

**M A S A R Y K O V A
U N I V E R Z I T A**

PRÁVNICKÁ FAKULTA

**Rozšíření nepřijatelnosti
kasační stížnosti
(v roce 2021)**

Diplomová práce

VOJTĚCH HEJTMÁNEK

Vedoucí práce: JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.

Katedra správní vědy a správního práva
Obor Právo

Brno 2022

MUNI
LAW

Bibliografický záznam

Autor:	Vojtěch Hejtmánek Právnická fakulta Masarykova univerzita Katedra správní vědy a správního práva
Název práce:	Rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti (v roce 2021)
Studijní program:	Právo a právní věda
Studijní obor:	Právo
Vedoucí práce:	JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.
Rok:	2022
Počet stran:	139
Klíčová slova:	Nepřijatelnost, kasační stížnost, Nejvyšší správní soud, odmítnutí, odůvodnění, zákonodárce, stížnost

Bibliographic record

Author: Vojtěch Hejtmánek
Faculty of Law
Masaryk University
Department of Administrative Studies and
Administrative Law

Title of Thesis: The Extension of the Unacceptability of Cassation
Complaint (in 2021)

Degree Programme: Law and Legal Science

Field of Study: Law

Supervisor: JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.

Year: 2022

Number of Pages: 139

Keywords: Unacceptability, Cassation Complaint, Supreme
Administrative Court, rejection, reasoning,
legislator, complaint

Anotace

Diplomová práce pojednává o institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti jako o filtračním mechanismu, který Nejvyšší správní soud využívá pro selekci nápadu kasačních stížností. Práce se zaměřuje na teoretické uchopení institutu nepřijatelnosti a jeho proměnu vlivem přijetí novely soudního řádu správního v roce 2021. Autor následně kriticky hodnotí efektivnost a racionálnost proměny institutu z pohledu teoretického i empirického. Ten je založen na vlastnoručním sbírání dat o rozhodování řízení o kasačních stížnostech. Závěrem autor předkládá své myšlenky a návrhy na úpravu nepřijatelnosti *de lege ferenda*.

Abstract

The diploma thesis deals with institute of the unacceptability of cassation complaint as a filtering mechanism used by the Supreme Administrative Court for the selection of cassation complaints. The thesis briefly explains the theoretical base of the institute and its transformation due to the adoption of the amendment to the Code of Administrative Justice in 2021. The text continues with the critical assessment of the effectivity and rationality of the amendment from its theoretical and empirical perspective. The empiric evaluation is based on the author's own statistical research about ruling of cassation complaints. The author completes the thesis with presenting his ideas and suggestions to adjust the institute *de lege ferenda*.

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci a téma **Rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti (v roce 2021)** zpracoval sám. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použil k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.

V Brně 31. března 2022

.....
Vojtěch Hejtmánek

Poděkování

Na tomto místě chci poděkovat vedoucímu své diplomové práce Lukáši Potěšilovi za inspiraci v rámci studia i při psaní diplomové práce, ochotu i trpělivý přístup, za rady a připomínky i za všechny příležitosti a diskuse, kterých si velmi vážím.

Děkuji také své rodině, která mě celé studium podporovala, sdílela má nadšení i rozčarování a pomáhala mi překonat všechny překážky.

Nakonec děkuji svým přátelům za všechny rady a postřehy, rozhovory i připomínky, které mi pomohly a posunuly mě správným směrem. A především děkuji Terezii za veškerou trpělivost a oporu při mých snaženích.

Obsah

Obsah	11
Seznam pojmů a zkratk	13
1 Úvod	15
2 Institut nepřijatelnosti kasační stížnosti	18
2.1 Kořeny institutu nepřijatelnosti	18
2.2 Nepřijatelnost a nepřipustnost	22
3 Proces přijímání novely z roku 2021	34
3.1 Původní záměry jednotlivých aktérů	34
3.2 Promítnutí závěrů do návrhu a jednání o něm	39
3.3 Znění schváleného zákona očima odborné veřejnosti	44
4 Dopady novely z roku 2021 a předpokládané následky	47
4.1 Kvalitativní aspekty novely	47
4.2 Kvantitativní aspekty novely	55
4.3 Obvyklé (a liché) obavy kritiků nepřijatelnosti	81
5 Náměty na zefektivnění institutu nepřijatelnosti	97
5.1 Koperníkovský obrat směrem k neodůvodňování	97
5.2 Povinnost tvrdit důvod přijatelnosti a odůvodnit jej	101
5.3 Nepřijatelnost v procesních věcech	105
5.4 Nápady na zlepšení filtračního mechanismu z jiných právních řádů	108
6 Závěr	113
Použité zdroje	115
Příloha A Grafy a tabulky	125

Seznam pojmů a zkratk

informační zákon	- zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
kompetenční zákon	- zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů
Listina	- usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
novela z roku 2005	- zákon 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
novela z roku 2021	- zákon č. 77/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
občanský soudní řád	- zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
pandemický zákon	- zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
soudní řád správní	- zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
trestní řád	- zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)
Úmluva	- sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání

- Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících
- usnesení 1 Azs 13/2006-39 – usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39
- Ústava – ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon o pobytu cizinců – zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon o Ústavním soudu – zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 303/2011 Sb. – zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony
- zákon č. 427/2010 Sb. – zákon č. 427/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, 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 další související zákony
- zákon č. 519/2002 Sb. – zákon č. 519/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

1 Úvod

V říjnu 2019 poskytl Michal Mazanec, tehdejší předseda Nejvyššího správního soudu, rozhovor České tiskové kanceláři.¹ V něm potvrdil neblahý trend, s nímž se potýká správní soudnictví, zejména Nejvyšší správní soud: „Počet stížností k NSS roste od roku 2010.“ Předseda Mazanec v rozhovoru předpověděl, že vzhledem ke statistikám očekává, že se celkový nápad k Nejvyššímu správnímu soudu pro rok 2019 zastaví na čísle 4644. Jeho odhad se ukázal být téměř dokonalý, na konci roku Nejvyšší správní soud evidoval 4642 stížností.²

Tento údaj však poukazoval pouze na vyvrcholení problému špičky správního soudnictví – samotné číslo nápadu za jeden rok totiž nevypráví celý příběh: Nejvyšší správní soud projednává od roku 2010 stále více kasačních stížností. Přesněji, nápor stížností z roku 2019 převýšil jejich počet v roce 2010 prakticky dvojnásobně. Množství stížností přitom roste setrvale, nikoli skokově. Soud v průběhu předchozí dekády navýšil své personální kapacity a zostřil své tempo rozhodování o návrzích. Ani to se však neukázalo dostatečným. Nárůst počtu nedodělků na sebe proto nenechal dlouho čekat: z roku 2021 si Nejvyšší správní soud přenesl více než čtyřnásobek nedokončených kauz oproti roku 2010. Je zřejmé, že se Nejvyšší správní soud v průběhu minulé dekády začal utápět v „bažině“ podání, které za tehdejší konstelace nestíhal a nemohl stíhat posuzovat.

V nadepsaném rozhovoru nastínil předseda Mazanec taktéž určitou možnost řešení – ono pověstné světlo na konci tunelu. Konkrétně jde o pravomoc Nejvyššího správního soudu odmítat určité kasační stížnosti pro jejich tzv. nepřijatelnost, která v té době v českém správním soudnictví fungovala pouze ve věcech mezinárodní ochrany.

¹ NSS se stává továrnou na rozsudky, řekl po roce předseda Mazanec [online]. *Právní prostor*. 8. 10. 2019. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.pravniprostor.cz/aktuality/aktuality/nss-se-stava-tovarnou-na-rozsudky-rekl-po-roce-predseda-mazanec>

² Statistika. Rok 2019 [online]. *nssoud.cz*. [cit. 15. 3. 2022]. http://www.nssoud.cz/Main2col.aspx?cls=StatistikaNewAll&data=1&stato_id=4&year=2019&menu=190

Tento nápad je součtem všech, které došly v roce 2019 k Nejvyššímu správnímu soudu. Do celkového čísla jsou přitom zahrnuty též stížnosti ve věcech volebních, návrhy na zrušení opatření obecné povahy či návrhy na zahájení kárných řízení.

O rok a půl později se soudní řád správní změnil. Na světlo světa (a do sbírky zákonů) vstoupila novela z roku 2021 účinná od 1. dubna 2021, která zásadně proměnila znění § 104a upravujícího právě nepřijatelnost kasačních stížností. Namísto věcí mezinárodní ochrany je Nejvyšší správní soud oprávněn odmítnout usnesením pro nepřijatelnost jakoukoli věc, o níž v řízení před krajským soudem rozhodoval nikoli senát, ale specializovaný samosoudce, pokud tato věc svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele.

Tento krok ze strany zákonodárce přinesl několik úskalí či otázek. Zejména není zřejmé, jaký kvantifikovatelný dopad lze od novely očekávat, tedy zda se jejím prostřednictvím vyřeší problém zahlcenosti Nejvyššího správního soudu podáními, která předseda Mazanec označuje jako „*totéž, co už jsme řekli pětkrát, desetkrát, dvacetkrát*“.³ Tuto otázku lze pojmut jako měřitelnou a prediktivní na základě dat o podáních, která k Nejvyššímu správnímu soudu směřovala v minulých letech, a jejich posouzení skrze novou zákonnou úpravu. Druhá stěžejní otázka zní, zda je novela, ač vedená úmyslem odlehčit Nejvyššímu správnímu soudu, vůbec způsobilá zefektivnit jeho rozhodovací činnost. V minulosti se usnesení o nepřijatelnosti kasační stížnosti nemuselo odůvodňovat (i když praxe zvolila jinou cestu). Nyní tuto možnost zákonodárce vypustil. Jak se tato skutečnost podepíše na efektivitě práce soudu? Zatřetí, není zcela jednoznačně prozkoumáno, zda negativní důsledky, jež s sebou novela přináší, nepřevýší pozitiva v podobě snížení celkového nápadu či možnosti efektivnějšího vypořádání se s nimi. Hovořím přitom o důsledcích, které zahrnují jak uchopení rozšíření institutu nepřijatelnosti zákonodárcem, tj. navázání na případy, v nichž rozhodoval na krajském soude specializovaný samosoudce, tak i eventuální vlivy nové právní úpravy na jiná soudní tělesa, konkrétně Ústavní soud, jenž může řešit důsledky odmítavého usnesení Nejvyššího správního soudu.

V prvé řadě se hodlám v rámci diplomové práce zabývat analýzou samotného institutu nepřijatelnosti v podobě, jež předcházela schválené novele. Následně navážu kapitolou týkající se přijímání předmětné novely. Těžiště práce by však mělo spočívat v zodpovězení výše položených otázek v předposlední části diplomové práce a jako celek by měla být zakončena úvahami nad efektivnější verzí institutu nepřijatelnosti.

³ *NSS se stává továrnou na rozsudky, řekl po roce předseda Mazanec.*

Jejím cílem je předložení ucelené studie problematiky nepřijatelnosti kasační stížnosti, a to především se zaměřením na její vývoj, změnu v posledních letech a komparaci s předchozím stavem. Dalším cílem této práce je kritické zhodnocení účelnosti předmětné novely s ohledem na výše rozvedené otázky. Dílčím cílem je navržení změn či mitigačních opatření, pokud by závěr o účelnosti novely nebyl kladný.

Při psaní této práce jsem si položil dvě zásadní výzkumné otázky. Za první, **naplnil zákonodárce přijetím předmětné novely záměr urychlit či zefektivnit činnost Nejvyššího správního soudu při posuzování potenciálně nepřijatelných kasačních stížností?** A za druhé, **neexistuje zde příliš velké riziko, že negativní důsledky předmětné novely převáží nad těmi pozitivními?**

Práce se soustředí především na empirický výzkum problematiky nepřijatelnosti kasační stížnosti. Při její tvorbě jsem využil zejména metodu deskripce a analýzy právních předpisů, soudních rozhodnutí a dalších pramenů nenormativní povahy (např. záznamy a zápisy jednání orgánů Poslanecké sněmovny). Uplatnil jsem vlastní statistickou činnost jako metodu výzkumu, když jsem vycházel z dat interního systému Nejvyššího správního soudu. Pracoval jsem také s oficiálními materiály pocházejícími ze schůzí a činnosti Parlamentu České republiky. Závěrem je využita též metoda dedukce, indukce a syntézy.

2 Institut nepřijatelnosti kasační stížnosti

V této kapitole se budu zabývat rozбором institutu nepřijatelnosti tak, jak byl pojmán před přijetím novely z roku 2021, a to nejprve z pohledu teoretického, následně též prostřednictvím empirického zhodnocení důležitého prvku odůvodnění v dosavadní praxi Nejvyššího správního soudu.

Tato kapitola slouží též jako referenční prvek při porovnávání s pozměněnou nepřijatelností po nabytí účinnosti předmětné novely.

2.1 Kořeny institutu nepřijatelnosti

Od ustanovení Nejvyššího správního soudu na počátku roku 2003 bylo zřejmé, že rychlost nápadu kasačních stížností bude evidentně převyšovat tempo, jakým bude Nejvyšší správní soud kasační věci posuzovat. O jak strmý nárůst nevyřízených věcí půjde, se ukázalo hned v polovině prvního roku fungování soudu,⁴ a následně též po uplynutí celého roku od zřízení soudu.⁵ Neutěšená situace pokračovala v roce 2004, kdy nápad stoupl meziročně o více než 200 % (z 1502 na 4722)⁶ a dále v roce

⁴ V polovině roku 2003 činil zůstatek nově napadených kasačních věcí 356 oproti 85 již vyřízeným, srov. Statistika. I. pololetí 2003 [online]. *nssoud.cz*. [cit. 15. 3. 2022]. http://www.nssoud.cz/Main2col.aspx?cls=StatistikaNe-wAll&data=1&stato_id=3&year=2003&menu=190

⁵ Po celém jednom roce práce soudu došlo k zásadnímu snížení poměru, kdy se nedodělky zastavily na čísle 937, počet rozhodnutých věcí však razantně stoupl na 565. Pro úplnost je však třeba připočítat nemalé množství nevyřízených žalob, které Nejvyšší správní soud převzal při svém vzniku od vrchních soudů. Během roku 2003 se s nimi potýkal statečně a přes tisíc jich meritorně vypořádal. Stále však soudu zbývala početná skupina 415 žalob, které si přenášel do druhého roku své existence, srov. Statistika. Rok 2003 [online]. *nssoud.cz*. [cit. 15. 3. 2022]. http://www.nssoud.cz/Main2col.aspx?cls=StatistikaNe-wAll&data=1&stato_id=4&year=2003&menu=190

⁶ Srov. Statistika. Rok 2004 [online]. *nssoud.cz*. [cit. 15. 3. 2022]. http://www.nssoud.cz/Main2col.aspx?cls=StatistikaNe-wAll&data=1&stato_id=4&year=2004&menu=190

2005, který vysoký počet kasačních stížností udržoval (4550 věcí).⁷ Vedle toho lze sledovat rovněž nárůst nevyřízených věcí z původní nuly na počátku roku 2003 na takřka neúnosných 3110 po dvou a půl letech rozhodování soudu.⁸ K tomu je dlužno podotknout, že např. v roce 2004 rozhodl Nejvyšší správní soud 2859 kasačních věcí.⁹ Jen počet nevyřízených věcí samotných tak činil více než 100 % toho, co Nejvyšší správní soud zvládl za rok rozhodnout v kasačních věcech.

Tento stav však představoval pouze špičku ledovce poznání. Podstatná část¹⁰ kasačních stížností totiž směřovala do věcí azylových či mezinárodní ochrany – jednalo se o desítky procent, v roce 2004 dokonce o dvě třetiny¹¹ všech podaných kasačních stížností.¹²

⁷ Srov. Statistika. Rok 2005 [online]. *nssoud.cz*. [cit. 15. 3. 2022]. http://www.nssoud.cz/Main2col.aspx?cls=StatistikaNewAll&data=1&stato_id=4&year=2005&menu=190

⁸ Srov. Statistika. I. pololetí 2005 [online]. *nssoud.cz*. [cit. 15. 3. 2022]. http://www.nssoud.cz/Main2col.aspx?cls=StatistikaNewAll&data=1&stato_id=3&year=2005&menu=190

⁹ Srov. *Statistika. Rok 2004*.

