. 10 Ca 208/2006-44 a částečně i NSS v rozsudku ze dne 29. 3. 2007, čj. 2 As 12/2006-111.

¹⁰ Rozsudek ze dne 8. 3. 2011 ve věci C 240/09. Předběžnou otázku k rozsahu přístupu veřejnosti a občanských sdružení položil slovenský Nejvyšší soud. Viz též rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2011, čj. 2 Afs 4/2011-64.

¹¹ I v oblasti soudního přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy zaujímají významnou pozici občanská sdružení. Jejich postavení je oproti řízení o přezkumu správního rozhodnutí značně oslabené. NSS při přezkumu územních plánů konstantně judikuje (např. rozsudek ze dne 18. 9. 2008, čj. 9 Ao 1/2008 – 34, ze dne 24. 1. 2007, čj. 3 Ao 2/2007-42 nebo ze dne 28. 5. 2009, čj. 6 Ao 3/2007-116), že u občanského sdružení není dána aktivní legitimace (a to ani na základě vnitrostátního ani práva EU) k podání návrhu na jeho zrušení. Je ovšem na místě poukázat na rozhodnutí NSS ze dne 13. 10. 2010, čj. 6 Ao 5/2010-43, ve věci přezkumu Návštěvního řádu Národního parku Šumava. Soud v něm výkladem unijního práva (čl. 10a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES, v souvislosti s čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy) dovodil rozdílnost přezkumu návštěvního řádu parku a na základě toho vyslovil, že i občanské sdružení je oprávněno k podání návrhu na zahájení řízení.

¹² Ve smyslu třetího kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, zavedeném v rozhodnutí NSS ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005 – 98.

¹³ Viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 9. 2010, čj. 4 Ads 93/2009 – 257.

¹⁴ „Účastník je způsobilý samostatně činit v řízení úkony, jen jestliže má způsobilost k právním úkonům v plném rozsahu“.

¹⁵ Viz náleze ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 43/10.

¹⁶ § 105 odst. 2 s. ř. s.

vinného zastoupení za každé situace s otázkou, zda se nejedná o rezignaci ve víru ve schopnost jednotlivce postarat se o svá práva před soudem samostatně, vedoucí až v samotné nastoupení překážky v přístupu ke spravedlnosti.¹⁷ Současně je však třeba dodat, že povinné právní zastoupení má nepochybně své opodstatnění, a to z několika důvodů: jednak je před NSS často projednávána složitá a odborná problematika, kdy druhou stranou ve sporu tu je správní orgán disponující odborným personálem. Druhým důvodem je opětovné zdůraznění povahy kasační stížnosti coby mimořádného opravného prostředku a s tím související potřeba kvalifikovaného podání, a rovněž i to, aby NSS nebyl zatěžován bezdůvodnými, neopodstatněnými a bezobsažnými podáními. Osoba advokáta by měla být dostatečnou zárukou řádného průběhu soudního řízení.¹⁸ Dlužno konstatovat, že pro naplnění podmínky povinného právního zastoupení postačuje, pokud si žalobce sepíše kasační stížnost sám a advokát ji toliko stvrdí svým podpisem.¹⁹

Poměr povinného právního zastoupení a práva na přístup k soudu je vyrovnáván možností ustanovit účastníkovi zástupce soudem²⁰. S tím je spojena celá řada právních sporů, a to zejména tehdy, kdy krajský soud právního zástupce neustanoví anebo ustanoví osobu, s níž účastník nesouhlasí²¹. Proti oběma situacím lze

brojit kasační stížností, byť lze mít pochybnosti o ekonomičnosti a opodstatněnosti soudního přezkumu i těchto rozhodnutí, neboť tímto postupem často dochází k neúměrnému a často i úmyslnému prodlužování řízení o věcech, které jsou po právní i skutkové stránce jednoznačné. Na druhou stranu je však třeba vyzdvihnout racionální aplikační praxi NSS, který v řízení o kasační stížnosti proti neustanovení zástupce netrvá na povinném zastoupení stěžovatele, neboť by to bylo s ohledem na samotnou podstatu projednávání věci v rozporu se zásadou procesní ekonomie.²² Advokátní přímus proto nelze považovat za neúměrné (nedůvodné) zkrácení na ústavním právu stěžovatele na přístup k soudu a na právní pomoc v řízení před soudy.

