

# Správní soudnictví: Odkladný efekt kasační stížnosti

JUDr. Petr Kolman, Ph.D.



## I. Úvod

Kasační stížností rozumíme *mimořádný* (nikoliv tedy řádný) opravný prostředek proti *pravomocnému* rozhodnutí krajského soudu (přirozeně i Městského soudu v Praze) *ve správním soudnictví*.

Tímto prostředkem se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení domáhá zrušení soudního rozhodnutí.

Teorie správního práva i zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“ nebo „SŘS“) souhrnně nazývá osobu oprávněnou podat kasační stížnost za *tzv. stěžovatele*.<sup>1)</sup> Kasační stížnost je relativně „hodně otevřený“ mimořádný opravný instrument, za pomoci kterého se je možno domáhat nápravy, jak v hmotně-právních věcech, tak nápravy chybného procesu.

Kasační stížnost je primárně přípustná proti každému takovému rozhodnutí, není-li zákonem stanoveno jinak.

## II. Kdy tedy kasační stížnost možno či nemožno podat?

Pětici relevantních důvodů pro podání kasační stížnosti můžeme ve stručnosti označit jako: a) nezákonnost b) vady řízení c) zmatečnost řízení d) nepřezkoumatelnost e) nezákonnost II (rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení)

Kasační stížnost je tedy možno podat **pouze** z důvodu tvrzené a) **nezákonnosti** spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, b) **vady řízení** spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytykanou vadu soud, který ve

1) Což zde nemá samozřejmě pejorativní nádech



věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost,

- c) **zmatečnosti řízení** před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce,
- d) **nepřezkoumatelnosti** spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé,
- e) **nezákonnosti rozhodnutí** o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.<sup>2)</sup>

Kasační stížnost může být podána jak pouze z jednoho výše citovaného důvodu, tak i z více důvodů současně (tzv. kumulativně), což v správně-soudní praxi není žádná vzácnost<sup>3)</sup>.

2) Těchto důvodů se užije **přiměřeně** také pro důvody kasační stížnosti směřující proti rozhodnutí krajského soudu o pořádkové pokutě – viz. ustanovení § 103 odst.2 SŘS.

### III. V jakých případech kasační stížnost *ex lege* nemožno podat?

Kasační stížnost je zcela **nepřípustná** ve věcech volebních a ve věcech místního referenda.

Dále pak nemožno realizovat kasační stížnost, která směřuje *jen proti výroku o nákladech řízení* nebo proti důvodům rozhodnutí soudu.

Kasační stížnost je rovněž nepřipustná proti rozhodnutí,

- a) jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem. Pozor, toto neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu,
- b) jímž se pouze upravuje vedení řízení, nebo
- c) které je podle své povahy dočasné.

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

3) Srov. Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M.: *Soudní řád správní*. Komentář. 1.vydání. Praha: C.H.Beck, 2004, s.264.



Připomeňme si, že kasační stížnost musí být podána *do dvou týdnů* po doručení rozhodnutí, a bylo-li vydáno opravné usnesení, běží tato lhůta znovu od doručení tohoto usnesení. Osobě, která tvrdí, že o ní soud nesprávně vyslovil, že není osobou zúčastněnou na řízení, a osobě, která práva osoby zúčastněné na řízení uplatnila teprve po vydání napadeného rozhodnutí, běží lhůta k podání kasační stížnosti ode dne doručení rozhodnutí poslednímu z účastníků. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti *nelze prominout*.

Nemá-li kasační stížnost všechny náležitosti již při jejím podání, musí být tyto náležitosti doplněny ve lhůtě *jednoho měsíce od doručení usnesení*, kterým byl stěžovatel vyzván k doplnění podání. Jen v této lhůtě může stěžovatel rozšířit kasační stížnost na výroky dosud nenapadené a rozšířit její důvody. Tuto lhůtu může soud na včasnou žádost stěžovatele z vážných důvodů prodloužit, nejdéle však o další měsíc.

### IV. Kde se kasační stížnost podává?

Kasační stížnost se podává u soudu, který napadené rozhodnutí vydal. Pro stěžovatele je komfortní, že lhůta je zachována, i když byla kasační stížnost podána nesprávně

u Nejvyššího správního soudu a nikoliv u soudu krajského.<sup>4)</sup>

### V. Odkladný účinek

Nyní se již budeme věnovat vlastnímu tématu **odkladného (suspensivního) účinku** kasační stížnosti.