¹⁰ Podle důvodové zprávy k novele z roku 2005 činil podíl nápadů v azylových věcech na celkovém počtu kasačních stížností v roce 2003 27 %, srov. Důvodová zpráva k novele z roku 2005 Sb., tisk 882/0 [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2005, IV. volební období. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna*. 28. 1. 2005. s. 26. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=13661&pdf=1>

O rok později to už bylo 66 % (3124 azylových z 4722 celkového počtu kasačních stížností). V roce 2005 šlo mezitím jen o přibližně 450 azylových kasačních stížností méně, srov. Bobák, M., Hájek, M. *Nepřijatelnost dle § 104a s. ř. s.: Smysluplný krok nebo kanón na vrabce?* In: *Dny práva 2014 – Days of Law 2014*. Brno: Masarykova univerzita, 2015., s. 6.

¹¹ Jiné zdroje uvádí 55, resp. 51 % v letech 2004 a 2005, srov. Bobák, Hájek. *Nepřijatelnost dle § 104a s. ř. s.: Smysluplný krok nebo kanón na vrabce?*, s. 6.

¹² Podrobně o důvodech množství kasačních stížností v azylových věcech hovoří Bobák s Hájkem, srov. *ibidem*, či Baxa, srov. Baxa, J., Mazanec, M. *Správní soudnictví ve věcech azylových. Soudce*. 2005, č. 4, s. 23. Jedná se primárně o do té doby neviděné množství žádostí o azyl v České republice (od roku 1998 v počtu vyšších tisíců za rok, v letech 2001 a 2003 dokonce v desítkách tisíc žádostí), sekundárně pak o nevyřízené množství stížností vrchními soudy, které přešlo úderem roku 2003 na

Na tuto neutěšenou situaci zareagoval zákonodárce pokusem o změnu celkového procesního přístupu k azylovým kasačním stížnostem. Původní návrh novely z roku 2005 počítal se zavedením nepřípustnosti kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci azylu.¹³ Takovýmto nápadem by se Nejvyšší správní soud *ex lege* vůbec nezabýval a procesně by jej odmítl obdobně jako dnes nepřípustné kasační stížnosti usnesením.¹⁴ Takové řešení však označili za nesystémové jak Veřejný ochránce práv, tak např. Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.¹⁵ Pozměňovací návrh

krajské soudy – k Nejvyššímu správnímu soudu proto tyto věci v podobě kasačních stížností přicházely až následně a postupně, srov. čl. II zákona č. 519/2002 Sb. Nutno podotknout, že zásadní roli v tomto směru sehráli tzv. ekonomičtí migranti např. z Ukrajiny či Vietnamu, kteří se tímto postupem snažili legalizovat svůj již často dlouho probíhající pobyt na území České republiky. Takovéto žádosti a následně soudní řízení přitom nebývaly příliš úspěšné, kdy pouze zhruba jedna z dvaceti uspěla. Takové stížnosti lze do určité míry označit za jejich zneužívání, srov. Šimíček, V. Přijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu – jedna z cest k efektivitě práva. *Soudní rozhledy*. 2006, č. 6, s. 201.

¹³ Vládní návrh na vydání novely z roku 2005, tisk 882/0 [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2005, IV. volební období. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna*. 28. 1. 2005. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=13661&pdf=1>

¹⁴ S tímto postupem souhlasili Baxa a Mazanec: „Dále uvedené údaje zcela potvrzují správnost navrhovaného řešení,“ srov. Baxa, Mazanec. *Správní soudnictví ve věcech azylových*.

¹⁵ Podle stanoviska Veřejného ochránce práv k návrhu novely z roku 2005 sice dochází ke zneužívání podávání kasačních stížností a Nejvyšší správní soud je těmito kasačními stížnostmi zahlcen. K zamezení účelového podávání stížností však není nezbytné zákonné vyslovení nepřípustnosti kasačních stížností, srov. Stenoprotokol jednání pléna Poslanecké sněmovny [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2005, IV. volební období. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna*. 15. 6. 2005. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/045schuz/s045062.htm#r2>

ústavněprávního výboru,¹⁶ inspirován zákonem o Ústavním soudu,¹⁷ z toho důvodu představil odlišnou koncepci nakládání s azylovými kasačními stížnostmi, a to právě možnost jejich odmítnutí Nejvyšším správním soudem pro nepřijatelnost. Na základě tohoto řešení může Nejvyšší správní soud podle svého uvážení nepřipustit k přezkumu důvodnosti takovou kasační stížnost, jež svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele.

Stěžejní námitky proti návrhu novely¹⁸ směřovaly jednak do pravomoci neodůvodňovat usnesení o odmítnutí kasační stížnosti, a jednak do absence plnohodnotné druhé soudní instance pro azylové řízení. S oběma se snažila vypořádat zpravodajka návrhu z ústavněprávního výboru Eva Dundáčková.¹⁹ Nesouhlasila s tvrzeným nedostatkem druhé instance při vyhodnocení kasační stížnosti jako nepřijatelné. Takovýto přístup je totiž standardní při rozhodování jiných soudních těles (např.

¹⁶ Pozměňovací a jiné návrhy k vládnímu návrhu novely z roku 2005, tisk 882/4 [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2005, IV. volební období. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna*. 17. 6. 2005. s. 6. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=13665&pdf=1>

¹⁷ Jde o tzv. zjevně neopodstatněný návrh podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Ten má v řízení o ústavní stížnosti obdobnou filtrační funkci jako nepřijatelnost kasační stížnosti, k tomu blíže kapitola 4.3.3. Na tomto místě je vhodné podotknout, že někteří autoři spatřují inspiraci pro institut nepřijatelnosti ze strany zákona o Ústavním soudu spíše v § 75 odst. 2 písm. a), srov. Filipová J. Tzv. Nepřijatelnost kasační stížnosti o mezinárodní ochraně podle § 104a s. ř. s. [online]. *Dny práva – 2008*. 19. 2. 2009. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/filipova.pdf> či Nedvědický, K. Nepřijatelnost kasačních stížností [online]. *ASPI*. identifikační číslo LIT29015CZ. 14. 11. 2007. [cit. 15. 3. 2022]. Toto ustanovení však může být při nejlepší vůli inspirací toliko terminologickou, ale nikoli významem institutu, neboť daná pravomoc Ústavního soudu spočívá v tom, že neodmítne ústavní stížnost, která porušuje zásadu subsidiarity soudní ochrany, tj. v kontextu § 75 odst. 1 stěžovatel nevyčerpal opravné prostředky, jež mu právní řád nabízí.

¹⁸ Např. projev poslankyně Taťány Fischerové při projednávání návrhu novely z roku 2005, srov. *Stenoprotokol jednání pléna Poslanecké sněmovny ze dne 15. 6. 2005*. <https://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/045schuz/s045061.htm#r8>

¹⁹ Srov. *Stenoprotokol jednání pléna Poslanecké sněmovny ze dne 15. 6. 2005*. <https://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/045schuz/s045063.htm#r4>

Nejvyššího soudu Spojených států amerických či Evropského soudu pro lidská práva). Podle Dundáckové má stěžovatel „vždy nárok na předložení své věci nejvyššímu soudu. Tomu odpovídá povinnost soudu věc přijmout a stěžovatele o tom vyrozumět, nikoliv však na samotné meritorní projednání. Je věcí soudu, (...) zda věc má výše charakterizovaný význam nejen pro stěžovatele samotného, a podle toho tedy [aby] rozhodl buď o nepřijatelnosti kasační stížnosti, anebo ji meritorně projednal a rozhodl.“ Vypořádání první námitky slovy Dundáckové spočívá na předpokladu, že v počátku usnesení o odmítnutí pro nepřijatelnost odůvodňována budou, a až následně, po sjednocení judikatury a opakování typových případů, už Nejvyšší správní soud konkrétní rozhodnutí odůvodňovat přestane. Tuto přechodnou fázi přitom odhadla na první dva roky účinnosti novely.²⁰

Parlament následně souhlasil se zavedením § 104a do soudního řádu správního, a to v podobě pozměňovacího návrhu ústavněprávního výboru Poslanecké sněmovny.

2.2 Nepřijatelnost a nepřipustnost

Při práci s institutem nepřijatelnosti kasační stížnosti je vhodné elementárně osvětlit též institut nepřipustnosti. Pojmy mohou působit zaměnitelně nejen z hlediska svého významu, ale též pro určitou podobnost slov. Tento závěr není nahodilý, ale vychází ze zkušenosti prezentované ve třetí kapitole diplomové práce.

2.2.1 (Ne)připustnost kasační stížnosti

Hlavní názorový proud se sjednocuje na tom, že generální klauzule připustnosti kasační stížnosti postavila možnost jejího použití relativně dosti široce,²¹ neboť stěžovateli postačí, pokud se prostřednictvím kasační

²⁰ Nejsm si zcela jistý, že takové opatření je bez zásahu zákonodárce proveditelné. Navázání odůvodňování čistě na čas totiž reflektuje pouze určitou pravděpodobnost, že „za dva roky bude už vše podstatné rozsouzené,“ což tak zcela evidentně nebylo, není tomu tak ani po téměř dvaceti letech existence soudního řádu správního a velmi pravděpodobně tomu tak nabude ani za dalších dvacet let.

²¹ Zejména Kühn. In: Kühn, Z., Kocourek, T et al. *Soudní řád správní: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 942., obdobně Sochorová, V. In: Blažek, T. et al. *Soudní řád*

stížnosti bude domáhat zrušení jakéhokoli pravomocného rozsudku krajského soudu ve správním soudnictví. Určité další podmínky jsou přitom dány (tak, jako tomu je zcela standardně i v jiných řízeních před soudy) aktivní legitimací stěžovatele, která souvisí též se skutečností, že byla stěžovateli oním napadeným rozhodnutím způsobena újma, jež se projevila na jeho veřejných subjektivních právech,²² a dále dalšími obecnými procesními podmínkami (např. včasnost podání stížnosti).

Takovýto široký přístup k mimořádnému opravnému prostředku, v českém právním řádu jinak běžně nevidaný, je „kosmeticky“ narušován přítomností § 104 soudního řádu správního, jenž přesně pojmenovává kritéria, která kasační stížnost nesmí naplnit, aby ji vůbec Nejvyšší správní soud připustil do meritorního přezkumu.

Pokud jde o určitý společný znak jednotlivých prvků negativního výčtu v § 104, lze jej podle mého názoru hledat v některých zásadách správního soudnictví – zejména půjde o zájem na rychlosti soudního řízení (u kasačních stížností ve věcech volebních), kasační princip a formální závaznost rozhodnutí soudu vyššího stupně (u kasačních stížností podle § 104 odst. 3 písm. a), případně o koncentraci řízení (u kasačních stížností opírajících se o důvody dříve neuplatněné, ač uplatněny být mohly). Jiným důvodem nepřípustnosti pak bude skutečnost, že kasační stížnost nesměřuje do merita problému (kasační stížnost jen do výroku o náhradě nákladů řízení nebo pouze proti důvodům rozhodnutí a nikoli proti výroku).

Podstata nepřípustnosti kasační stížnosti tak na základě nadepsaného tkví v několika prvcích. Zaprvé, odmítnutí kasační stížnosti pro její nepřípustnost se zakládá pouze na nesplnění výslovně daných procesních podmínek (resp. jejich splnění vzhledem k negativnímu výčtu). Z toho důvodu se po mém soudu jedná o čistě procesní rozhodnutí. Z druhé, zákonodárce v zásadě jednoduše a explicitně pojmenoval, jaké kasační stížnosti budou nepřípustné. Proto by i práce soudce s posuzováním přípustnosti konkrétní věci neměla být složitá, podle názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ji dokonce lze označit za

správní – online komentář. Praha: C. H. Beck, 2016, § 102/II., případně Potěšil, L. et al. *Soudní řád správní: Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 999.

²² Též Sochorová. In: Blažek et al. *Soudní řád správní – online komentář*. § 102/I.

rutinní.²³ S tím souvisí též třetí prvek nepřipustnosti – zákon soudci neponechává možnost uvážení, jak s takovou stížností naložit. Naopak, ustanovení představuje faktický zákaz se takovými podáními meritorně zabývat. Z pohledu stěžovatele pak jeho stížnost nemůže být věcně projednána, ať jeho argumentace bude sebekvalitnější.²⁴ To mimo jiné ve svém důsledku znamená, že v těchto věcech nemůže Nejvyšší správní soud plnit svou úlohu interpretace a sjednocování judikatury, jelikož se k věcnému přezkumu vůbec nedostane.²⁵

2.2.2 Nepřijatelnost a její prvky

Nepřijatelnost kasační stížnosti rovněž představuje jisté síto, které však není schopno třídit podání k Nejvyššímu správnímu soudu podle určitých vnějších, rigidně daných kritérií, jako je tomu u nepřipustnosti. Je tomu tak dle mého názoru proto, že účelem nepřijatelnosti není odebrat z agendy soudu podání, kterými se Nejvyšší správní soud z povahy věci nemá vůbec zabývat, neboť mají určité procesní nedostatky. Nepřijatelnost míří na jinou úlohu Nejvyššího správního soudu, než je pouhé mechanické rozhodování všech případů, které obdrží. Jde o určitou individuální spravedlnost, chceme-li. Jedná se spíše o posláním Nejvyššího správního soudu sjednocovat judikaturu krajských soudů a svých jednotlivých senátů, interpretovat zákonná ustanovení a řešit kauzy pro rozhodovací praxi významné, sporné či složité. Negativně a jednoduše vymezeno, Nejvyšší správní soud má důležitější věci na práci, než se zabývat

²³ Srov. usnesení RS NSS ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012-41, odst. 58.

²⁴ Lze samozřejmě připustit situaci, kdy stěžovatel bude svou argumentací brojit např. nejen proti výroku o nákladech řízení, ale též proti výroku ve věci samé; takový přezkum bude přípustný, srov. usnesení RS NSS ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007-64.

²⁵ Z praktického hlediska, pokud by byla schválena nepřipustnost azylových kasačních stížností, mohla by se rozhodovací praxe jednotlivých krajských soudů v azylových věcech rozdrobit a Nejvyšší správní soud by nemohl plnit svou úlohu sjednocovatele judikatury v této agendě, ačkoli jako taková připadá správnímu soudnictví a ve své době byla kvantitativně dost podstatnou. Pokud k tomu připočtu, že azylová agenda ožívá nejen vlivem legislativních změn, ale též válečných konfliktů, humanitárních krizí a dalších skutečností, s nimiž se však musí konkrétní soudce vždy vypořádat, nemůže podle mého názoru diverzifikace právních postojů mezi krajskými soudy přispět k účinné ochraně práv žadatelů o azyl.

stížnostmi, které napadají totéž, co již judikatura několikrát úspěšně vyřešila. Za tímto účelem je Nejvyšší správní soud oprávněn, obdobně jako při posuzování nepřijatelnosti, kasační stížnost usnesením odmítnout. V opačném případě se soud bude zabývat důvodností kasační stížnosti a rozhodne o ní rozsudkem zamítavým, nebo vyhovujícím.

Než zákonodárce institut nepřijatelnosti „vypravil do světa“, vybavil jej několika zásadními kvalitami, které jej odlišují od nepřijatelnosti.

První odlišností, která má spíše formální charakter, je pořadí posuzování nepřijatelnosti a nepřijatelnosti. V tomto směru je třeba pevně prohlásit, že zhodnocení přijatelnosti kasační stížnosti přichází vždy až po rozhodnutí o její přípustnosti. Ačkoliv jednotlivý názor komentářové literatury zastává, ať už záměrně či omylem, postoj opačný,²⁶ nemohu s ním souhlasit. Jednoduchý a nejsilnější argument pro nelogičnost takového postupu lze hledat právě v povaze institutu nepřijatelnosti. Jak už bylo řečeno výše, zhodnocení nepřijatelnosti představuje relativně bezproblémové (až mechanické) zařazení do některé z kategorií podle § 104 soudního řádu správního, eventuálně rozpor s jiným výslovně daným procesním pravidlem. Přesně opačný přístup vyžaduje posouzení nepřijatelnosti. Určení, zda je rozhodnutí nepřijatelné, vyžaduje zpravidla náročnější argumentaci a též práci s nalezením předchozích rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která danou otázku již vyřešila.