● Podmínka času

Předmětem kritiky i cílem plánovaných novelizačních změn je lhůta pro podání kasační stížnosti. Zatímco doba pro podání ústavní stížnosti činí 60 dnů a pro dovolání 2 měsíce, u kasační stížnosti jsou tomu pouhé 2 týdny. Tímto časovým omezením vzniká značný a dle mého názoru nikterak důvodný nepoměr mezi kasační stížností na straně jedné a dovoláním a ústavní stížností na straně druhé. S přihlédnutím ke skutečnosti, že poprvé až v řízení před NSS je vyžadováno povinné právní zastoupení, může být tato podmínka považována (zejména tehdy, kdy nelze ustanovit zástupce *ex officio*) za omezení práva na soudní ochranu a přístup k soudu. ÚS však dospěl k závěru, že tomu tak není.²³ Sama jsem toho názoru, že daná časová podmínka nemůže bez dalšího zakládat porušení ústavního pořádku. Nesouhlasím však s bezdůvodnými rozdíly mezi jednotlivými větvemi soudnictví. Má-li být kasační stížnost mimořádným opravným prostředkem, je třeba, aby tomu odpovídalo i její odůvodnění. Využití lhůty k odstranění vad podání, potažmo podání tzv.

¹⁷ MAZANEC, Michal, BAXA, Josef. *Reforma českého správního soudnictví*, Právní rádce, 2002, č. 1, s. 9.

¹⁸ A to na rozdíl od obecných zmocněnců, kteří mohou být ve správním řízení i v řízení před krajským soudem využíváni pro průtahy v řízení či jiné obstrukční jednání. K tomu lze dále odkázat na rozhodnutí ze dne 24. 1. 2005, čj. 2 Afs 77/2004-85, v němž NSS upozornil na nezbytnost garantované profesní právní erudice právního zástupce.

¹⁹ Zde je možno poukázat na řadu styčných problémů s advokátským přímusem v případě řízení před ÚS. Ten v poslední době při opakujících se problémech s určitým stěžovatelem, ve srovnání s NSS, zpřísňuje svůj postoj: např. v usnesení ze dne 22. 6. 2011, sp. zn. III. ÚS 1610/11, odmítl ústavní stížnost sice podepsanou advokátem, u níž však bylo zjevné, že ji sepsal stěžovatel sám. Nelze to však považovat za nový či obecný trend.

²⁰ Jsou-li u této osoby předpoklady, aby byla osvobozena od soudních poplatků, a je-li to třeba k ochraně jejích práv. Náklady za poskytnuté právní služby nese stát.

²¹ K nespokojenosti stěžovatele s ustanoveným zástupcem či k jeho žádosti o určení konkrétního zástupce se váže rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 21. 12. 2009, čj. 7 Azs 24/2008-141, v němž se přiklonil k názoru, že právo na ustanovení zástupce je právem na konkrétního zástupce. Toto právo však musí být korigováno racionitou a odůvodněností návrhu. Ony racionální důvody mohou podle soudu nastat tehdy, pokud požadovaný advokát žalobce v minulosti již zastupoval, je obeznámen s jeho případem nebo se specializuje na přezkoumávanou problematiku. Rozšířený senát uzavřel, že soud sice nemá absolutní povinnost ustanovit požadovaného právního zástupce, je ale povinen své rozhodnutí přezkoumatelně a přesvědčivě odůvodnit. Viz také FILIPOVÁ, Jana. Mezinárodní ochrana v rozhodovací činnosti rozšířeného

ho senátu NSS. In *Dny práva – 2010*. Brno: Masarykova univerzita, 1. vydání, 2010, s. 1121–1222. Dostupné z http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/index.html. ISBN 978-80-210-5305-2

²² Viz pozn. 27.

²³ V usnesení ze dne 11. 7. 2006, sp. zn. I. ÚS 735/05, odmítl návrh na zrušení § 106 odst. 2 s. ř. s. Stanovenou lhůtu označil za dostatečnou, a to zejména se zřetelem na fakt, že s. ř. s. nevyžaduje, aby byla v této lhůtě podána formálně bezvadná kasační stížnost: s. ř. s. umožňuje požádat o prodloužení lhůty pro odstranění vad kasační stížnosti a v případě vadné stížnosti následuje výzva soudu k odstranění vad. A *contrario* ÚS v plenárním nálezu ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09, zrušil § 32 odst. 2 písm. a) zákona o azylu, zakotvující sedmidení lhůtu k podání správní žaloby proti neudělení mezinárodní ochrany pro ty případy, kdy byla žádost zamítnuta jako zjevně nedůvodná. Podle ÚS dané ustanovení pro nepřiměřeně krátkou lhůtu omezuje právo žadatele domáhat se u soudu ochrany svých práv, a ve své podstatě činí proklamovanou soudní ochranu pouze iluzorní.

blanketní kasační stížnosti, by mělo být výjimečným institutem, a nikoliv běžně využívaným nástrojem, jak se tomu často děje. Stěžovatel, který podal pouze blanketní kasační stížnost a který vyčkává výzvy soudu, by neměl mít výhodnější postavení²⁴ než subjekt, který podal kasační stížnost v řádné lhůtě a podobě.