Kasační stížnost *ex lege* primárně nemá suspensivní účinek. Samotné podání kasační stížnosti tedy nevyvolává oddálení právních následků způsobených pravomocným rozhodnutím krajského „správního“ soudu.

V odůvodněných případech může Nejvyšší správní soud České republiky (dále též jen „NSS“) odkladný účinek přiznat. Děje se tak výlučně na návrh *stěžovatele*. Pokud NSS odkladný účinek opravdu přizná, tak se až do zrušení tohoto opatření nebo až do rozhodnutí o kasační stížnosti *pozastavují účinky „krajského soudního“* rozhodnutí. Takže se podle takového soudního rozhodnutí nemůže postupovat!<sup>5)</sup>

4) Nad rámec tohoto článku pro zajímavost uvedme, že Ústava ČR ani LZPS nárok na víceúrovňové soudnictví jako základní lidské právo negarantují.

5) Srov. Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M.: *Soudní řád správní*. Komentář. 1.vydání. Praha: C.H.Beck, 2004, s.282.



## V.I. V jakých případech NSS přizná odkladný účinek?

Ustanovení § 107 SŘS zde *expressis verbis* odkazuje na použití § 73 odst. 2 až 4 SŘS. Na základě splnění těchto podmínek, soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného *usnesením* přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce **nenahraditelnou újmu**, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s **veřejným zájmem**. Zde si podtrhneme, že se musí jednat o závažnou nenahraditelnou újmu, nikoliv nějakou ztrátu bagatelní či posléze napravitelnou. Nepostačuje také pouze hrozba újmy!<sup>6)</sup>

A *contio* veřejného zájmu musíme říci, že v českém právním řádu (stejně jako v právních řádech jiných zemí) není pojem veřejný zájem přímo definován, nicméně si ho zde můžeme volně interpretovat tak, že soudem přiznaný *suspensivní* účinek nesmí být v neprospěch obecných zájmů. Především, při vědomí výstižné střeoevropské lidové moudrosti, že o peníze, jde až v první řadě, hlavní důraz by měl být kladen na skutečnost, aby výsledný stav nebyl v ne-

prospěch veřejných financí. P. Mates mj. vymezuje veřejný zájem, jako zájem na zajištění výhody a prospěchu, a to nejen hmotného a finančního pro větší část společnosti a je opakem zájmu soukromého.<sup>7)</sup> Zde bych si pln akademické zdvořilosti dovolil parciálně s P. Matesem nesouhlasit s jeho tvrzením, že musí jít vždy o opak zájmu soukromého – mám za to, že veřejný zájem je primárně odlišný (nezávislý) na zájmu soukromém a s tímto privátním zájmem může být jak v souladu, tak ve větším či menším rozporu a také může být k němu i v zcela neutrální pozici.

Jak jsme již zmiňovali výše, přiznáním *suspensivního* účinku se pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí.

## V.II. Může NSS zrušit již jednou přiznaný odkladný účinek kasační stížnosti?

Dle ustanovení § 73 odst. 4 SŘS, které se u kasační stížnosti použije přiměřeně, usnesení o přiznání odkladného účinku **může** soud i bez návrhu usnesením **zrušit**, ukáže-li se v průběhu řízení, že pro přiznání odkladného účinku **nebyly** důvody, nebo že tyto důvody v mezidobí **odpadly**.

7) Viz. : Mates, P.: *Veřejnoprávní smlouvy podle obecného zřízení*. in Právní forum 7/2006, ASPI Praha, 2006, s.258.

6) Taktéž Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M.:op.cit. výše, s.282



**Odkladný účinek** podle § 107 soudního řádu správního může být v řízení o kasační stížnosti přiznán a působit *nejen* ve vztahu k přezkoumávanému rozhodnutí krajského soudu (či jeho části), ale i přímo ve vztahu **ke správnímu rozhodnutí** (či jeho části), k jehož přezkumu se dotýčné řízení před krajským soudem vedlo.<sup>8)</sup>

Pro informační komplexnost k problematice suspensivního účinku *kasační stížnosti* poukážme na zvláštní právní úpravu v oblasti azylové, kde zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), v ustanovení § 32 odst. 5 stanoví, že podání kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany podle § 32 odst. 1 a 2 zákona o azylu<sup>9)</sup>

má odkladný účinek. Tedy jinak řečeno, v tomto případě *samo podání kasační stížnosti* má podle ustanovení § 32 odst. 5 zákona o azylu suspensivní účinek.