Nabízí se též analogický argument *a maiori ad minus* při srovnání posouzení důvodnosti kasační stížnosti s rozhodnutím o její nepřijatelnosti – opět, vzhledem větší náročnosti posouzení nápadu ve věci samé, není rozumné jím začít, neboť před vyhodnocením přijatelnosti stížnosti není zřejmé, zda má být vůbec posouzena z hlediska důvodnosti. Tento postup je aplikovatelný na obdobný střet nepřijatelnosti a nepřijatelnosti a mohu jej doporučit též z vlastní praktické zkušenosti.

Konečně, tento názor zastává také ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu.²⁷

²⁶ „Není-li dána výluka spočívající v nepřijatelnosti kasační stížnosti (§ 104a SŘS), hodnotí NSS její přípustnost,“ srov. Sochorová. In: Blažek et al. *Soudní řád správní – online komentář*. § 104/I.

²⁷ Srov. např. usnesení NSS ze dne 18. 9. 2018, č. j. 8 Azs 132/2018-41 či usnesení ze dne 16. 2. 2006, č. j. 8 Azs 5/2006-30.

Dále se lze vymezit též proti dvěma výše popsaným znakům institutu nepřijetelnosti. Na rozdíl od ní je totiž usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijetelnost evidentně meritorním rozhodnutím, jímž se končí řízení před Nejvyšším správním soudem. Ten totiž shledal, že stížnost nemá formální a jiné procesní vady, je tedy možné přistoupit k jejímu věcnému přezkumu, který je však zjednodušený²⁸ a omezuje se na rozhodnutí o tom, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Ačkoli jde formálně o stejné usnesení o odmítnutí kasační stížnosti jako při zhodnocení nepřijetelnosti, dochází k určitému kvazi-meritornímu přezkumu.²⁹

Druhé vymezení spočívá na skutečnosti, že soudce má po zhodnocení přípustnosti kasační stížnosti v relativní míře „rozvázané ruce“. Posouzení nepřijetelnosti představuje mnohem jemnější (a nezřídka náročnější) činnost, než je jednoduchá aplikace konkrétního ustanovení. Záleží zde do značné míry na diskreci soudce a na jeho zhodnocení, zda je v daném případě naplněn neurčitý právní pojem „podstatného přesahu vlastních zájmů stěžovatele“. Soudce tak není zcela vázán rigidními limity zákona, ale může v rámci interpretace předchozích rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která by jinak mohla představovat řešení dané kauzy, dospět k závěru, že tuto rozhodovací praxi na aktuální věc nelze vztáhnout, eventuálně je potřeba celou materii posoudit odlišně.

Institut nepřijetelnosti je dále charakteristický tím, že s jeho použitím v konkrétní věci musí souhlasit všichni členové senátu. *A contrario* je evidentní, že nesouhlas byt' jen jednoho člena s odmítnutím pro nepřijetelnost znamená, že kasační stížnost je přijatelná a soud musí posoudit, zda je důvodná. Je vhodné na okraj upozornit, že při zavedení nepřijetelnosti do právního řádu došlo původně též k rozšíření senátů, jež o nepřijetelnosti měly rozhodovat, ze tří členů na pět. Tento krok měl sloužit k určitému ujištění, že nebude docházet ke „zneužívání práva soudu“

²⁸ Srov. např. usnesení RS NSS ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33, odst. 52 či usnesení NSS ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28.

²⁹ V tomto směru tak nesouhlasím s Hlouchem, srov. Hlouch. In: Potěšil et al. *Soudní řád správní: Komentář*, s. 1018., který argumentačně nepodporuje své tvrzení o tom, že usnesení o odmítnutí pro nepřijetelnost je procesním rozhodnutím. V tomto směru pokládám za vypovídající spíše svou argumentaci i nedávné rozhodnutí rozšířeného senátu citované na předchozí straně.

neodůvodnit odmítavé usnesení,³⁰ jak jej k tomu vybízel § 104a odst. 3 soudního řádu správního. Pravdou ovšem je, že náhled na praktické provedení působí poněkud krkolomným dojmem. Jak píše Molek,³¹ na Nejvyšším správním soudě poté působilo osm tříčlenných a osm pětičlenných senátů tím způsobem, že při rozhodování o nepřijatelnosti si tříčlenný senát vypůjčil jednoho soudce ze senátu o číslo níže a jednoho soudce ze senátu o číslo výše. Tento stav se v roce 2012 změnil, neboť zákonodárce pochopil, že pětičlenný senát neposkytuje žádné zásadní záruky správnosti rozhodnutí o nepřijatelnosti stížnosti, a jeho existence

³⁰ Srov. *Stenoprotokol jednání pléna Poslanecké sněmovny ze dne 15. 6. 2005.* <https://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/045schuz/s045063.htm#r4>

Nabízí se přitom argument, zda „dva vždycky běží rychleji než jeden“, tedy zda posouzení nepřijatelnosti kasační stížnosti pěti soudci Nejvyššího správního soudu má z nějakého důvodu mít vyšší hodnotu než posouzení „pouze“ třemi soudci Nejvyššího správního soudu. Analogicky lze namítnout, že na tomto principu funguje rozšířený senát. V takovém případě však má rozšířenost sloužit spíše k nalezení širší shody na otázce, která je z povahy projednávané agendy složitá či sporná. Naopak, záměrem nepřijatelnosti je odmítnout kauzy, jež se objevují před soudem stabilně a jejichž důvody už jsou často předchozí judikaturou osvětleny a probrány. Pětičlenné senáty by bylo zřejmě možné vysvětlit tak, že v počátku zákonodárce očekával nutnost určitého „vzorového“ vyřešení případů, na něž by poté bylo možné bez problému navázat. Z kapitoly 2.1 však jednoznačně plyne, že primárním záměrem zákonodárce bylo ulevit Nejvyššímu správnímu soudu pod náporom azylových stížností, které často neměly šanci na úspěch. V takovém případě jde přímo proti smyslu zákona, aby o těchto věcech rozhodovalo a čas jim věnovalo namísto tří soudců o dvě třetiny více. Nesouhlasím zde tak s doslovností I. Wernische (srov. srov. Wernisch, I. *Doupě latinářů*. Brno: Petrov, 1992, s. 34), ale naopak se zákonodárcem, který si tento závěr po čase uvědomil.

³¹ Viz Molek, P. Pojem „nepřijatelnosti“ v českém azylovém právu. In: Jílek, D., Klečková, R. (eds.). *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. s. 117.

tak není důvodná.³² O nepřijatelnosti od té doby rozhodují rovněž tříčlenné senáty.³³

Již propírané zvláštnosti neodůvodňovat usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost se budu podrobněji věnovat v kapitole 2.2.4 – zde ji uvádím toliko pro kompletnost přehledu charakteristických znaků nepřijatelnosti.

Rovněž nutno připomenout, že se nepřijatelnost ve znění novely z roku 2005 týkala pouze kasačních stížností „ve věcech azylu,“³⁴ přičemž toto hledisko bylo nahrazeno „věcmi mezinárodní ochrany“ s účinností od 1. září 2006.³⁵ Nová úprava stanovuje kritérium potenciálně nepřijatelných kasačních stížností jinak. Jemu se blíže věnuji ve čtvrté kapitole této práce.

Poslední významnou kvalitou institutu je uvedení pojmu „podstatného přesahu vlastních zájmů stěžovatele.“ Tento výraz rozeberu blíže v následující podkapitole.

2.2.3 Podstatný přesah vlastních zájmů stěžovatele

Jelikož se evidentně jedná o neurčitý právní pojem, je k němu potřeba tak přistupovat.³⁶ To ostatně Nejvyšší správní soud učinil, když ve

³² Srov. Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., tisk 319/0 [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2011, VI. volební období. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna.* 12. 4. 2011. s. 23. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=69919&pdf=1>

³³ Na okraj podotýkám, že z mé strany nejde o kritiku. Pouze se pozastavuji nad reálným uchopením nepřijatelnosti, které působí poněkud nahodile a možná ne zcela účelně.

³⁴ Srov. usnesení RS NSS ze dne 21. 1. 2015, č. j. 9 Azs 66/2014-69, odst. 18 an.

³⁵ Srov. rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, č. j. 9 Aps 5/2007-63.

³⁶ V souladu s doktrínou Nejvyšší správní soud vytrvale judikuje, že je zapotřebí při konfrontaci s neurčitým právním pojmem nejprve definovat a interpretovat pojem ve vztahu ke konkrétní skutkové podstatě případu i časovým či jiným důležitým okolnostem, a následně určit, zda lze řešenou kauzu podřadit pod neurčitý právní pojem, srov. např. rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2018, č. j. 7 Azs 387/2017-24 ve spojení s Hendrych, D. *Správní právo: obecná část.* Praha: C. H. Beck, 2016, s. 54, 55. Tento postup lze přitom dle mého názoru vztáhnout také na práci soudu s neurčitým právním pojmem, ačkoli se primárně váže k práci správních orgánů.

svém usnesení 1 Azs 13/2006-39, kterým poprvé posoudil nepřijatelnost kasační stížnosti podle § 104a, definoval a vyložil, jak vnímá podstatný přesah vlastních zájmů stěžovatele.

Aby kasační stížnost podstatně přesáhla vlastní zájem stěžovatele, musí v zásadě splňovat jednu ze čtyř typových podmínek: i.) stížnost brojí proti situaci dosud judikaturou Nejvyššího správního soudu neřešené, případně ii.) řešené rozdílně buď krajským soudem a Nejvyšším správním soudem, nebo jednotlivými senáty Nejvyššího správního soudu navzájem, eventuálně iii.) Nejvyšší správní soud nazná, že situace již soudní praxí vyřešena je, avšak neuspokojivě, a je nezbytné ji posoudit odlišně (tzv. judikurním odklonem), anebo iv.) přijatelnost vyplývá ze zásadního pochybení v řízení či rozhodnutí krajského soudu, jehož rozhodnutí kasační stížnost napadá. Jsou přitom zachyceny dva „vzorové“ příklady takového pochybení – krajský soud nerespektoval jednoznačnou a zavedenou judikaturu (zřejmě Nejvyššího správního soudu), případně hrubě pochybil při interpretaci procesního či hmotného práva.³⁷

Je vhodné upozornit na fakt, že se jedná o skutečně typové podmínky snažící se o jistou konkretizaci institutu tak, aby jej bylo možné pojmut koncepčně jako test. Proto není radno zapomínat, že „*přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu.*“ Tento postulát by tak měl obsáhnout všechny čtyři nadepsané podmínky, aby stížnost mohla být posouzena jako přijatelná. Pokud se Nejvyšší správní soud odhodlá vyslovit přijatelnost podle některého z prvních tří nastíněných důvodů, neměl by v zásadě vyvstat problém s dopadem otázky i mimo meze dané kauzy. Při posouzení přijatelnosti dle čtvrté skupiny je však riziko opomenutí této součásti nepřijatelnosti větší – a jak píše Kühn,³⁸ již k takovýmto případům v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu došlo.

³⁷ Celý proces nese též méně známý název: Ostapenko test – pojmenovaný podle stěžovatelky v daném případě, paní Ostapenko.

³⁸ Srov. Kühn. In: Kühn, Kocourek et al. *Soudní řád správní: Komentář*. s. 960. Z nedávné historie lze upozornit na rozsudek NSS ze dne 11. 8. 2021, č. j. 1 Azs 160/2021-31, případně na rozsudek ze dne 30. 7. 2021, č. j. 3 Azs 386/2020-52. Obě tato rozhodnutí spatřovala přijatelnost v rozporu s hmotným či procesním právem. Nevěnovala se však podle mého soudu dostatečně dopadu nad jejich vlastní rámec.

Pojetí podstatného přesahu vlastních zájmů stěžovatele setrvalo v průběhu existence institutu v zásadě v původních kolejích. Pozornost si zaslouží dle mého dvě rozhodnutí, která rozsah přijatelnosti mírně upravila. Podle prvního z nich, došlo-li k procesní vadě, která má zapříčinit přijatelnost kasační stížnosti, je nutné stížnost projednat z hlediska důvodnosti, a to i ve chvíli, kdy by absence procesní vady pravděpodobně stěžovateli nezajistila příznivější rozhodnutí. Až v přezkumu důvodnosti může Nejvyšší správní soud uvážit, zda kasační stížnost zamítne pro nedostatečnost procesní vady, anebo zda napadený rozsudek pro tuto vadu zruší. Jinými slovy, není možné rozšířit nepřijatelnost i na věci, které jsou sice přijatelné, ale pravděpodobně nemají pro stěžovatele šťastný konec.³⁹ Druhým podstatným rozhodnutím je usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, podle něž je potenciálně nepřijatelná kasační stížnost jen proti tomu rozhodnutí krajského soudu, kterým se končí řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany, a nikoli kasační stížnost proti procesnímu rozhodnutí krajského soudu ve věci mezinárodní ochrany (zejména rozhodnutí o neustanovení zástupce či o neosvobození od soudních poplatků).⁴⁰

Postup při posuzování nepřijatelných kasačních stížností pocházející z usnesení 1 Azs 13/2006-39 je stálý a soudem respektovaný i nyní, po téměř šestnácti letech aplikace. Podle mého názoru je důvod tohoto jevu pragmatický – Nejvyšší správní soud se svou dosavadní judikaturou ze zákona řídí. Kdyby některý senát projevil zájem o revizi této interpretace, je povinen předložit takový návrh rozšířenému senátu, který jej posoudí a rozhodne.⁴¹ Druhý důvod je významný a evidentní z hlediska efektivity práce soudu – pokud by se jednotlivé senáty snažily přicházet s jiným (podle jejich názoru třeba i lepším) pojetím nepřijatelnosti,

³⁹ „*Institut nepřijatelnosti nelze vykládat tak, že není důvodu považovat za přijatelnou kasační stížnost opřenou o důvodné námitky proti procesnímu pochybení krajského soudu, jestliže podle obsahu spisu lze s vysokou mírou pravděpodobnosti mít za to, že i kdyby k tomuto procesnímu pochybení nedošlo, rozhodnutí ve stěžovatelově věci by nebylo pro něho příznivější,*“ srov. rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2007, č. j. 2 Azs 137/200-67.

⁴⁰ Srov. usnesení RS NSS ze dne 21. 1. 2015, č. j. 9 Azs 66/2014-69. Nepřijatelnosti procesních rozhodnutí se dále věnuji v kapitole 5.3.

⁴¹ Pokud je mi známo, k takové situaci doposud nedošlo.

institut by neplnil svůj účel odlehčit a zjednodušit práci soudce, neboť ten by si práci spíše vytvářel než odnímal.

Ústavnost institutu nepřijatelnosti potvrdil Ústavní soud, který od roku 2006 konstantně judikuje tutéž myšlenku: Ústavní soud není oprávněn k přezkumu uvážení Nejvyššího správního soudu o tom, že daná kauza podstatně nepřesahuje vlastní zájem stěžovatele. Pokud Nejvyšší správní soud postupoval v souladu s § 104a soudního řádu správního, nemůže v zásadě zasáhnout do žádného ústavně chráněného práva s výjimkou práva na spravedlivý proces v případě procesního pochybení zásadního charakteru.⁴²

2.2.4 Praxe v odůvodňování odmítnutí nepřijatelné kasační stížnosti za účinnosti novely z roku 2005

Jak již bylo naznačeno výše, novela z roku 2005 přinesla v rámci § 104a soudního řádu správního také podstatný odstavec 3, jenž soudcům Nejvyššího správního soudu umožňoval neodůvodnit odmítnutí nepřijatelné kasační stížnosti. Tento relativně podstatný zásah do dosavadní praxe byl kritizován v průběhu zákonodárského procesu⁴³ i následně ze strany části odborné veřejnosti. Stěžejní argument se týkal především potenciálního rozporu s ústavním pořádkem.⁴⁴

Například Nedvědický⁴⁵ vehementně brojí proti použití odstavce 3 především na podkladě nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 1/03, jímž Ústavní soud zrušil § 243c odst. 2 občanského soudního řádu. Při použití tohoto ustanovení nemusel Nejvyšší soud odůvodňovat usnesení o odmítnutí dovolání, které neshledal přípustným zejména dle § 237 odst. 1 písm. c) – podle něj Nejvyšší soud označí za

⁴² Srov. blíže kapitola 4.3.2.