● Podmínka soudního poplatku

Přístup do soudnictví (s výjimkou podání ústavní stížnosti) je zpoplatněn²⁵ a představuje jednu z podmínek projednatelnosti kasační stížnosti. Mám za to, že ani zpoplatnění ani výše poplatků dle mého nepředstavuje omezení přístupu před NSS, a to zvláště s ohledem na možnost osvobození stěžovatele od soudních poplatků dle § 36 odst. 3 s. ř. s.²⁶ I na tomto místě je vhodné poukázat na racionální aplikační praxi NSS, který v případě, kdy je kasační stížnost směřována proti usnesení krajského soudu, jímž nebyl stěžovatel osvobozen od soudního poplatku, nevyžaduje zaplacení soudního poplatku za tuto kasační stížnost.²⁷ Jinou otázkou ovšem je, zda by měl soud trvat na úhradě soudního poplatku za kasační stížnost směřující proti zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku nikoliv z důvodu, že žalobce nebyl osvobozen od soudních poplatků, ale např. z důvodu tvrzeného nedoručení výzvy k úhradě poplatku apod. Domnívám se, že zde již není důvod nepožadovat zaplacení soudního poplatku za následnou kasační stížnost, neboť se nejedná o ono „řetězení“ téhož problému, jak konstantně judikuje NSS. Uvedené pravidlo by mělo být vykládáno restriktivně.

V aplikační praxi může být problémem relevantní způsob splnění poplatkové povinnosti. Podle § 37

odst. 3 s. ř. s. musí být každé podání podléhající soudnímu poplatku opatřeno kolkovou známkou, zatímco dle § 8 zákona o soudních poplatcích lze soudní poplatky platit rovněž i na účet soudu. Krajské soudy mají zpravidla pro civilní i správní soudnictví jeden „vzor“, a proto vyzývají k uhrazení poplatkové povinnosti kolky anebo převodem na bankovní účet soudu. Tento přístup sice vychází vstříc účastníkům řízení, nenachází nicméně zákonnou oporu v s. ř. s. NSS se v rozhodnutí ze dne 31. 7. 2009, čj. 8 Afs 71/2008-119²⁸, zabýval případem, kdy byl stěžovatel vyzván k úhradě poplatku za kasační stížnost kolky,²⁹ avšak učinil tak bankovním převodem;³⁰ krajský soud řízení o kasační stížnosti zastavil. NSS v daném rozhodnutí potvrdil správnost takového postupu. Přitom vyšel z toho, že se zde jedná o střet zákona obecného (zákon o soudních poplatcích) a zákona speciálního (s. ř. s.), ve kterém je nutné upřednostnit úpravu speciální. Ačkoliv je úprava placení soudních poplatků ve správním soudnictví přísnější³¹ oproti jiným soudním řízením, není jím omezen přístup subjektů k soudu.

3. Připustnost kasační stížnosti

Snad nejvýraznějším znakem přístupu do řízení před NSS je připustnost kasační stížnosti. Limitem přístupu tu není subjekt, běh času či ekonomická stránka, ale samotný předmět a obsah řízení. Skutečnost, že NSS neprojednává jakoukoliv kasační stížnost s libovolným obsahem, je jedním z vymezujících znaků mimořádnosti tohoto opravného prostředku. Stejně jako je třeba odlišovat procesní a věcnou legitimaci, je třeba diferencovat připustnost kasační stížnosti od její důvodnosti. Není-li kasační stížnost připustná, nelze věc podrobit věcnému přezkumu, byť je zřejmé, že došlo k poukazované nezákonnosti. Generální klauzule připustnosti kasační stížnosti je obsažena v § 102 s. ř. s. Nepřipustnost je pak vymezena v § 104 s. ř. s.: může být dána samotným předmětem přezkoumávaného rozhodnutí (referendum, volební věci; z hlediska celkové sumy přezkoumávaných věcí se jedná o okrajovou záležitost) nebo samotným obsahem kasační stížnosti, byť směřuje

²⁴ ÚS v nálezu ze dne 10. 8. 2006, sp. zn. I. ÚS 138/06, vyložil, že je-li stěžovatel vyzván k doplnění kasační stížnosti dle § 106 odst. 3 s. ř. s., může v tomto ustanovení zakotvené lhůtě rozšířit kasační stížnost na výroky dosud nenapadené a rozšířit její důvody.