Někdy se stává, že kasační stěžovatelé odůvodňují své žádosti o přiznání *odkladného účinku* kasační stížnosti tak, že za situace, kdy se zmínění stěžovatelé (a třeba ani jejich nadřízené orgány) neztotožňují s právním názorem krajského „administrativního“ soudu, žádají o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti *za účelem jednotného postupu v obdobných případech* do rozhodnutí o kasační stížnosti. Po interpretaci soudního řádu správního zastávám názor, že toto není relevantní důvod pro přiznání suspensivního účinku.

K obdobnému závěru dospěl i NSS, který např. judikoval:

„Zájem na jednotném postupu v obdobných případech do rozhodnutí o kasační stížnosti“ **není** s ohledem na přiměřené použití § 73 odst. 2 až 4 s. ř. s. sám o sobě důvodem, pro který by bylo možno ve smyslu § 107 s. ř. s. přiznat na návrh stěžovatele odkladný účinek kasační stížnosti.<sup>10)</sup>

Dle mého stanoviska by NSS v tomto přístupu měl pokračovat

8) Viz. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, čj. 2 Afs 77/2005 96.

9) § 32 odst. 1 SŘS: Žalobu proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany lze podat ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí. § 32 odst. 2 SŘS: Ve lhůtě 7 dnů ode dne doručení rozhodnutí lze podat žalobu proti rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany a) jímž se tato žádost zamítá jako zjevně nedůvodná, b) které bylo doručeno v době, kdy žadatel o udělení mezinárodní ochrany byl umístěn v přijímacím středisku v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, c) podané v zařízení pro zajištění cizinců, nebo d) jímž bylo řízení o udělení mezinárodní ochrany zastaveno z důvodu nepřijatelnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

10) Viz. blíže usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2004, čj. 4 As 52/2004-70.



a z citovaného důvodu nadále nepřiznávat suspensivní účinek kasačních stížností. Přiznání odkladného účinku musí být vyhrazeno pro ojedinelé případy, které zákonodárce striktně vymezil v SŘS.

Podívejme se na další již řešené kauzy, ve kterých NSS ČR shledal, že v nich obsažené argumenty *nejsou* důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Dle judikatury NSS tak např. *posudek zdravotnického zařízení o způsobilosti k práci* (§ 21 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu), *vydaný v rámci výkonu péče o zdraví, jenž na základě posouzení zdravotního stavu vysloví, že zaměstnanec pozbyl dlouhodobě způsobilost konat dále dosavadní práci, neznamená svými účinky nenahraditelnou újmu, kterou vyžaduje § 73 odst. 2 s. ř. s. (ve spojení s § 107 s. ř. s.) jako jednu z podmínek pro možnost soudu přiznat kasační stížnosti odkladný účinek.*<sup>11)</sup>

V lednu 2005 NSS judikoval, že *toržená újma spočívající v ohrožení veřejného zájmu na řádném stanovení a vybírání daní a ve zkrácení státního*

*rozpočtu v souvislosti s vrácením přeplatku na dani jako důsledku pravomocného rozhodnutí krajského soudu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí odvolacího orgánu v daňové věci, není důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti* (§ 73 odst. 2 s. ř. s. přiměřeně použitý podle § 107 s. ř. s.).<sup>12)</sup>

Z důvodu značně omezeného časopiseckého místa, zde přirozeně nemůžeme uvádět všechny relevantní judikáty NSS, avšak mám za to, že přiznávání odkladného účinku u kasačních stížností by mělo být nadále (z důvodu právní jistoty) velice uvážlivé a na pomyslné stupnici četnosti by se, dle mého soudu, mělo pohybovat spíše směrem k nižšímu počtu než k „masovosti“ přiznávání, a to samozřejmě při důsledném dodržování všech relevantních legálních kritérií stanovených soudním řádem správním.

**JUDr. Petr Kolman, Ph.D.**

*Katedra správní vědy, správního práva  
a finančního práva  
Právnická fakulta  
Masarykova univerzita v Brně*

11) Věc: Jiří S. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje o uznání zdravotní způsobilosti pro výkon povolání, o kasační stížnosti žalobce. – NSS ČR – SJS 1068/2007 6 Ads 76/2006-90.

12) Věc: Zdeňka P. proti Finančnímu ředitelství v Plzni o daň darovací, o návrhu žalovaného na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. – SJS 982/2006 1 Afs 106/2004 – 49.