⁴³ Negativně se proti možnosti neodůvodnit odmítavé usnesení vyjádřila např. poslankyně Taťána Fischerová, srov. *Stenoprotokol jednání pléna Poslanecké sněmovny ze dne 15. 6. 2005*, či senátor Karel Schwarzenberg, srov. *Stenoprotokol jednání pléna Senátu [online]*. *Senat.cz, 2005, 5. funkční období*. 5. 8. 2005. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=5&IS=3208&T=108#st108>

⁴⁴ Srov. zejm. náleze ÚS ze dne 11. 2. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 1/03 nebo náleze ze dne 15. 7. 2004, sp. zn. II. ÚS 594/02.

⁴⁵ Nedvědický, K. *Nepřijatelnost kasačních stížností*. část III.

přípustné napadené rozhodnutí, které má mj. „po právní stránce zásadní význam.“ Ústavní soud předkládá určité argumenty, kterými se však Nedvědický komplexněji nezaobírá a celý závěr prezentuje zcela nekriticky a relativně vágně.

Podobný, avšak o něco propracovanější závěr poskytují Lavický a Šiškeová.⁴⁶ Konkrétně totiž pojmenovávají argumenty Ústavního soudu i některé své vlastní a snaží se o jejich rozvedení. Bohužel se ani zde neobjevuje kritické zamyšlení nad úvahami prezentovanými plenárním náležením. Ke všem argumentům mám určitou výhradu, pro nedostatek prostoru však zmíním pouze jeden: Ústavní soud se domnívá, že bude nepřezkoumatelným neodůvodněné rozhodnutí Nejvyššího soudu, kterým odmítne dovolání, pokud napadené rozhodnutí neobsahuje otázku zásadního právního významu. Podle mého názoru poskytoval dostatečné vodítko k danému neurčitému právnímu pojmu § 237 odst. 3 občanského soudního řádu, který demonstrativním výčtem uváděl, kdy má napadené rozhodnutí po právní stránce zásadní význam. Jednotlivé prvky výčtu přitom ukazují zejména na nesoulad se zavedenou judikaturou Nejvyššího soudu, kterou by Ústavní soud měl znát z podstaty zásady *iuria novit curia*. Kromě toho, namítá-li Ústavní soud, že neodůvodněné rozhodnutí Nejvyššího soudu bude nepřezkoumatelné, opět nemohu souhlasit. Je totiž zjevné, že Nejvyšší soud rozhodoval na půdorysu dvou rozhodnutí soudů nižších stupňů, které samy musely svůj závěr odůvodnit. Kdyby existoval důležitý podnět, který by jim bylo třeba vytknout, Nejvyšší soud by to v souladu se zněním zákona musel udělat. Takhle však dává najevo, že s jejich závěry souhlasí. Stejný názor jako já zastává i Bobek a dodává též příklady takového postupu v jiných evropských státech.⁴⁷

Přes danou kritiku Ústavní soud k mému překvapení zaujal k předmětnému odstavci 3 benevolentní postoj. Ve svém vůbec prvním rozhodnutí, jímž se vyjádřil k nepřijatelosti kasační stížnosti, posoudil, že Nejvyšší správní soud „*postupoval v intencích příslušného ustanovení soudního řádu správního, tedy ústavně konformním způsobem, a své odmítavé*

⁴⁶ Lavický, P. Šiškeová, S. Nad novou úpravou řízení o kasační stížnosti v azylových věcech. *Právní rozhledy*. 2005, č. 19, s. 693, část IV.

⁴⁷ Bobek, M. Curia ex machina; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. *Právní rozhledy*. 2006, č. 22, s. 18.

*stanovisko nad rámec ustanovení § 104a odst. 3 s.ř.s. i odůvodnil.*⁴⁸ Není mi zcela jasné, které intence má Ústavní soud namysli. Jak už bylo výše popsáno, záměrem zavedení nepřijatelnosti bylo ulevit Nejvyššímu správnímu soudu od vysokého nápadu azylových stížností i tím, že je nebude muset odůvodňovat. Pomineme-li naznačenou „dvouletou periodu odůvodňování,“ z hlavního úmyslu zákonodárce těžko může vyplývat záměr usnesení odůvodňovat. Taktéž jazykovým výkladem dospívám k jinému závěru než Ústavní soud.⁴⁹ Tak či tak, Ústavní soud aproboval postup vyřízení nepřijatelné stížnosti v případě, kdy Nejvyšší správní soud odmítavé usnesení odůvodní.

Takováto praxe se stala běžnou a idea „odůvodňovat, i když nemusíme“ převládla i nadále, a to i přes individuální prolomení tohoto postupu,⁵⁰ která ale Ústavní soud nikdy neposuzoval. Dlužno podotknout, že zavedená praxe odůvodňování tenduje spíše k omezenějšímu poskytnutí důvodu odmítnutí stížnosti. Záměr proto směřuje sice k odůvodňování, avšak k co možná nejstručnějšímu, v podobě uvedení, eventuálně citací předchozích rozhodnutí soudu, která reagují spíše než na jednotlivé kasační námitky na možnou přijatelnost kasační stížnosti, kdy se vypořádávají s dosavadní judikaturou týkající se dané oblasti zájmu stěžovatele.⁵¹ Podle mého mínění mohu těžko posoudit směr vývoje odůvodňování, jelikož délka a podrobnost odůvodnění závisí na mnoha proměnných (např. mění se složení senátů, složitost věci, délka stížnosti, množství kasačních námitek či množství stěžovatelů). Z těchto důvodů tak nejsem přesvědčen o vypovídací hodnotě takové potenciální statistiky.

⁴⁸ Srov. usnesení ÚS ze dne 9. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 597/06.

⁴⁹ „Nad rámec § 104a odst. 3“ vykládám jako určitou službu navíc, nad znění konkrétního ustanovení. To však zároveň připouští, aby si Nejvyšší správní soud mezi nabízenými možnostmi vybral a usnesení odůvodnil, nebo nikoli.

⁵⁰ Srov. usnesení NSS ze dne 21. 11. 2013, č. j. 6 Azs 20/2013-27.

⁵¹ Samozřejmě existují případy, kdy i odmítnutí pro nepřijatelnost je odůvodněno tak detailně, že se co do rozsahu, preciznosti a obsáhlosti téměř stírá rozdíl mezi meritorním přezkumem a „pouhým“ posouzením přijatelnosti, viz např. usnesení NSS ze dne 10. 12. 2020, č. j. 7 Azs 240/2020-48.

3 Proces přijímání novely z roku 2021

V této kapitole se budu zabývat úmysly, jež stály za záměrem novely z roku 2021 účinné od 1. dubna 2021. Tyto motivy vycházejí jak ze statistických dat, tak z vyjádření jednotlivých aktérů podílejících se na změně.

Dále proberu změnu samotnou, tedy proces přijímání novely včetně jednotlivých stádií v rámci projednávání návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou a Senátem. Rovněž zhodnotím, jak se původní záměry promítly do znění jednotlivých ustanovení.

Nakonec posoudím, jak je s výsledkem legislativní činnosti spokojena odborná veřejnost včetně Nejvyššího správního soudu.

3.1 Původní záměry jednotlivých aktérů

Jak bylo již v úvodu této práce nastíněno, Nejvyšší správní soud se od roku 2010 potýká s podstatným nárůstem agendy,⁵² z nichž většinu tvoří tzv. kasační věci, jak je soud eviduje.⁵³ Pro účely statistického hodnocení nápadu podotýkám, že se budu zabývat pouze jimi. Kasační věci zaujmají od roku 2010 v poměru k ostatním podáním stále více celkového nápadu.⁵⁴ Je přitom zřejmé, že jedním z problémů je soustředěný nárůst kasačních stížností (do roku 2019 vždy v průměru o 228 stížností ročně) v absolutních číslech z původních 2213 nápadů na 4261 v roce 2019. To znamená, že nápor stížností z roku 2019 převýšil jejich počet v roce 2010 téměř dvojnásobně, přesněji o 92,5 %.

Více kasačních stížností nemusí nutně znamenat, že se v nich soud začne „utápět.“ Pro posouzení toho je nezbytné přihlédnout i k počtům vyřízených věcí. Jak vidno z grafu č. 1, Nejvyšší správní soud zhruba do poloviny minulé dekády zvládal rozhodovat přibližně tolik věcí, kolik jich stěžovatelé za stejnou dobu stihli napadnout. Taková situace by se zdála

⁵² Srov. graf. č. 1.

⁵³ Tedy především řízení s rejstříkovými značkami As, Ads, Afs a Azs.

⁵⁴ Od 72,7 % v roce 2010 až po 93,1 % v roce 2020, srov. graf č. 2. Tento trend se změnil až v roce 2021, kdy rostoucí tendence opadla.

optimální, pokud by soudci před sebou „netlačili balík“ nedodělků, který v jednotlivých měsících a čtvrtletích roku 2015 osciloval mezi čísly 1000 a 1200. Graf č. 3 ukazuje jeden z důvodů postupného nárůstu vyřízených věcí v druhé polovině minulého desetiletí – počet soudců na Nejvyšším správním soudě stoupl během pár let de facto o pětinu z 30 na 35 v roce 2016.⁵⁵ Druhým důvodem, pro nějž se počet vyřízených věcí postupně zvedl, je zřejmě vysoké pracovní nasazení soudců, o kterém hovořili bývalý předseda Mazanec,⁵⁶ ale také nový předseda Karel Šimka.⁵⁷ Ostatně takový závěr vyplývá rovněž z provedené statistiky.⁵⁸

Přesto, jak plyne z grafu č. 1, nebyli soudci schopni dostihnout nápad, který se na ně během posledních let nahnul, natož jej předstihnout, aby kompenzovali nedodělky z minulých let. Počet nevyřízených kasačních stížností tak stoupl z původních 748 v roce 2010 na alarmujících 2884 v roce 2019. V posledních dvou letech počet nápadů kasačních věcí lehce poklesl, nevyřízených věcí však přibýlo o dalších takřka 450 případů. V porovnání se stavem v roce 2010 tak k poslednímu dni roku 2021 číslo nedokončených kauz představuje nárůst o stěží uvěřitelných 319 % (3326).⁵⁹

⁵⁵ Je přitom potřeba podotknout, že počet soudců není a nemůže být zcela přesný zejména kvůli soudcům, kteří byli u Nejvyššího správního soudu na stáží během daného roku či na pomezí dvou let, často však jen na několik měsíců či na část roku.

Kromě toho je vhodné upozornit, že od roku 2019 dochází opět k poklesu soudců pod plánovaný počet. K začátku roku 2022 jich bylo evidováno 31, srov. rozvrh práce NSS [online]. nssoud.cz. 1. 1. 2022. [cit. 15. 3. 2022]. http://www.nssoud.cz/dokumenty/rozvrh_prace/rozvrh_prace_2022.pdf

⁵⁶ Benešová slíbila urychlit novelu, která uleví přetíženému NSS [online]. Česká justice. 15. 1. 2020. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.ceska-justice.cz/2020/01/benesova-slibila-urychlit-novelu-ktera-ulevi-pretizenemu-nss/>

⁵⁷ Dimun, P. Vidím na kolezích, že jsou vyčerpaní a na pokraji vyhoření, říká nový předseda NSS Karel Šimka [online]. Česká justice. 7. 2. 2022. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.ceska-justice.cz/2022/02/vidim-na-kolezich-ze-jsou-vycerpani-a-na-pokraji-vyhoreni-rika-novy-predseda-nss-karel-simka/>

⁵⁸ Počet průměrně vyřízených kasačních věcí v od roku 2016 setrvale roste až na aktuálních téměř 120 případu, srov. graf č. 3.

⁵⁹ Zajímavé je také poměření neskončených kauz k počtu vyřízených věcí během vybraných okamžiků předchozí dekády. Např. po třetím čtvrtletí roku 2015 činil zůstatek nevyřízených případů 1123 věcí a během této doby stihl soud rozhodnout 752 kauz.

Roční nápad od roku 2017 do současnosti se buď téměř dotýká hodnoty 4000 případů, anebo ji přímo přesahuje. Zastánci rozšíření nepřijatelnosti s vysokými hodnotami nápadu pracovali a prezentovali je nejprve jako důvěru veřejnosti v justici,⁶⁰ která jim však následně začala přerůstat přes hlavu.⁶¹ Není přitom zcela zřejmé, v čem tkví původ rostoucí nápad kasačních stížností.⁶²

Na „volání o pomoc“ zareagovala skupina poslanců zejména z ústavněprávního výboru Poslanecké sněmovny v podobě návrhu novely

Pokud by v takovou chvíli došlo k podstatnému omezení nápadu (na ideální hypotetickou nulu), stihl by soud při nasazeném tempu vyřídit přebytek stížností během 137 dní. Stejná hypotetická situace, jen jiný čas: při počtu nedodělků z posledního čtvrtletí minulého roku (3326) a celkovém množství 966 rozhodnutých případů za daného čtvrt roku by soud potřeboval 424 dnů na vypořádání všech neskončených a již napadnutých věcí. Tento ideální příklad samozřejmě zanedbává vnější vlivy (např. že soudci odpočínutí po letních dovolených budou pracovat zřejmě o něco rychleji). Obecně však lze podle mého dovodit, že vhodnější čas na legislativní změnu (za účelem snížení nápadu a odlehčení soudu) již dávno uplynul. Lze rozhodnout, že zákonodárce v tomto směru poněkud (notně) zaspal.

⁶⁰ Např. Počet stížností u NSS roste, podle Baxy jde o důkaz důvěry ve správní soudnictví [online]. *Česká justice*. 7. 3. 2018. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.ceska-justice.cz/2018/03/pocet-stiznosti-u-nss-roste-podle-baxy-jde-dukaz-duvery-ve-spravni-soudnictvi/>

⁶¹ Nejvyššímu správnímu soudu loni opět přibylo práce, vedení volá po omezení stížností [online]. *Česká justice*. 28. 1. 2019. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.ceska-justice.cz/2019/01/nejvyssimu-spravnimu-soudu-loni-opet-pribylo-prace-vedeni-vola-omezeni-stiznosti/>

⁶² Je jisté, že důvodem zvýšeného nápadu nebude „odšpuntování“ správních úseků krajských soudů přísunem nových soudců. Jejich počet se totiž v průběhu minulého desetiletí dramaticky nezměnil, resp. spíše se snižoval v době, kdy nápad u Nejvyššího správního soudu rostl, srov. graf č. 4. Až v posledních letech jejich počet vzrostl až na 100 soudců, což je zjevně dáno rozšířením správního úseku na Městském soude v Praze. Opět se tak však stalo až v posledních letech. Zde tedy příčinu zvýšení nápadu hledat nelze. Podrobnější bádání by práci vedlo zcela odlišným směrem než se vydávají výzkumné otázky. Příčiny totiž mohou být jak ryze právního charakteru (např. nová a nejasná právní úprava), tak i zcela mimoprávní (psychologické a sociologické). Teoretické a praktické zhodnocení příčin, proč se lidé soudí, tak ponechám pro jiný výzkum.

soudního řádu správního, kterým hodlali rozšířit institut nepřijatelnosti. Záměr počítal s vypuštěním agendy „věcí mezinárodní ochrany,“ aniž by ji nahrazoval jiným výčtem. Poslanci tak zamýšleli poskytnout Nejvyššímu správnímu soudu naprostou svobodu ve volbě, které kasační stížnosti z jakéhokoli pole jeho působnosti posoudí jako přijatelné a bude se jimi zabývat z hlediska jejich důvodnosti a které odmítne jako nepřijatelné. Návrh zákona ve svém druhém bodě kalkuloval s vypuštěním ustanovení o možnosti soudu neodůvodnit odmítavé usnesení o nepřijatelnosti stížnosti.⁶³

Vysoký nápad interpretoval bývalý předseda soudu Josef Baxa zejména jako přemnožení určitých banálních případů „*které jsme opakovaně v minulosti vyřešili, ale znovu a znovu se od nás žádá stejné rozhodnutí*“.⁶⁴ Evidentní je přitom paralela s posuzováním azylových věcí před přijetím novely z roku 2005, kdy se Nejvyšší správní soud musel stále znovu zabývat azylovými kasačními stížnostmi, ačkoli meritum otázky rozhodl již několikrát dříve. Je proto zřejmé, proč se zastánci nepřijatelnosti domnívají, že řešením nastalé situace může být rozšíření institutu i na další kasační agendy.