²⁵ Výše soudních poplatků ve správním soudnictví není vázána na skutečnou hodnotu sporu, což by ve většině případů ostatně ani nebylo možné.

²⁶ K otázce omezování přístupu do správního soudnictví protiústavním a nezdůvodněným navyšováním soudních poplatků lze odkázat na rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, čj. 2 As 53/2004-76, který za výraz nevhodného procesního formalismu soudů označil umělé navyšování počtu řízení rozdělováním řízení ve věcech, kde je meritorní přezkum již na první pohled vyloučen, nebo kde je takové rozdělování zjevně bezúčelné.

²⁷ NSS kupř. v rozsudku ze dne 13. 9. 2007, čj. 9 As 43/2007-77, vyslovil, že v řízení o kasační stížnosti, jehož předmětem je posouzení zákonnosti rozhodnutí o zastavení řízení v důsledku nezaplacení soudního poplatku, by opětovné trvání na podmínce uhrazení poplatku pro toto řízení i na podmínce povinného zastoupení ve svém důsledku znamenalo jen další řetězení téhož problému, což by popíralo smysl samotného řízení.

²⁸ ÚS usnesením ze dne 29. 10. 2009, sp. zn. I. ÚS 2555/09, ústavní stížnost proti danému rozsudku odmítl.

²⁹ Krajský soud způsob platby prostřednictvím převodu na účet soudu výslovně vyloučil přeškrtnutím.

³⁰ Bez toho, aby bylo zkoumáno, zda se tak stalo před či po nabytí právní moci usnesení o zastavení řízení ve smyslu § 9 odst. 7 zákona o soudních poplatcích.

³¹ ÚS v nálezu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 2/07, vyslovil, že „(z)atímco v občanskoprávním řízení poskytují soudy ochranu soukromým subjektivním právům, v soudním řízení správním poskytují ochranu veřejným subjektivním právům. To dává legitimní základ pro odlišná procesní práva účastníků těchto řízení.“

do rozhodnutí ve smyslu § 102 s. ř. s. Nepřípustnou je kasační stížností směřující toliko do výroku o nákladech řízení³² nebo pouze proti odůvodnění rozhodnutí. Tímto se dostává do popředí zájem na samotném výsledku řízení pro žalobce, nikoliv na správnosti vyslovených právních důvodů v obecné rovině.³³ Nepřípustná je i taková kasační stížnost, která směřuje proti rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení (např. výzva soudu k odstranění vad či doplnění podání) nebo které je podle své povahy dočasné (např. nepřiznání odkladného účinku žaloby). Zde je otevřen prostor pro judikaturu, aby vyložila, které úkony krajského soudu jsou takto vyloučeny ze samostatného věcného přezkumu.

4. Možnost uplatnění právních a skutkových novot

Soudní přezkum správních rozhodnutí je ve srovnání s předchozí kritizovanou právní úpravou založen na zásadě tzv. plné jurisdikce, podle níž je správní rozhodnutí přezkoumáváno nejen po právní, ale též i po skutkové stránce. Tato zásada spočívá v tom, že soud může sám provést dokazování a může zavázat správní orgán při zrušení jeho rozhodnutí názorem nejen na otázky právní, ale i na otázky skutkové. Je však limitován § 75 odst. 1 s. ř. s., tedy stavem, který tu byl v době rozhodování žalovaného orgánu veřejné správy.³⁴

Nejčastějším důvodem pro posouzení kasační stížnosti, častěji však kasační námitky, jako nepřípustné jsou důvody stanovené v § 104 odst. 4 s. ř. s. Dané ustanovení vymezuje dva typy případů: jeho první část za nepřípustnou označuje takovou kasační stížnost,

kteřá se opírá jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny mezi kasačními důvody stanovenými v § 103 s. ř. s. Tyto důvody jsou ovšem koncipovány natolik široce, že samotný § 103 odst. 1 s. ř. s. nelze považovat za omezení v přístupu do řízení před kasační soud.³⁵ Právě „vágnost“ kasačních důvodů může svědčit ve prospěch názoru, že kasační stížnost není *de facto* mimořádným opravným prostředkem. Druhá část tohoto ustanovení, ve spojení s § 109 odst. 4 s. ř. s., vylučuje uplatňování právních a skutkových novot³⁶ v řízení o kasační stížnosti. To, že do řízení o kasační stížnosti před NSS není možné vnášet nova je projevem povahy kasační stížnosti jakožto mimořádného opravného prostředku, kasačního principu a rovněž i zásady koncentrační.³⁷ S. ř. s.³⁸ rozlišuje mezi důvody dle § 104 odst. 4 s. ř. s. a novými skutečnostmi dle § 109 odst. 4 s. ř. s. v tom smyslu, že u důvodů posuzuje, zda jej žalobce mohl uplatnit již v žalobě, zatímco v případech uplatňování nových skutečností toto hledisko vůbec nereflektuje.³⁹ Zde je třeba mít na paměti, že kasační stížnost je tvořena nejenom námitkami proti samotnému správnímu rozhodnutí a způsobu, kterým jej hodnotil krajský soud, ale i námitkami namířenými výhradně vůči vedení řízení

³⁵ Nadto se při nevyhovění podmínky žalobního důvodu zpravidla postupuje dle § 37 odst. 5 s. ř. s. směřující k odstranění vad či doplnění podání. Jinou otázkou je však obsahová kvalita kasačních důvodů: NSS se v souladu se zásadou *vigilantibus iura scripta sunt* nespokojuje s pouhou citací jednotlivých písmen § 103 odst. 1 s. ř. s., ale vyžaduje konkretizaci namítaného pochybení správního orgánu nebo krajského soudu. Na druhou stranu však zpravidla i v případě obecné námitky tuto neodmítne a rovněž v obecné rovině se k ní vyjádří.

³⁶ Čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nerozlišuje skutkové okolnosti a právní otázky.

³⁷ Koncentrace řízení je založena v § 71 odst. 2 a § 72 odst. 1 s. ř. s.

³⁸ ÚS se odlišnostmi mezi důvody a skutečnostmi zabýval např. v usnesení ze dne 17. 5. 2007, sp. zn. III. ÚS 93/06. Primární jsou podle něj „důvody“, sekundární „skutečnosti“, přičemž platí, že konkrétní „důvod“ může být naplněn různými „skutečnostmi“ jako okolnostmi zásadně „skutkové“ povahy. § 109 odst. 4 s. ř. s. překáží tomu, aby řádně uplatněný důvod byl v kasační stížnosti rozšiřován o „skutečnosti“ dříve neuvedené, resp. aby byl na těchto novotách dodatečně založen. Oproti tomu závěr o nepřípustnosti kasační stížnosti ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. se pojí s „důvody“, pro které je kasační stížnost podána (§ 103 odst. 1 s. ř. s.).

³⁹ Nemožnost uvádět v řízení o kasační stížnosti nové právní důvody, které nebyly uplatněny v řízení před krajským soudem, dopadá přirozeně pouze na stěžovatele – žalobce. Žalovaný správní orgán, který podává kasační stížnost, může vznést jakékoliv právní důvody, a to bez ohledu na obsah vyjádření k žalobě nebo zda takové vyjádření vůbec podal. Od této možnosti je ovšem třeba odlišit situace, kdy měl žalovaný argumentaci, s ohledem na obsah odvolání nebo samotnou dikci zákona, vyložit již v samotném rozhodnutí o odvolání či rozkladu. Je nepřípustné, aby přenášel povinné odůvodnění věci do kasační stížnosti (viz rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, čj. 3 As 51/2003-58).

³² Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 6. 2010, čj. 7 Afs 1/2007-64, se § 104 odst. 2 s. ř. s. vztahuje pouze na kasační stížnost podanou výlučně proti výroku o nákladech řízení. To znamená, že pokud stěžovatel uplatní zcela zjevně nedůvodnou námitku dle § 103 odst. 1 s. ř. s., je-li to možné, umožní tím řádný přezkum výroku o náhradě řízení.

³³ NSS ovšem sám může korigovat obsah rozhodnutí krajského soudu, aniž by jej musel zrušit (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75).