Kromě toho např. soudci Baxa či Šimka shodně nepřijatelnost podporovali, neboť se jejím širším využitím posilují určité úlohy, které Nejvyšší správní soud plní. V první řadě je úkolem Nejvyššího správního soudu dbát na sjednocování judikatury krajských soudů v tom směru, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly mezi rozhodováním různých krajských soudů v obdobných kauzách.⁶⁵ Druhou podstatnou rolí Nejvyššího správního soudu je pak schopnost identifikovat zajímavé, složité či právně nejasné a sporné případy, jež mají určitý „precedenční

⁶³ Návrh na vydání novely z roku 2021, tisk 237/0 [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2018, VIII. volební období. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna. 12. 7. 2018.* [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=136336>

⁶⁴ Správní soud řeší i banální případy, je tak přetížený, říká Baxa [online]. *Česká justice.* 1. 10. 2019. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.ceska-justice.cz/2019/10/spravni-soud-resi-i-banalni-pripady-pretizeny-rika-baxa/>

⁶⁵ Šimka, K. Soudní řád správní – co funguje a co by bylo vhodné změnit? [online]. *Bulletin Komory daňových poradců České republiky.* 13. 8. 2018. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.kdpcr.cz/bulletin/2018?sp=down-file&did=9458>

potenciál.⁶⁶ Judikatura rozhodující takovou věc je způsobilá mít dopad zejména do budoucna, nikoli pouze posoudit individuální spravedlnost jednotlivce, který se v momentální situaci domáhá svého veřejného subjektivního práva u soudu.

Tyto náměty nesdílelo značné množství oponentů návrhu novely včetně předsedy Ústavního soudu Pavla Rychetského.⁶⁷ Jeho stěžejní obava spočívala především v myšlence, že by důsledek rozšíření nepřijatelnosti pocítil negativně zejména Ústavní soud, který by se musel potýkat s podstatným nárůstem ústavních stížností směřujících proti neodůvodněným odmítavým usnesením Nejvyššího správního soudu. Důsledkem toho by to byl právě Ústavní soud, který by se stal „*těžištěm meritorního přezkumu rozhodování krajských soudů o žalobách podle s. ř. s.*“ Obecně předseda Ústavního soudu volal po širší diskusi, alternativních návrzích (z nichž některé sám předložil) i po opatrnosti z důvodu eventuálního rozporu novely s ústavním pořádkem.

Negativní stanoviska zaujalo Ministerstvo vnitra,⁶⁸ a následně též celá vláda. Ta se omezila na, jemně řečeno, rekapitulaci stanoviska předsedy Rychetského, aniž by do debaty přinesla např. komparaci názorů a argumentů předsedů obou vrcholných soudů.⁶⁹

⁶⁶ Stanovisko Josefa Baxy k návrhu novely z roku 2021 [online]. *VeKLEP*. 24. 7. 2018. [cit. 15. 3. 2022]. <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORNB2YERHQ3>

⁶⁷ Rychetský ve svém stanovisku k návrhu zákona označil předkládaný návrh za „*největší proměnu řízení o kasační stížnosti od ustavení Nejvyššího správního soudu,*“ srov. Stanovisko Pavla Rychetského k návrhu novely z roku 2021 [online]. *VeKLEP*. 23. 7. 2018. [cit. 15. 3. 2022]. <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORNB2XFPJB1>

⁶⁸ Srov. Stanovisko Ministerstva vnitra k návrhu novely z roku 2021 [online]. *VeKLEP*. 20. 7. 2018. [cit. 15. 3. 2022]. <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORNB2UFKJUB>

⁶⁹ Srov. Stanovisko vlády k návrhu novely z roku 2021 [online]. *VeKLEP*. 31. 7. 2018. [cit. 15. 3. 2022]. <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORNB37ECEU6>

3.2 Promítnutí závěrů do návrhu a jednání o něm

Právě pro nesouhlasné stanovisko vlády⁷⁰ a dále kvůli veskrze negativním vyjádřením k návrhu novely ze stran státní správy, Ústavního soudu, ale i České advokátní komory⁷¹ či Komory daňových poradců⁷² „ulehl“ návrh novely v Poslanecké sněmovně a trpělivě čekal na své projednání v plénu.

Důvodová zpráva návrhu zákona do jisté míry artikuluje⁷³ pozitivní vlivy nepřijatelnosti tak, jak je výše popsali soudci Nejvyššího správního soudu: urychlení soudního přezkumu před Nejvyšším správním soudem, více času na sjednocování rozhodovací praxe správních soudů a tím pádem větší přehlednost judikatury či rozlišení podstatných a „banálních“ kauz. V poměrně krátké důvodové zprávě (vzhledem k počtu negativních připomínek) je také patrný náznak demytizace tvrzení, že rozšíření nepřijatelnosti dopadne na bedra Ústavního soudu, který se bude muset s nápadem potýkat namísto Nejvyššího správního soudu.

⁷⁰ Z projevu poslance Bendy na semináři ústavněprávního výboru Poslanecké sněmovny pořádaném k tématu nepřijatelnosti kasační stížnosti vyplývá, že to byla právě vládní poslanecká většina, která ve shodě s negativním stanoviskem vlády nezařazovala daný tisk na program schůzí. Obdobně se na semináři vyjádřil i předseda Sněmovny Vondráček, srov. Institut nepřijatelnosti – ke sněmovnímu tisku 237 – soudní řád správní [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2020, VIII. volební období. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna. 16. 1. 2020.* [cit. 15. 3. 2022].

<https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=4006&o=8&td=19&cu=13>

⁷¹ Šrámek, D. Advokáti se obávají rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti, nemělo by být plošné [online]. *Česká justice. 14. 8. 2018.* [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.ceska-justice.cz/2018/08/advokati-se-obavaji-rozsireni-neprijatelnosti-kasacni-stiznosti-nemelo-by-byt-plosne/>

⁷² Srov. *Institut nepřijatelnosti – ke sněmovnímu tisku 237 – soudní řád správní. 16. 1. 2020.*

⁷³ Srov. Důvodová zpráva k novele z roku 2021, tisk 237/0 [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2018, VI. volební období. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna. 12. 7. 2018.* [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=136336>

Jelikož předkladatelé nedokázali přes nesouhlasné stanovisko vlády návrh v původním znění zařadit na jednání pléna Sněmovny, dospěli k názoru, že je třeba originární znění návrhu pozměnit, aby bylo akceptovatelné širším okruhem zákonodárců. Z neformálních jednání předkladatelů, zástupců Nejvyššího správního soudu a představitelů dalších zainteresovaných stran vzešla myšlenka kompromisní změny. Šlo o pozměňovací návrh, podle kterého bude možné odmítnout pro nepřijatelnost tu kasační stížnost, která směřuje proti rozhodnutí krajského soudu tehdy, pokud o něm rozhodl specializovaný samosoudce podle § 31 odst. 2 soudního řádu správního.

Zajímavé je, že s kompromisním návrhem původně nesouhlasil ani bývalý předseda Baxa, který širokou nepřijatelnost prosazoval od počátku: „*Tohle je [původní návrh] buď to vzít, anebo to nechat ležet. Výčtově metody jsou folklór. Nastavení v čase by mohlo být neúčinné. Věříte-li soudu, že rozhoduje rozumně, uvážlivě, spravedlivě, tak mu věřte i, že dokáže rozlišit ty případy podstatné a ty případy nepodstatné.*“⁷⁴ Ukázalo se však postupně, že jeho skepse mířila spíše do legislativní techniky vytváření výčtů a nikoli proti možnosti zúžení oproti původnímu návrhu. Domnívám se přitom, že jde o legitimní obavu a výsledné znění zákona tomu odpovídá. Použití menšího množství koncentrovaných výčtů, s nimiž pracují další ustanovení pomocí odkazů, je zcela evidentně pro adresáta méně složitě, a tím legislativně čistší a šetrnější.

Veřejně byl tento záměr projednán na zvláštním semináři pořádaném Poslaneckou sněmovnou pod záštitou jejího předsedy. Ideou pořadatelů bylo taktéž umožnit poslancům se s celou problematikou nepřijatelnosti (a s navrhovanými změnami) seznámit. Semináře se účastnili zástupci České advokátní komory, Komory daňových poradců a rovněž a především několik soudců Nejvyššího správního soudu, kteří sami konání semináře poslancům nabídli.⁷⁵ Na straně poslanců byla účast nevalná – předseda ústavněprávního výboru Marek Benda diskusi moderoval, poslanec Dominik Feri se jí účastnil a předseda Poslanecké

⁷⁴ Česká televize. Týden v justici [online]. *iVisilání ČT*. 23. 9. 2018. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.ceskatelevize.cz/porady/11129264015-tyden-v-justici/318281381900923/>

⁷⁵ *ibidem*

sněmovny Radek Vondráček ji předčasně „*v doprovodu svých asistentek opustil.*“⁷⁶

Seminář přesto rezultoval v pevnou shodu oficiálních zástupců všech stran na pozměnění původního návrhu.⁷⁷ Podporu tomu vyjádřil i zástupce Ministerstva spravedlnosti, což mělo evidentně nezanedbatelný dopad. Po konání semináře byl totiž návrh novely z roku 2021 konečně zařazen na schůzi pléna Poslanecké sněmovny, a to v únoru roku 2020 – v podstatě přesně po roce a půl od chvíle, kdy skupina poslanců zastoupená Markem Bendou předložila návrh zákona Poslanecké sněmovně. Při prvním čtení ministryně spravedlnosti Benešová oficiálně deklarovala změnu stanoviska vlády z negativního na pozitivní.⁷⁸

⁷⁶ Soudci NSS chtěli přesvědčit zákonodárce o nutnosti změny zákona, přišli jen tři poslanci [online]. *Česká justice*. 20. 1. 2020. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.ceska-justice.cz/2020/01/soudci-nss-chteli-presvedcit-zakonodarce-nutnosti-zmeny-zakona-prisli-jen-tri-poslanci/>

⁷⁷ Dlužno podotknout, že s kompromisním návrhem nesouhlasil soudce Dienstbier z důvodu jeho malé efektivity. Dienstbier však zdůraznil, že neprezentuje oficiální pozici soudu.

⁷⁸ Ministryně spravedlnosti odůvodnila změnu stanoviska tak, že se „*meztím na Nejvyšší správní soud navalily takhle strmě kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud to nezvládá. Já se snažím mu pomoci tím, že jim přidělujeme, pokud je to vůbec možné, soudce. Ale ten soud není nafukovací, takže musíme s tím něco dělat,*“ srov. Stenoprotokol jednání pléna Poslanecké sněmovny [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2020, VIII. volební období. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna*. 13. 2. 2020. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/040schuz/s040438.htm#r4>

K tomu mohu pouze dodat, že nápor kasačních stížností, jak plyne z předchozí kapitoly, stoupá trvale od roku 2010 – nejde tedy o jednorázovou záležitost a nelze říci, že je za stav přetížení soudu zodpovědná doba roku a půl od vydání původního stanoviska vlády do prvního čtení, neboť se „*takhle strmě navalily na soud stížnosti.*“ Nejvyšší správní soud vydává každý měsíc aktualizované statistiky nápadu a vyřízených stížností. Ministerstvo spravedlnosti tak rozumně nemůže zaujmout pozici, že o tomto problému interně nevědělo. Pokud by snad toto chtělo tvrdit, je třeba zdůraznit, že se o této situaci i ve veřejném prostoru hovořilo dlouho před nesouhlasným stanoviskem vlády. Kromě toho by se Ministerstvo spravedlnosti z podstaty problému i ze zákona, srov. § 11 odst. 1 kompetenčního zákona, mělo otázkou efektivity soudnictví zabývat neustále.

Daný pozměňovací návrh schválil oficiálně ústavněprávní výbor a o půl roku později proběhlo druhé čtení návrhu, 2. prosince 2020 pak třetí čtení, na kterém Sněmovna schválila návrh zákona ve znění kompromisního pozměňovacího návrhu. Minimalistická verze rozpravy na plénu⁷⁹ dokládá výše zmíněnou skutečnost, že se stěžejní části debaty o novele odehrávaly v kuloárech, na semináři a také na jednáních mimo Poslaneckou sněmovnu.⁸⁰

Naprosto opačná situace nastala v Senátu.⁸¹ Přibližně dvouhodinová a místy vypjatá plenární debata skončila tak, že Senát k návrhu nepřijal stanovisko, ve výsledku tedy návrh zákona propustil k podpisu prezidentu republiky. Debaty se účastnili především čtyři advokáti z řad senátorů, tři z nich s kritickými poznámkami.⁸² Dlužno poznamenat, že po mém soudu argumentace ze strany návrhu oponujících senátorů často

⁷⁹ Krom zástupce předkladatelů Marka Bendy a zpravodaje Jakuba Michálka, event. zástupkyně zpravodaje, se do debaty přihlásili pouze čtyři řečníci – ministryně spravedlnosti Marie Benešová, Helena Válková, Dominik Feri a Vojtěch Píkal.

⁸⁰ ČT Benešová slibuje pomoc Nejvyššímu správnímu soudu. Ten je zahlcen podněty a nestíhá [online]. *web ČT24*. 15. 1. 2020. [cit. 15. 3. 2022]. <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3030776-benesova-slibuje-pomoc-nejvyssimu-spravniemu-soudu-ten-je-zahlcen-podnety-a-nestiha>

⁸¹ Debatě na plénu předcházelo jednání ústavněprávního výboru Senátu suplující význam semináře v Poslanecké sněmovně. Jednání se zúčastnilo sice více zákonodárců, ale z jejich projevů byla nezřídka znát neodbornost a neznalost problému. Absurdnost situace dokládá skutečnost, kdy se k tématu nejprve značně kriticky vyjádřili senátoři, přičemž k vysvětlení podstaty institutu nepřijatelnosti dostala místopředsedkyně soudu Pořízková příležitost zhruba až po tři čtvrtě hodiny jednání, které trvalo přibližně hodinu. Následné schválení návrhu senátoři odhlasovali v poměru 6 pro, 1 se zdržel, srov. Audiozáznam jednání ústavněprávního výboru senátu získaný dle informačního zákona, 2021, 13. *funkční období*. 20. 1. 2021. [cit. 15. 3. 2022].

⁸² Zajímavostí je, že před projednáním návrhu na plénu senátu byli odborné debatě v ústavněprávním výboru Senátu přítomni pouze dva senátoři-advokáti: Jan Holásek a Zdeněk Hraba, kdy druhý se při hlasování ústavněprávního výboru o schválení návrhu zdržel. Do debaty přítomni byli přizváni i zástupci ČAK a KDP a především několik soudců Nejvyššího správního soudu, srov. *ibidem*.

není valná, nezřídka kdy zcela chybná, neověřitelná⁸³ či blatantně zavádějící⁸⁴ nebo až manipulující.⁸⁵ Obvyklá byla situace, kdy si senátoři s advokátní praxí pletli pojmy nepřípustnosti a nepřijatelnosti kasační stížnosti,⁸⁶ princip nepřijatelnosti⁸⁷ či zásady správního soudnictví⁸⁸ vůbec neznají či nepochopili, případně brojili proti porušování dělby moci, jelikož předseda Baxa inicioval debatu o rozšíření nepřijatelnosti, která vyústila v poslanecký návrh zákona, jež je zcela v souladu s čl. 41 odst. 2 Ústavy.⁸⁹

⁸³ „Názor České advokátní komory tam prezentován byl, ale to řeknu otevřeně, že názor vedení České advokátní komory už dlouho nereprezentuje názor advokátního stavu. Za tím si stojím. Já jsem těch advokátů obvolal hodně a... Nebudeme se v tom rýpat, ale drtvivá většina, se kterými jsem se bavil, byla proti tomuto záměru,“ srov. Láska, V. Stenoprotokol jednání pléna Senátu [online]. *Senat.cz*, 2021, 13. funkční období. 28. 1. 2021. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=13&IS=6626&D=28.01.2021#b21657>

⁸⁴ „(...) v těch předepsaných věcech, které vyřizují samosoudci krajských soudů, ve kterých bychom měli omezit kasační stížnost, je mimořádně vysoké procento věcí, které ten Nejvyšší správní soud vrací. Bohužel jsem se nedostal ke statistikám, ale pokud můžu soudit alespoň ze své praxe, z praxe advokátů, kteří se věnují správnímu soudnictví, tak to procento vrácených věcí Nejvyšším správním soudem je tady veliké,“ srov. Láska, V. *ibidem*.

⁸⁵ „Často já ze své praxe, se za mnou obraceli důchodci, kteří přišli s tím, že se cítí velice dotčeni tím, že jejich důchod byl špatně vyměřen (...). Chápu, že možná pro soudce je to marginální záležitost, ale pro starou babičku je to otázka existence,“ srov. Šípová, A. *ibidem*.

⁸⁶ „V tuto chvíli tedy brát [ve smyslu odebrat] možnost překontrolovávat jejich rozhodnutí nepovažuji za správnou,“ srov. Láska, V. *ibidem*.

⁸⁷ „Pokud vím [jako samosoudce], že po mně už nepřijde nějaká oprava, tak samozřejmě už ten přístup k tomu řízení může být trošku ležérnější, řekla bych,“ srov. Šípová, A. *ibidem*.

⁸⁸ „Je to rozdíl oproti klasickým civilním soudním řízením, kde, kdybychom zasáhli, a zasahujeme stále do té možnosti podávat dovolání, zasahujeme do té možnosti dávat mimořádný opravný prostředek, omezujeme ten třetí stupeň. Tady ve správním soudnictví omezujeme ten druhý stupeň, ten odvolací stupeň,“ srov. Láska, V. *ibidem*.

⁸⁹ „Naše západní civilizace je zajištěna a založena na dělbě moci, zákonodárné, výkonné a soudní. Pokud se bezelstně, a já bych před tím varoval, přiznává, že „soudy to chtějí, tak nám to přiznejte,“ tak je to špatně. Tohle popírá dělbu moci. Já si vážím soudců

Nejvíce mě snad mrzí, že Senát do značné míry zaujal stanovisko kopírující náhled těchto senátorů evidentně proto, že množství senátorů skutečně problematice zřejmě příliš nerozumí, mají však ve své právně vzdělané kolegy důvěru.⁹⁰ Naštěstí pro předkladatele, Senát návrh zákona nezamítl, a prezident jej 4. února 2021 podepsal.

3.3 Znění schváleného zákona očima odborné veřejnosti

Novela z roku 2021 nabyla účinnosti dne 1. dubna 2021. Její znění přitom odpovídalo kompromisnímu pozměňovacímu návrhu vzešlému ze semináře v Poslanecké sněmovně. Do § 104a odst. 1 soudního řádu správního tak byl namísto „věcí mezinárodní ochrany“ vnesen prvek „věcí, o nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce“ dle § 31 odst. 2 soudního řádu správního. Zákon též vypouští třetí odstavec paragrafu, podle kterého soud nemusel odůvodňovat své odmítavé usnesení o nepřijatelnosti kasační stížnosti. Podstatný přitom je i článek II. zákona, který v rámci přechodného ustanovení určuje, že Nejvyšší správní soud rozhoduje podle původního znění § 104a o stížnosti, která směřuje proti rozhodnutí krajského soudu vydanému do dne nabytí účinnosti tohoto zákona.⁹¹

Pokud jde o porovnání zákonného znění s původními požadavky, lze finální činnost zákonodárce hodnotit pohledem odborné veřejnosti veskrze pozitivně. Svou roli nepochybně hraje fakt, že původní záměr Nejvyššího správního soudu – umožnit jako nepřijatelné odmítnout všechny kasační stížnosti – mohl v průběhu času dospět pouze k omezenějším verzím návrhu. Například Česká advokátní komora dosáhla

Nejvyššího správního soudu. Určitě by se měli věnovat těm zásadním věcem. Ale ne tak, že se upírá spravedlnost, zvláště v těch místech, kde je to velmi citlivé, v sociální oblasti,” srov. Hřaba, Z. ibidem.

⁹⁰ „Nejsem právník, nejsem odborník, ale pozorně jsem sledoval tuto debatu s velkým zájmem. Děkuji moc senátním právníkům za uvedení řady argumentů,” srov. Hilšer, M. ibidem.

⁹¹ Jinými slovy, nepřijatelnost je rozšířena až pro stížnosti proti rozhodnutím krajských soudů z 1. dubna 2021 a později. Z hlediska právní jistoty účastníků je to samozřejmě logický závěr. Prizmatem co nejrychlejší pomoci soudu už ne tak moc. Ve výsledku by však právní jistota jednotlivce měla jistě převážet.

svého, když se agenda potenciálně nepřijatelných věcí zúžila na vymezený okruh nápadu.⁹² Obdobně je na tom Komora daňových poradců⁹³ či Ústavní soud, který prostřednictvím předsedy Rychetského vyslovil, že jednou z alternativních a preferovaných možností oproti původnímu návrhu je rozšíření nepřijatelnosti na jinou přesně vymezenou oblast.⁹⁴

Přes původní obavy z negativních dopadů novely je evidentní, že politická vůle ulevit Nejvyššímu správnímu soudu od vysokého nápadu cestou rozšíření nepřijatelnosti jednoduše tyto pochybnosti převážila. To ostatně vyplývá například z projevu poslankyně Válkové při prvním čtení návrhu novely v Poslanecké sněmovně.⁹⁵ Veškeré námitky přitom přijetím zákona nemusí být a zřejmě ihned nebudou odstraněny. Například není zjevné, že nápad ústavních stížností brojících proti odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost neporoste v průběhu dalších měsíců a let. Objevovaly se též pochyby o tom, zda institut nepřijatelnosti vůbec funguje, jelikož původní řešení problému mezinárodní ochrany „*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*“.⁹⁶

Nemohu si však odpustit kritiku konzistentnosti zákonodárce, který sice zřejmě chtěl soudu zjednodušit práci a snížit její přísun, prakticky jedním dechem mu ale také „nadělil“ pravomoc v oblasti přezkumu

⁹² Šrámek, D. *Advokáti se obávají rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti, nemělo by být plošné.*

⁹³ Komora daňových poradců ČR. Nejvyšší správní soud by měl mít širší možnosti odmítat kasační stížnosti [online]. kdpcr.cz. 18. 11. 2020. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.kdpcr.cz/pronbspmedia/temata-a-komentare/nejvyssi-spravni-soud-by-mel-mit-sirsi-moznosti-odmitat-kasacni-stiznosti>

⁹⁴ *Stanovisko Pavla Rychetského k návrhu novely z roku 2021.*

⁹⁵ „(...) já chci jenom připomenout, že to byl pan předseda Nejvyššího správního soudu Baxa, který zvedl tuhle kartu a v podstatě velmi přesvědčivě nás tenkrát svými argumenty dovedl k tomu, že jsme nakonec ten návrh (...) předložili. Já jsem vystoupila jenom proto, že bych chtěla, aby tady jasně zaznělo, že vůbec jinak s tím obsahem bych nesouhlasila, kdybych tenkrát už nevěřila tomu, že dojde k nějaké reformě,“ srov. Válková, H. *Stenoprotokol jednání pléna Poslanecké sněmovny ze dne 13. 2. 2020.* <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/040schuz/s040438.htm#r6>

⁹⁶ *Stanovisko vlády k návrhu novely z roku 2021.*

mimořádných opatření ministerstva zdravotnictví podle pandemického zákona účinného od 27. února 2021.⁹⁷ Tato agenda sice neměla na zahlcení soudu během minulé dekády zvláštní vliv, když zásadní část nedodělků vznikla již před účinností novely z roku 2021, nicméně vzhledem k nutnosti projednávat nápad podle pandemického zákona přednostně, tato oblast „zašpuntovala“ projednávání ostatních případů.⁹⁸ Lze tak hovořit o krátkodobých negativních efektech rozhodnutí zákonodárce.⁹⁹ Klasik by však počin „racionálního“ zákonodárce označil za typickou „nevýhru.“

Co se týče reakcí z Nejvyššího správního soudu, nelze se zřejmě divit, že finální odezvy na rozšíření nepřijatelnosti jsou spíše pozitivnějšího rázu.¹⁰⁰ Ačkoli původní záměr nebyl naplněn, dostali soudci od zákonodárce alespoň nějaké „koště“ na vymetení přílišného nápadu a množících se nedodělků. Ačkoli z úst Nejvyššího správního soudu zní, že jde pouze o první fázi úpravy řízení před správními soudy, úloha zákonodárce ve věci nepřijatelnosti pro tuto chvíli skončila. Je teď otázkou na Nejvyšší správní soud, co si se svým novým „koštětem“ počne.

⁹⁷ Srov. § 13 odst. 1 pandemického zákona.

⁹⁸ Tato skutečnost se zákonitě projevila též v průměrné délce řízení o kasační stížnosti, která v letech 2020 a 2021 rapidně roste, srov. kapitola 4.2.1.

⁹⁹ Česká televize. Interview ČT24, Karel Šimka, předseda, Nejvyšší správní soud [online]. *iVisílání ČT*. 7. 2. 2022. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.ceskatelevize.cz/po-rady/10095426857-interview-ct24/222411058040207/>

¹⁰⁰ Dimun, P. *„Vidím na kolezích, že jsou vyčerpáni a na pokraji vyhoření,“ říká nový předseda NSS Karel Šimka.*

4 Dopady novely z roku 2021 a předpokládané následky

V této kapitole se hodlám věnovat zamýšleným a skutečným dopadům novely z roku 2021. Záměr zákonodárce spočíval v pomoci Nejvyššímu správnímu soudu s přílišným nápadem kasačních stížností. Zákonodárce přitom nestvořil žádnou restrikcí, která by vedla k faktickému zákazu podávání kasačních stížností v určité agendě (tj. na styl nepřipustnosti). Naopak, smířil se se značným množstvím nápadu jako s konstantou a soustředil svou pozornost namísto na snížení nápadu spíše na určité zefektivnění činnosti Nejvyššího správního soudu.

Toto urychlení činnosti soudců jsem rozdělil na dvě otázky. Zaprvé, zda předmětná novela poskytla Nejvyššímu správnímu soudu úlevu kvantitativní. Zda musí z hlediska důvodnosti posuzovat skutečně méně kasačních stížností a zda byl naplněn originární požadavek předsedy Baxy – ulehčit soudu od rozhodování banálních kauz. Jinými slovy, zda novela skutečně mířila do černého a jejím zavedením do právního řádu bude původní myšlenka naplněna, či alespoň bude způsobila být naplněnou. Zadruhé, zda může daná novela nalézt odraz i v přístupu soudců Nejvyššího správního soudu k samotnému institutu nepřijatelnosti. Tento prvek se orientuje zejména na zrušení § 104a odst. 3 soudního řádu správního, který umožňoval usnesení o odmítnutí stížnosti pro nepřijatelnost neodůvodnit.

Blíže se hodlám také zabývat „sítím“, které bylo nově zvoleno pro rozlišení potenciálně nepřijatelných kasačních stížností, tj. kritériem věcí, v nichž před krajským soudem má rozhodovat samosoudce dle § 31 odst. 2 soudního řádu správního.

Nakonec posoudím potenciální rizika rozšíření nepřijatelnosti a skutečné i domnělé negativní vlivy novely z roku 2021. Konkrétně rozeberu obavu ze zvýšení nápadu u Ústavního soudu a některé ústavně-právní a teoretické prvky obecné koncepce filtračního mechanismu.

4.1 Kvalitativní aspekty novely

Jak bylo již shora řečeno, zákonodárce se odhodlal ze zákona vypustit předmětný odstavec 3, proti čemuž (v porovnání s jinými otázkami

novely) nikdo příliš neprotestoval. Problematika se přitom z dnešního pohledu zdá zcela jednoznačnou – ustanovení sice existovalo, jeho účel však z hlediska standardního užívání nebyl naplněn. Nejvyšší správní soud totiž odmítavá usnesení pro nepřijatelnosti téměř vždy jistým způsobem odůvodňoval a Ústavní soud tento postup aproboval.

Tuto reakci zákonodárce tak lze potenciálně rozdělit na dvě sdělení. Zaprvé, zákonodárce považuje za nezbytné usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost odůvodňovat. Odůvodnění by mělo podle důvodové zprávy do určité míry sanovat nejistotu některých zákonodárců z posílení autonomie Nejvyššího správního soudu při výběru kauz k věcnému přezkumu.¹⁰¹ Takovýto námět dané modifikace zazníval i na semináři k nepřijatelnosti v Poslanecké sněmovně.¹⁰² Je však vhodné poznamenat, že vypuštění ustanovení o možnosti neodůvodňovat mělo být součástí originálního návrhu – mělo tedy být navázáno na všeobecnou nepřijatelnost. Naopak, po souhlasu s kompromisním zúžením působnosti odstavce 1 se již jednotliví účastníci jednání stavěli k vyškrtnutí třetího odstavce negativně. Zástupce předkladatelů Benda¹⁰³ i představitelé Nejvyššího správního soudu¹⁰⁴ nespatořovali ve vypuštění daného odstavce přínos. Pragmatický přístup k věci zaujal bývalý předseda soudu Baxa: „[p]okud to zůstane [3. odstavec v zákoně] (...), to už je na vás. My

¹⁰¹ „Aby se předešlo obavě z nadužívání této možnosti po rozšíření podmínky přijatelnosti na všechny kasační stížnosti, navrhuje se vypuštění odstavce 3.“ srov. Důvodová zpráva k novele z roku 2021, tisk 237/0.

¹⁰² „(...) my jsme před rokem a půl dali návrh na zrušení odstavce 3, abychom zajistili jakousi důvěru, že s tím nehodláme zacházet nějak hrubě a odhazovat ty věci lopatama z okna ven (...), že se účastníci dozví, proč kasační stížnost nebyla přijata k věcnému projednání,“ srov. Baxa, J. *Institut nepřijatelnosti – ke sněmovnímu tisku 237 – soudní řád správní*. 16. 1. 2020.

¹⁰³ „(...) ale ve chvíli, kdy jdeme omezeným [přístupem], tak bych do toho [odstavce 3] spíš nesahal, pro mě za mě si zdůvodňujete podle judikátu Ostapenko, ale nevím, jestli se kvůli tomu musí měnit legislativa,“ srov. Benda M., *ibidem*.

¹⁰⁴ „Já s vámi souzním, (...) já myslím, že by mělo být sáhnuto jenom do toho prvního odstavce,“ či: „Ale setrvávám na tom, co řekla doktorka Pořízková: Nesahejme na to,“ srov. Pořízková, B, resp. Mazanec, M., *ibidem*.

Zásadní motivací za tímto postojem byla myšlenka, že čím složitější a obsáhlejší novela bude, tím těžší bude ji přijmout ještě v průběhu původního volebního období Sněmovny.

vám asi nebudeme dávat žádné rady. Když to zůstane, jak to je, tak my s tím budeme zacházet stejně uměřeně, tak jako doposud.“ Po tomto komentáři a jednotném souhlasu s ponecháním odstavce 3 v soudním řádu správním však členové ústavněprávního výboru z blíže neurčených důvodů nepřijali pozměňovací návrh poslance Bendy, kterým hodlal z původního návrhu odstranit bod, jímž se vypouštěl ze zákona odstavec 3.¹⁰⁵

Domnívám se, že jedním z důvodů, proč tak zákonodárce učinil, byla právě obava z toho, že soud bude moci odmítat více kasačních stížností bez udání důvodu. Zákonodárce tak podle mého přejal již citovaný argument důvodové zprávy. Existuje však skutečně nějaký zásadní rozdíl mezi původní a aktuální nepřijatelností, pro který by měl zákonodárce na odůvodnění trvat? Pokud ano, zákonodárce jej nepředložil.¹⁰⁶

Při použití předpokladu racionálního zákonodárce jeho jednání ukazuje spíše na primát druhého sdělení – zákonodárce uznává skutečný stav, kdy Nejvyšší správní soud stejně k odmítavému usnesení pro nepřijatelnost přistupoval tak, že jej odůvodňoval, bez ohledu na možnost, jež mu zákon dal. Ustanovení se stalo obsoletním, což je zřejmě přednější důvod, proč jej zákonodárce zrušil.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Srov. Zápis z 60. schůze ústavněprávního výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2020, VIII. volební období. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna.* 29. 4. 2020. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=177477&pdf=1>

¹⁰⁶ Toto tvrzení lze jednoduše podložit skutečností blíže popsanou v kapitole 2.2.4 a taktéž dále – usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost Nejvyšší správní soud prakticky vždy odůvodňoval.