³⁴ Výjimku z tohoto pravidla judikatura NSS (srov. rozsudky ze dne 21. 3. 2006, čj. 2 Azs 75/2005-75 či ze dne 14. 6. 2007, čj. 9 Azs 23/2007-64) dovodila při posuzování nároku na doplňkovou ochranu udělovanou podle § 14a zákona o azylu. Soud deklaroval aplikační přednost mezinárodněprávní zásady *non-refoulement* zakotvené v čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků před vnitrostátním právem. Aplikace uvedeného principu může prolomit zásadu stanovenou v § 75 odst. 1 s. ř. s. Pokud by vyšly najevo okolnosti, které by znemožňovaly žadateli o mezinárodní ochranu vycestovat do země původu a pro které by tedy bylo nutno uplatnit danou zásadu, pak by k její aplikaci mělo obecně dojít před tím orgánem, kdy ona relevantní skutečnost vyšla najevo poprvé; tedy i před soudem, ačkoliv nebyla známa v době správního rozhodování. Tento přístup představuje naopak rozšíření poskytnuté ochrany.

a rozhodování krajského soudu⁴⁰. Dále, aby mohla být kasační námitka vyhodnocena jako nepřipustný nový důvod, je třeba rozlišit, což není vždy snadné, co je tvrzením novým a co pouze „rozmělněním“ právní argumentace dříve řádně vznesených tvrzení.

Uplatňování daných ustanovení má nepochybně své opodstatnění, neboť umožňují kasační přezkum o kvantitativně i kvalitativně shodném právním i skutkovém stavu jako tak učinil krajský soud. Bez aplikace těchto ustanovení by mohlo docházet k účelovému prodlužování řízení např. tím, že by si žalobce ponechával zásadní právní námitky nebo nové důkazy až do řízení před kasačním soudem. Neunesl-li účastník řízení břemeno důkazní i tvrzení již v předchozím řízení, nemůže tento nedostatek zhojit v řízení před NSS. Ani tuto konstrukci tak nelze označit za bezdůvodnou limitaci přístupu před kasační soud.

Skutkovým základem pro rozhodování kasačního soudu se tedy mohou stát pouze skutečnosti a důkazy, které byly uplatněny již před krajským soudem. Problém ovšem může nastat v případech, kdy se až v průběhu řízení před NSS objeví skutečnost, kterou žalobce nemohl uplatnit dříve a která potvrzuje oprávněnost jeho návrhu, protože v návaznosti na to žalovaný v průběhu řízení před NSS sám požádá o zrušení svého rozhodnutí.⁴¹ Takovému návrhu však nelze dle mého názoru vyhovět právě s ohledem na § 104 odst. 4 a § 109 odst. 4 s. ř. s. Tento předpis neumožňuje, aby NSS v kasačním řízení akcentoval „změnu názoru“ žalovaného na správnost a zákonnost svého rozhodnutí a jen z tohoto důvodu zrušil rozhodnutí krajského soudu, aby ten následně zrušil i rozhodnutí žalovaného anebo, aby tím umožnil, aby krajský soud mohl následně přihlídnout k nově uplatněnému důkazu.⁴² Nastává tak specifická situace, kdy s ohledem na nově zjištěné skutečnosti odpadne *de facto* (nikoliv však *de iure*) předmět sporu, neboť jak žalobce, tak i žalovaný požadují zrušení rozhodnutí krajského soudu a resp. i samotného správního rozhodnutí. NSS ovšem musí při rozhodování o důvodnosti kasační stížnosti postupovat pouze v zákonných mantinelech. Kasační řízení nezná institut

smíru (a to zejména s ohledem na již pravomocné rozhodnutí), na jehož základě by NSS mohl zrušit rozhodnutí krajského soudu. Popsaná situace není řešitelná ani prostřednictvím zastavení řízení. Za takových podmínek proto může dojít k tomu, že je zřejmé, že správní rozhodnutí není správné, přesto jej kasační soud nebude moci zrušit a nároku žalobce vyhovět.⁴³ Jiný způsob, kterým by bylo možno zohlednit novou skutečnost, a to při splnění podmínek dle § 75 odst. 1 s. ř. s., může nastat za předpokladu, že je rozhodnutí krajského soudu zrušeno z jiných důvodů a neobstojí ani bez oné nové skutečnosti. V novém řízení by krajský soud již k tomuto novu mohl přihlídnout.⁴⁴ Při těchto úvahách jistě vyvstává otázka, zda by nemohla být i před NSS připuštěna skutková nova, a to při splnění podmínky, že je žalobce skutčně nemohl uplatnit v předchozích řízeních, potažmo ani v řízení o mimořádném opravném prostředku před správním orgánem, a která se přesto vztahuje ke skutkovému stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Tímto by došlo k posílení zásady materiální pravdy, práv účastníka řízení a současně by byl zvýrazněn zájem na správnosti a zákonnosti rozhodnutí. Na druhou stranu by tím však byla potlačena podstata rozhodovací činnosti kasačního soudu coby přezkumného orgánu a kasační stížnosti coby mimořádného opravného prostředku.