Kromě toho není veřejně dohledatelný podrobnější záznam z předmětné schůze ústavněprávního výboru a ani Samostatné oddělení styku s veřejností Poslanecké sněmovny mi podle svého vyjádření zvukový záznam jednání nemohlo poskytnout, jelikož údajně neexistuje.

¹⁰⁷ Osobně nejsem přesvědčen o přednosti ani jednoho ze jmenovaných motivů. Proces projednávání návrhu ve Sněmovně i Senátu, nevalná účast zákonodárců na odborných diskusích se soudci a nikoli vzácná neznalost či nepochopení problematiky nejen právně nevzdělanými členy Parlamentu, ale i praktikujícími advokáty mě vedou k závěru, že častá motivace konkrétních jednotlivců nemohla mít s racionálním a odborným přístupem k věci nic společného. Zároveň však chápu, že koncept výkladu *e ratione legis* není možné bez dalšího jednoduše opustit, srov. Wintr, J. *Metody*

Jestliže zákonodárce přikročil ke změně zejména podle skutečného stavu, ustoupil praxi Nejvyššího správního soudu a zachoval se na jednu stranu jako racionální zákonodárce, který chápe reálný stav věcí a zbytečnost předmětného odstavce. Na druhou stranu jsem přesvědčen, že zákonodárce jednal evidentně bez nápadu a vize, bez hlubších znalostí problému a bez touhy přijít s koncepčním a třeba i lehce odvážným řešením, aby Nejvyšší správní soud nezůstal stát v půli cesty mezi možnostmi selekce nápadu a možnostmi jeho efektivního vypořádávání. Podotýkám, že náměty *de lege ferenda* rozebírám v páté kapitole této práce.

Kladu si však na tomto místě jinou otázku – pokud nebyl zákonodárce v případě této konkrétní modifikace soudního řádu správního veden především zájmem ulevit Nejvyššímu správnímu soudu od vysokého nápadu,¹⁰⁸ ale spíše zamýšlel provést technickou úpravu zákona, jaký dopad bude tento krok mít na rozhodování Nejvyššího správního soudu? Pomohl tímto opatřením zákonodárce soudu, anebo mu neplánovaně přitížil? Případně, bude mít odebrání odstavce 3 ze soudního řádu správního na rozhodování soudu vůbec nějaký vliv?

Už v kapitole 2.2.4 jsem zmínil, že aktuální rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu směřuje ke stručnějšímu odůvodňování usnesení o odmítnutí stížnosti pro nepřijatelnost než u rozhodování případů rozsudkem, ačkoli občas mezi nimi dochází ke stírání rozdílů.¹⁰⁹ Existuje pro to jednoduché vysvětlení: v prvním případě posuzují soudci, zda je kasační stížnost přijatelná, ve druhém případě, zda je důvodná. Odůvodnění těchto rozhodnutí musí (či měla by) být vzhledem k různé povaze obou posouzení také různá. Stejně k tomuto problému přistupuje např. Šimíček. Podle něj by stěžejním rozdílem mezi oběma „typy odůvodnění“ měla být především obsáhlost, neboť „*by tato usnesení měla být velmi*

a zásady interpretace práva. Praha: Auditorium, 2019, s. 169 an., 281 an., proto se přikláním k méně problematickému a jednoduššímu řešení mentální roztržitosti zákonodárce ve smyslu Occamovy břitvy, srov. Laird, J. The law of parsimony. *The Monist.* 1919, roč. XXIX, č. 3, s. 321-344. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/27900747?seq=1>

¹⁰⁸ Jako tomu bylo v případě změny § 104a odst. 1 soudního řádu správního.

¹⁰⁹ Srov. např. Kühn. In: Kühn, Kocourek et al. *Soudní řád správní: Komentář.* s. 963., či Staněk, M, Dvořáková, M. Z „laboratoře“ do ostrého provozu – co přinese rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti. *Soudní rozhledy.* 2021, č. 5, část V. 1.

*stručná a vůbec by neměla obsahovat tradiční rekapitulaci věci, nýbrž by pouhým odkazem na existující judikaturu měla stěžovatele informovat o tom, že uplatněné námitky již byly dostatečně rozhodovací činností soudů vyřešeny. Každý jiný postup by vedl k zamlžování a tedy i ke znehodnocování tohoto procesního institutu.*¹¹⁰ Naopak u posuzování důvodnosti nalezneme v odůvodnění standardně prvky rekapitulace dosavadní procesní historie, závěry krajského soudu a kromě samotného meritorního posouzení i důvody kasační stížnosti a repliky vůči ní.

Pokud k těmto způsobům odůvodnění přidáme možnost rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vůbec neodůvodnit, jak tomu dosud bylo, nemůžeme hovořit o prostém binárním rozlišování „je odůvodněno – není odůvodněno,“ jak to činí zákonodárce. Tento zjednodušující přístup v sobě neodráží základní premisu a očekávání, s níž je třeba k nepřijatelnosti přistupovat – záměr zní ulehčit práci soudcům Nejvyššího správního soudu. Kromě toho je tento přístup obzvláště matoucí, neboť implikuje navenek, že doposud Nejvyšší správní soud svá usnesení o odmítnutí pro nepřijatelnost neodůvodňoval.

Zákonodárce zvolil podle mého názoru nešikovnou variantu vypuštění celého odstavce. Pomohl tím nějak Nejvyššímu správnímu soudu? Jsem přesvědčen, že nikoli. Pouze se (snad) snažil narovnat právní stav podle stavu reálného. Uškodil nějak zákonodárce soudu? Zdá se, že rovněž ne. Avšak zároveň způsobil adresátům určitý interpretační problém. Zákonodárce touto úpravou mohl požadovat, aby soud odůvodňoval svá usnesení o odmítnutí pro nepřijatelnost stejně jako dosud, anebo naopak obsáhleji se zaměřením se i na důvodnost kasační stížnosti, obdobně jako u rozsudků. Obě možnosti jsou přitom do určité míry pravděpodobné.

Závěr podrobnějšího odůvodňování podle mého názoru vyplývá především z nerefektování systematiky mnohosti typů odůvodnění a podpůrně z důvodu uplatněného v důvodové zprávě k novele z roku 2021, tedy „*aby se předešlo obavě z nadužívání této možnosti [neodůvodňovat] po rozšíření podmínky přijatelnosti na všechny kasační stížnosti, navrhuje se vypuštění odstavce 3.*“ První argument má nejbližší k systematickému výkladu právní normy a poukazuje na čistě teoretické i dosavadní praktické zařazení institutu nepřijatelnosti uvnitř soudního řízení správního. Do jisté míry jde též o argument doktrinální.

¹¹⁰ Šimíček, V. *Přijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu – jedna z cest k efektivitě práva.*

V podrobnosti jsem jej prezentoval výše. Argumentu se dotýká i skutečnost, že doposud byla specialita odůvodnění usnesení o odmítnutí stížnosti pro nepřijatelnost dána právě zvláštní zákonnou úpravou v odstavci 3. Jeho vypuštěním je z pohledu systematického výkladu nezbytné subsidiárně použít ustanovení upravující obecné náležitosti rozhodnutí správního soudu, tedy § 54 odst. 2 soudního řádu správního.¹¹¹ Je vhodné zdůraznit, že komentářová literatura klade na soud při použití tohoto odstavce jiné požadavky,¹¹² než jaké doposud plnil Nejvyšší správní soud při odůvodňování usnesení o odmítnutí pro nepřijatelnost. Vzhledem k nim by odůvodnění rozhodnutí podle § 54 mělo být dle mého názoru podrobnější.

Druhý argument lze podřadit pod jednoduchý subjektivně historický výklad.¹¹³ Zákonodárce jednoznačně vyjadřuje obavy z přílišného užívání možnosti neodůvodnit usnesení o odmítnutí pro nepřijatelnost, a z tohoto důvodu tuto pravomoc ze zákona odebírá. Úmysl zákonodárce je nastaven explicitně směrem k odůvodňování. Nikoli však ke zkrácenému či strohému, ale k odůvodnění bez přívlastku. Vzhledem k tomu, že zákonodárce s třetím typem odůvodnění v zákoně nepočítá, logickým argumentem vyloučením třetího lze dospět pouze k pokynu odůvodňovat tak, jak se standardně odůvodňují rozsudky.

¹¹¹ V konečném důsledku lze skrze § 120 ve spojení s § 64 soudního řádu správního nalézt propojení i s přiměřeně aplikovatelným požadavkem na odůvodnění podle § 157 odst. 2 občanského soudního řádu. Souhlasím však spíše s názorem Kühna v tom směru, že na odůvodnění usnesení odmítajícího nenároková dovolání bude přiměřeně aplikován spíše odstavec 4, jelikož se jeho účel blíží smyslu mimořádného opravného prostředku více, srov. Kühn, Z. Civilní dovolání v zákrutech ústavní justice. *Právní rozhledy*. 2012, č. 22, s. 771-777, část III. Po mém soudu přitom není tento závěr exkluzivní pouze směrem k civilnímu dovolání, ale lze jej z hlediska podstaty mimořádného opravného prostředku i z důvodu propojení skrze zmíněný § 64 soudního řádu správního uplatnit i na usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost. Nemyslím si však, že tento zdroj legitimacy je vhodný a dostatečný pro praxi stručného odůvodňování bez další zákonné úpravy.

¹¹² Srov. Kocourek. In: Kühn, Kocourek, et al. *Soudní řád správní: Komentář*. s. 452.

¹¹³ Melzer, F. *Metodologie nalézání práva : úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 121.

Opačný závěr, aby soud odůvodňoval svá usnesení o odmítnutí pro nepřijatelnost stejně jako doposud, plyne podle mého názoru z předpokladu racionálního zákonodárce.¹¹⁴ Prve předestřený závěr by totiž zcela opomenul skutečný stav, jenž má svůj počátek v době před novelou¹¹⁵ a i po ní pokračuje v zaběhnutých kolejích, což se ukazuje zejména v příslušných rozhodnutích Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu z druhé poloviny roku 2021. Nejvyšší správní soud se i po novele snaží ve většině případů omezit na konstatování nepřijatelnosti, uvedení jejích důvodů a prezentaci relevantní judikatury.¹¹⁶ Stále se samozřejmě v rozhodovací praxi vyskytují rozhodnutí, která svým obsahem spíše připomínají rozsudky než usnesení o odmítnutí pro nepřijatelnost, není jich však mnoho.¹¹⁷

Stěžejní poznatek do debaty vnesl Ústavní soud svým usnesením ze dne 7. 12. 2021, sp. zn. IV. ÚS 2923/21, jímž jako návrh zjevně neopodstatněný odmítl ústavní stížnost domáhající se přezkumu usnesení Nejvyššího správního soudu, kterým soud odmítl kasační stížnost pro nepřijatelnost. Podle Ústavního soudu se vypuštěním odstavce 3 nic pro činnost Nejvyššího správního soudu nezměnilo, neboť usnesení o odmítnutí pro nepřijatelnost byla dosud stručně odůvodňována i přes znění odstavce 3. Praxe stručného odůvodnění je z hlediska ústavního v pořádku i po vypuštění odstavce 3, a to zejména ve vazbě na funkci institutu nepřijatelnosti, jíž je především odbřemenění Nejvyššího správního soudu.

Tato interpretace je podle mého názoru případná zejména proto, že Ústavní soud argumentuje *e ratione legis* ve vztahu k celému institutu nepřijatelnosti, neboť „motorem“ novely z roku 2005 i z roku 2021 byl úmysl odlehčit Nejvyššímu správnímu soudu. To lze dovodit

¹¹⁴ Podle Melzera lze předpoklad racionálního zákonodárce vysvětlit jako „požadavek interpretovat tak, aby výsledek byl rozumný a co možná nejvíce respektoval existující právní řád a společenské podmínky,“ srov. Melzer. *Metodologie nalézání práva : úvod do právní argumentace*. s. 87.

¹¹⁵ Viz kapitola 2.2.4, srov. též komentář bývalého předsedy Baxy k dalšímu používání institutu nepřijatelnosti po novele výše v této kapitole.

¹¹⁶ K tomu např. usnesení NSS ze dne 24. 9. 2021, č. j. 10 Azs 225/2021-34, usnesení ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28 či usnesení ze dne 29. 9. 2021, č. j. 2 Azs 142/2021-22.

¹¹⁷ Např. usnesení NSS ze dne 16. 12. 2021, č. j. 9 Ads 212/2021-35.

z jednoduchého subjektivně historického výkladu,¹¹⁸ ale také ze subjektivně teleologického výkladu.¹¹⁹

Domnívám se, že při porovnání obou typů odůvodnění a rozhodování, ke kterému z nich se přiklonit, je nezbytné dát přednost později popsané možnosti. Teze podrobnějšího odůvodňování totiž ve své podstatě stojí zejména na nečinnosti zákonodárce v zavedení systematiky odůvodňování do zákona, a to úmyslně, z důvodu její neznalosti či z jiných příčin. Pokud by racionální zákonodárce skutečně zamýšlel, aby Nejvyšší správní soud odůvodňoval usnesení o odmítnutí stížnosti pro nepřijatelnost stejně jako své rozsudky, není takový závěr slučitelný s celkovou koncepcí nepřijatelnosti a účelem právní normy.

Skutečnost, že je taková interpretace ze systematického hlediska možná, spíše ukazuje na nedůslednost zákonodárce, jenž si neuvědomil všechny možné konsekvence svého jednání. Zároveň jde zcela evidentně o pochybení zákonodárce, které snižuje právní jistotu všech subjektů, jichž se rozhodování Nejvyššího správního soudu může dotknout. Zákonodárce tak zřejmě tímto zásahem neztížil soudu jeho činnost. Jako nejpravděpodobnější se jeví varianta, že zákonodárce skutečně hodlal pouze narovnat právní stav podle stavu skutečného a odstranit obsoletní ustanovení. Neodpustím si přitom poznámku, že zákonodárce zároveň nevyužil příležitost pro vhodnější a přesnější popis děje, který se má odehrávat v odůvodnění usnesení o odmítnutí pro nepřijatelnost. Namátkou lze doporučit například znění třetího odstavce: „*Nejvyšší správní soud usnesení podle odstavce 1 stručně odůvodní.*“ Takové zákonné znění mnohem lépe reflektuje dichotomii „typů odůvodnění,“ jak je popsána výše a zároveň přesně pojmenovává judikатурní praxi, takže nemůže dojít

¹¹⁸ Ať jde o projevy zástupce předkladatelů poslance Bendy na plénu Poslanecké sněmovny při projednávání návrhu zákona, srov. *Stenoprotokol jednání pléna Poslanecké sněmovny ze dne 13. 2. 2020.*, o důvodovou zprávu k novele z roku 2021, srov. *Důvodová zpráva k novele z roku 2021, tisk 237/0*, či o veřejná vyjádření předsedy Baxy, který se na projednávání novely podílel, srov. např. *Nejvyššímu správnímu soudu loni opět přibylo práce, vedení volá po omezení stížností.*

¹¹⁹ Ačkoli zákonodárce nekomentoval vypuštění odstavce 3 v důvodové zprávě nijak obsáhle, nelze se rozumně domnívat, že by jeho úmyslem mělo být soudu uškodit, deklaruje-li navenek záměr pomoci mu s přílišným nápadem. Závěr jdoucí proti původně deklarovanému cíli proto zjevně nemůže obstát.

k nejasnostem ohledně toho, co tímto krokem zákonodárce ve skutečnosti zamýšlel.¹²⁰

Tento postup tak na Nejvyšší správní soud nebude mít pravděpodobně žádný vliv. Skutečnost bude taková, jak ji předpověděl Ústavní soud, a to především z toho důvodu, že soudní praxe nevykazuje žádnou tendenci měnit zavedený kurz.