5. Přijatelnost kasační stížnosti

Vedle přípustnosti kasační stížnosti je jedním z nejvýraznějších prvků omezování přístupu k NSS institut tzv. přijatelnosti kasační stížnosti zakotvený v § 104a s. ř. s.⁴⁵ Ve své podstatě je jedním z mála projevů kasační stížnosti coby mimořádného opravného prostředku. Tento nástroj nepřipuštění kasační stížnosti k plnohodnotnému věcnému přezkumu je omezen toliko na řízení ve věci mezinárodní ochrany. Její podstata spočívá v možnosti připuštění azylové kasační stížnosti do meritorního přezkumu pouze za předpokladu, že svým

⁴⁰ Např. opomenutí navržených důkazů, nesprávné doručování, nenařízení ústního jednání, zmatečnost.

⁴¹ Tato situace nastala např. ve věci vedené pod sp. zn. 8 Afs 74/2009, kdy správce daně v souvislosti s jiným daňovým řízením žalobce nově získal důkaz potvrzující tvrzení žalobce. NSS ovšem shledal důvody pro zrušení rozsudku krajského soudu, aniž by musel posuzovat nově uplatněné novum.

⁴² Podle rozsudku NSS ze dne 28. 4. 2005, čj. 5 Afs 147/2004-89, platí, že § 77 s. ř. s. zakládá nejenom pravomoc soudu dokazováním upřesnit, jaký byl skutkový stav, ze kterého správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel, ale také pravomoc dalšími důkazy provedenými a hodnocenými nad tento rámec zjistit nový skutkový stav jako podklad pro rozhodování soudu v rámci plné jurisdikce. Soud musí vážit rozsah doplňování dokazování tak, aby nenahrazoval činnost správního orgánu.

⁴³ Jestliže tedy dojde k „faktickému“ smíru mezi stranami sporu, zbývá dle mého názoru využít institutu mimořádných opravných prostředků či přezkumného řízení. Ovšem ne vždy lze takového nástroje užít, a to buď s ohledem na obsah projednávané věci nebo z důvodu běhu (zejména subjektivních) lhůt. V takových případech pak zbývá, aby žalobce spoléhal na to, že nový důkaz uzná samotný správní orgán, který bude pokračovat či zahájí řízení z vlastní iniciativy. Proto lze jen doporučit, aby účastník za takové situace, a to nejenom z procesní opatrnosti, využil dostupných mimořádných opravných prostředků i v případě, že stále probíhá řízení o kasační stížnosti.

⁴⁴ A to při splnění podmínek uvedených v pozn. 42.

⁴⁵ Přijatelnost kasační stížnosti nelze zaměňovat s její přípustností ani důvodností.

významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele (žalobce i žalovaného). Výklad tohoto neurčitého právního pojmu zákonodárce přenechal kasačnímu soudu.⁴⁶ Stěžovatel by měl v kasační stížnosti uvést, z jakých důvodů považuje svůj případ za přesahující jeho vlastní zájmy; není to však podmínkou, neboť přijatelnost se nezakládá tvrzením, ale podstatou věci.⁴⁷ Zavedení institutu (ne)přijatelnosti sebou také přineslo další jev, který výrazně odlišuje přezkum správního rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany od přezkumu jiných správních rozhodnutí, a sice způsob odůvodňování rozhodnutí.⁴⁸ Zvolený algoritmus přezkumu zkoumající přesah vlastních zájmů stěžovatele rovněž zapříčinil, že NSS zpravidla primárně nepřezkoumává samotné rozhodnutí krajského soudu, nýbrž odkazuje na jiná rozhodnutí NSS reagující na uplatněné kasační námitky.⁴⁹

S ohledem na fakt, že správní řízení o mezinárodní ochraně je jednoinstanční, představuje nepřijatelnost kasační stížnosti sice výrazné omezení, která přesto není v rozporu s mezinárodními závazky (zejména čl. 6 Evropské úmluvy) ani ústavním pořádkem.⁵⁰ Každá výjimka z obecného pravidla by ovšem měla mít svůj racionální základ. Domnívám se, že toto opodstatnění měla přijatelnost v době svého legislativního zakotvení. Je však třeba se ptát, zda i nadále plní svůj účel, a to se zřetelem na neustále se snižující nápad azylových věcí, které tím pádem již nezahlcují kasační soud jako v době jejího zavedení.

⁴⁶ NSS tak učinil v jednom z prvních rozhodnutí v otázce nepřijatelnosti, v rozsudku ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006 – 39, publ. pod č. 933/2006 Sb. NSS.

⁴⁷ Stejně tak není žadatel limitován, oproti jiným typům řízení, ani v obsahu kasačních námitek, neboť ty musí rovněž korespondovat s § 103 odst. 1 s. ř. s.

⁴⁸ Zákonodárce umožnil, aby nepřijatelné kasační stížnosti nebyly odůvodňovány. Tato možnost se v praxi neujala, přičemž mnohá usnesení o nepřijatelnosti jsou svým rozsahem a často i obsahem srovnatelná s meritorními rozsudky. Pokud by ovšem tato praxe nebyla nastolena, došlo by ke snížení právní jistoty účastníka řízení a rovněž k restrikci soudní ochrany oproti jiným řízením.

⁴⁹ Po zavedení tohoto institutu výrazně poklesl počet meritorních rozhodnutí, čímž došlo k částečnému „ustrnutí“ vývoje azylové judikatury. V „nepřijatelných“ případech je zpravidla odkazováno na meritorní rozhodnutí, často i několik let stará, což nemusí plně reflektovat aktuální přístup v pojmání mezinárodní ochrany.

⁵⁰ Srov. usnesení ÚS ze dne 9. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 597/06, ze dne 19. 12. 2007, sp. zn. III. ÚS 2937/07, nebo ze dne 16. 9. 2008 sp. zn. III. ÚS 2135/08.

6. Závěrem

V tomto článku byly nastíněny různé procesně právní instituty, které mohou limitovat přístup subjektů k NSS. Je-li přístup k soudům omezen zákonem či aplikační praxí, je třeba sledovat, zda je pro takovou restrikci dán legitimní cíl a zda je poměr mezi tímto cílem a použitými prostředky přiměřený.⁵¹ Při hledání odpovědi na otázku, zda stanovení mantinelů a podmínek pro přístup do správního soudnictví, představuje omezení ústavně garantovaného práva na přístup do správního soudnictví, je třeba mít především na mysli tu skutečnost, že takové právo není a ani nemůže být absolutní. Dojde-li tedy v určité materii k vyloučení či omezení uplatnění mimořádného opravného prostředku, ještě to samo o sobě neznamená rozpor s ústavním pořádkem nebo Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod. Při rozhodování o připuštění určitého okruhu právních vztahů před NSS by ovšem neměly vznikat bezdůvodné rozdíly a současně by se tak mělo dít jen ze závažných a opodstatněných důvodů. Příkladem je právě zakotvení institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti, která sice nevyloučila neúspěšné žadatele o mezinárodní ochranu v samotném přístupu před NSS, omezila však konkrétní přezkum jejich případu a současně má podíl i na tom, že azylové právo se dynamic-ky nevyvíjí jako jiné správně právní oblasti. Na druhou stranu lze však říci, že ostatní (snad vyjma lhůty pro podání kasační stížnosti), zde popisované, podmínky své opodstatnění mají, protože se podílí na tom, aby byly před NSS předkládány jen kvalifikované, a co se týče zásahu do veřejných subjektivních práv, závažné a aktuální případy poukazující na možnou nezákonnost ve veřejné správě. Dále je ke zvážení, zda k posílení mimořádnosti kasační stížnosti, by neměla být za nepřipustná či nepřijatelná označena další (procesní) rozhodnutí předcházející rozhodnutí ve věci samé, jako je např. kasační stížnost proti neustanovení právního zastupce soudem nebo proti neosvobození soudních poplatků, což by přispělo k větší pružnosti řízení. To je však otázkou *de lege ferenda*.

Summary

The article points to some restrictive aspects of the access to the Supreme Administrative Court. Constitutionally guaranteed right to turn to the Court for review of the legality of a decision or activity of a public administrative authority is not and cannot be unlimited and absolute. The Code of Administrative Justice sets conditions under which person can claim judicial review of

⁵¹ Obdobně viz HUBÁLKOVÁ, Eva. Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika: judikatura a řízení před Evropským soudem pro lidská práva. Praha: Linde, 2003. s. 151.

an administrative act, such as time limits, payment of court fee, legal capacity, representation by a counsel, inadmissibility or unacceptability of a cassation complaint. The article focuses on question, whether these limits may be considered to reduce or even limit the general standard of judicial protection or conversely,

whether certain legal exceptions have their rationalization and can be regarded as rational and justified. These limiting factors may indicate the breadth of provided judicial protection and the efficiency of administrative justice in general.