Tomuto legislativnímu počínu bych vytkl ještě jeden nedostatek, jenž souvisí s hlubší znalostí problematiky nepřijatelnosti a s uvažováním v dlouhodobějším horizontu. Jsem přesvědčen, že by se nic zásadního nestalo, pokud by odstavec 3 zůstal na svém místě v nezměněné podobě.¹²¹ To koneckonců vyplývá i z výše popsaného usnesení Ústavního soudu. Naopak, na odstavci 3 by mohl zákonodárce v budoucnu stavět – zejména lze uvažovat o možnosti budoucí koncepční změny, kdy by Nejvyšší správní soud skutečně svá rozhodnutí o tom, které případy neprošly filtrem nepřijatelnosti, neodůvodňoval, respektive odůvodňoval v ne zcela zjevných případech. Zákonodárce však tuto příležitost bez dalšího opustil. Považuji přitom za pravděpodobné, že se (vzhledem k názorům plynoucím ze Senátu) nemusíme koncepční změny navrhnutým směrem či v podobném duchu dočkat vůbec.

4.2 Kvantitativní aspekty novely

Druhým podstatným prvkem, který přinesla novela z roku 2021, byla změna agendy, v níž může Nejvyšší správní soud rozhodnout o nepřijatelnosti kasační stížnosti. Došlo k jednoduchému rozšíření – na místo věcí mezinárodní ochrany nastoupily kauzy, v nichž před krajským soudem rozhoduje specializovaný samosoudce. Rozsah samosoudcovských případů je stanoven v § 31 odst. 2 soudního řádu správního taxativním

¹²⁰ Pro závěr o dichotomii odůvodnění hovoří i komparace procesních úprav v českém právním řádu. Zákon o Ústavním soudu normuje, aby usnesení o odmítnutí věci pro zjevnou neopodstatněnost bylo toliko „stručně“ odůvodněno, srov. § 43 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. Stejně tomu je v případě odmítání civilního dovolání Nejvyšším soudem pro jeho nepřijatelnost dle § 237, srov. § 243f odst. 3 občanského soudního řádu.

¹²¹ Jak již shora plyne, stejně jako já se k problému stavěli představitelé Nejvyššího správního soudu i zástupce předkladatelů původního návrhu novely Marek Benda.

výčtem.¹²² Jde zjednodušeně o věci důchodové a věci sociální pomoci, dále případy přestupkové, v nichž může správní orgán uložit přestupci pokutu až do výše 100 tisíc korun, jakož i kauzy, v nichž figuruje určitý cizinecký prvek.

Pokud jde o úvodní zhodnocení, jsem s rozšířením institutu nepřijatelnosti na další agendy v zásadě spokojen, neboť potenciální nepřijatelnost zákonitě dopadne na více kauz, což by mělo Nejvyššímu správnímu soudu pomoci ke zefektivnění činnosti.

Je to však pravda? Je toto rozšíření, ač motivováno nadepsaným úmyslem, skutečně způsobilé záměr naplnit? Provedl zákonodárce toto opatření dobře a v souladu s existujícími daty? Anebo k vyšší účinnosti rozhodování soudu vedly jiné (a lepší) cesty?

4.2.1 Alternativní cesty k vyšší efektivitě činnosti Nejvyššího správního soudu

Začnu od poslední otázky. Koloritem zákonodárcovské i odborné debaty o nepřijatelnosti se stala relativně jednoduchá myšlenka: Proč namísto „omezování přístupu k soudu“ skrze nepřijatelnost nenavýšit počet soudců?¹²³ Takové personální posílení by přece jistě muselo vést k zamýšlenému výsledku, neboť více soudců vykoná přímo úměrně více práce, rozhodne více věcí a zastaví růst nedodělků. Takové řešení bude určitě vyžadovat navýšení finančních prostředků směřujících na Nejvyšší správní soud, zároveň však půjde o nízkou částku v porovnání s případným „omezováním práva na přístup k soudu.“

Jsem přesvědčen, že takováto cesta není správnou, a to z několika důvodů. Zaprvé, finanční stránka věci bude nepochybně hrát roli, půjde o zaplacení nikoli pár soudců, ale spíše o vytvoření několika nových senátů s vlastním personálním zázemím, tj. asistenti soudců (na každého alespoň dva), referentky a vedoucí kanceláře. Náklady na takovéto posílení soudu jistě nebudou zanedbatelné. Zadruhé, není zřejmě tak jednoduché nalézt dostatek kvalitních právníků, kteří by se během krátké doby mohli a chtěli stát soudci Nejvyššího správního soudu. S tím do určité

¹²² Srov. rozsudek NSS ze dne 28. 12. 2011, č. j. 7 Ans 9/2011-106.

¹²³ Srov. např. *Stanovisko Pavla Rychetského k návrhu novely z roku 2021*. či *Stenoprotokol jednání pléna Senátu ze dne 28. 1. 2021*.

míry souvisí celkový neuspokojivý počet správních soudců v České republice.¹²⁴ Ačkoli Nejvyšší správní soud zastává politiku, že své soudce nerekrutuje pouze z justice, ale též z řad advokátů a dalších právních profesí,¹²⁵ pořád by zřejmě mezi nimi měl být zachován nějaký rozumný poměr. Třetí důvod je opět prozaický, Nejvyšší správní soud není z hlediska prostoru vybaven na neomezený nárůst počtu soudců. Nelze se domnívat, že je soud „nafukovací“¹²⁶ a že je možné navyšovat jeho personální substrát donekonečna.

Dalším, čtvrtým, důvodem je inflace nápadu, jak o ní hovoří Bobek.¹²⁷ Pokud by došlo k jednoduchému navýšení počtu soudců, bude tato „služba“ dostupnější pro více stěžovatelů, neboť se stane levnější – nikoli z finančního, ale z časového hlediska.¹²⁸ Tito stěžovatelé následně zatíží i „rezervní soudce“ vyslané na pomoc „tonoucímu“ Nejvyššímu správnímu soudu, nápad pro nízkou cenu služby poroste a problém zahlcenosti se bude zacyklovat a jeho komplexní řešení oddalovat.

Avšak předním argumentem proti navýšení počtu soudců je podle mého názoru skutečnost, že taková akce sice možná splní na první pohled patrný účel odlehčit Nejvyššímu správnímu soudu, neboť inflace nápadů zřejmě nezareaguje okamžitě po jmenování soudců, avšak nedokáže odstranit systémovou překážku, s níž se soud potýká. Pokud bude soud personálně posílen, momentální pokles nedodělků bude zřejmě jistý a aktuální problém, jemuž se soud dívá do očí, bude zažehnán. Je

¹²⁴ Správní soudci tvoří pouze 4 % všech soudců v České republice. Oproti tomu např. v Německu či Rakousku působí 20 % správních soudců v poměru k ostatním, srov. Česká televize. *Interview ČT24, Karel Šimka, předseda, Nejvyšší správní soud*. 7. 2. 2022.

¹²⁵ O této myšlence hovoří např. Baxa, srov. Česká televize. *Týden v justici*. 23. 9. 2018., či Šimka, srov. Nováková, P. Rozhovor s JUDr. PhDr. Karlem Šimkou, LL.M., Ph.D. [online]. *Bulletin Komory daňových poradců České republiky*. 11. 12. 2019. s. 8. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.kdpcr.cz/bulletin/2019?sp=down-file&did=12152>

¹²⁶ Nová místopředsedkyně NSS podporuje návrh, díky kterému by šlo odmítat kasační stížnosti [online]. *Česká justice*. 2. 11. 2018. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.ceska-justice.cz/2018/11/nova-mistopredsedkyne-nss-podporuje-navrh-diky-keremu-by-slo-odmitat-kasacni-stiznosti/>

¹²⁷ Bobek. *Curia ex machina; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů*. s. 3.

¹²⁸ Soudci totiž budou schopni rozhodovat více nápadů za obecně kratší čas.

však třeba se ptát po příčinách tohoto vysokého nápadu. Proč je ho tolik a proč se s ním Nejvyšší správní soud nestihá vypořádat? Podle bývalého předsedy Baxy i současného předsedy Šimky přicházejí k soudu těžší kauzy než před lety.¹²⁹ To může být jistě relevantní důvod delšího intervalu při rozhodování kauz. Lze jej však těžko empiricky ověřit. Stěžejní příčinou vysokého nápadu, s nímž přicházel předseda Baxa, je zahlcení Nejvyššího správního soudu kasačními stížnostmi, které by vlastně vůbec z povahy věci nejvyšší soud neměl řešit. Jedná se o věci „bagatelní,“ jednoduché, již dřívějšími rozhodnutími v obdobných věcech vyřešené či kverulantské – jedním slovem věci banální.¹³⁰

Zahlcení tímto typem kasačních stížností přitom dává smysl – přípustnost stížností je nastavena velmi široce,¹³¹ což lze nejlépe ukázat na porovnání s mnohem restriktivnějšími řízeními před Nejvyšším soudem.¹³² Lze jmenovat i další potenciální důvody přetížení: stěžovatelé mají v Nejvyšší správní soud důvěru a ten je tak „obětí vlastního úspěchu,“¹³³ svou roli může hrát i psychologický prvek dovolání se spravedlnosti před tím „nejchytřejším“ a nejvyšším soudem, pokud taková příležitost existuje, dále možnost odpuštění povinnosti platit soudní poplatek a možnost bezplatného přidělení advokáta pro řízení o kasační stížnosti či skutečnost, že soudní poplatek je pro určité stěžovatele a v jistých typech případů, kde se jedná o mnohem vyšší sumy peněz, relativně levnou záležitostí. Logickým důsledkem všech těchto skutečností je, že

¹²⁹ Srov. Šimka, K. Rozhovor s Josefem Baxou. [online]. Bulletin *Komory daňových poradců České republiky*. 13. 8. 2018. s. 11. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.kdpcr.cz/bulletin/2018?sp=down-file&did=9458> či a Šrámek, D. Karel Šimka: rozšíření principu nepřijatelnosti není revolucí, ale evolucí [online]. *Advokátní deník*. 5. 2. 2020. [cit. 15. 3. 2022]. <https://advokatnidennik.cz/2020/02/05/soudce-nss-karel-simka-rozsireni-principu-neprijatelnosti-neni-revoluci-ale-evoluci/>

¹³⁰ Tento stav vyplývá z doposud nevyřčené premisy, že všechny kasační stížnosti nejsou stejně důležité. Ta je ostatně dokládána např. existencí rozšířeného senátu, který má za úkol odstraňovat judikaturní rozpory. Právě jeho rozhodování bude nepochybně důležitější než posouzení typové stížnosti.

¹³¹ K tomu blíže kapitola 2.2.1.

¹³² K tomu podrobně kapitola 4.3.3.

¹³³ Šimka, K. *Rozhovor s Josefem Baxou*. s. 11.

stěžovatelé mají maximálně uvolněnou cestu k podávání i těch stížností, které mají pramalou šanci na úspěch.

Tento systémový problém Nejvyššího správního soudu s vysokým nápadem se projevuje v několika ohledech. Soudci svůj omezený čas věnují posuzování mnoha banálních případů, takže nestíhají pracovat na své další agendě, která lépe naplňuje definici nápadu, jímž se nejvyšší soudy skutečně mají zabývat. Negativním důsledkem je též relativně dlouhá průměrná délka řízení o kasační stížnosti, která oproti roku 2010 (155 dní) ke konci dekády několikrát atakovala hranici 200 dní, načež ji v letech 2020 a 2021 „hravě“ přeskočila na loňských 277 dní.^{134,135}

Základní problémy přemíry nápadu a délky řízení by navýšení soudců zřejmě vyřešilo. Avšak tato akce by pouze prohloubila systémový problém vycházející z prve jmenovaného aspektu: Nejvyšší správní soud již nyní produkuje stovky a tisíce meritorních posouzení případů ročně, které nemůže vyřídit jinak (pro nedostatek pravomocí), ale které

¹³⁴ Srov. graf č. 5 znázorňující průměrnou délku řízení o kasačních stížnostech před Nejvyšším správním soudem.

Data jsou převzata z internetových stránek Nejvyššího správního soudu, srov. Informace poskytnutá dne 1. 10. 2018 [online]. [nssoud.cz](http://nssoud.cz/Informace-poskytnuta-dne-1-rijna-2018/art/22606?tre_id=210). [cit. 15. 3. 2022]. http://nssoud.cz/Informace-poskytnuta-dne-1-rijna-2018/art/22606?tre_id=210, dále z pořadu Týden v justici, srov. Česká televize. Týden v justici [online]. *iVisilání ČT*. 1. 3. 2020. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.ceskatelevize.cz/po-rady/11129264015-tyden-v-justici/320281381900301/> a také z vlastní žádosti o informaci podle informačního zákona. Údaje České televize a soudu se rozcházejí pro rok 2017. Po ověření správnosti jsem se přiklonil k údajům pocházejícím ze soudu.

¹³⁵ Pro úplnost dokládám také obdobná data Nejvyššího soudu pro rok 2019. Soud v civilní agendě udržoval délku řízení na 196 dnech, v trestních věcech pak na 45 dnech, srov. Tomíček, P. Tisková zpráva z 9. 1. 2020 [online]. nsoud.cz. [cit. 15. 3. 2022]. https://www.nsoud.cz/Judikatura/ns_web.nsf/web/Proverejnostamedia~Tisko-vezpravyNejvyssihosoudu~Nejvyssi_soud_znovu_podstatne_snizil_pocet_veci_ktere_zustaly_nevyrizeny_v_predeslem_roce_a_pravdepodobne_je_cekna_rozhodnuti_v_aktualnim_roce_2020_U_civilnich_dovolani_se_na_priklad_snizil_pocet_tzv_nedodelku_o_temer_20~

Je ovšem nezbytné dodat, že personální složení a typ práce Nejvyššího soudu je zcela odlišný od fungování Nejvyššího správního soudu. Blíže vrcholné soudy srovnávám v kapitole 4.3.3.

zároveň nemají žádný přidaný význam kromě posouzení individuální spravedlnosti. Pokud by došlo k navýšení počtu soudců, tento problém se tím nevyřeší, potrvá dále a bude se projevovat stále palčivěji.

Takový stav není udržitelný, ani žádoucí.¹³⁶ Nejvyšší správní soud nedobrovolně vytváří stále hůře prostupnou džungli rozhodnutí, v níž by se měli orientovat nejen právníci, ale i laici, kteří se před soudem domáhají svých práv. Totéž lze říci o krajských soudech, které by měly v zásadě respektovat rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, případně o existenci relevantní judikatury alespoň vědět a argumentačně se s ní vypořádat v odůvodnění konkrétního rozhodnutí.¹³⁷ Kromě toho je nezbytné upozornit na skutečnost, že úloha Nejvyššího správního soudu nespočívá pouze v přezkoumávání jednotlivých rozhodnutí krajských soudů, ale také (a dle mého názoru zejména) ve sjednocování judikatury těchto krajských soudů a svých vlastních senátů, interpretování složitých ustanovení zákona a řešení nikoli jednoduchých a jednoznačných věcí.¹³⁸ Navýšení počtu soudců by směřovalo k větší roztržitosti názoru soudu a neschopnosti např. plenární diskuse a tříbení názorů.¹³⁹

Je tak zjevné, že by prosté navýšení počtu soudců představovalo toliko krátkodobé a příliš jednoduché řešení složitého problému, který vyžaduje komplexnější přístup. Přesto se zdá, že se Nejvyšší správní soud

¹³⁶ Lze podotknout, že stav by byl udržitelný, kdyby Nejvyšší správní soud byl pouze odvolací instancí, která nemá v zásadě jinou úlohu než napravovat pochybení soudu prvního stupně. Kasační stížnost nicméně představuje mimořádný opravný prostředek a Nejvyšší správní soud ze zákona, srov. § 12 odst. 1 soudního řádu správního, plní i další úlohy než pouze přezkum individuálních kauz.

¹³⁷ Bobek, M., Kühn, Z. et al. *Judikatura a právní argumentace*. Praha : Auditorium, 2013, s. 113.

¹³⁸ Srov. blíže kapitola 4.3.2.

¹³⁹ Příznačným je konstatování, že na prakticky totožný problém upozorňoval i prezident prvorepublikového Nejvyššího správního soudu Emil Hácha, když se snažil vypořádat se s přílišným nápadem kasačních stížností k „jeho“ soudu v třicátých letech minulého století. Hácha trval na tom, aby nedocházelo k „rozmnožení“ soudců na Nejvyšším správním soudě právě pro presumované následné neudržení konstantní judikatury soudu, srov. např. Mazanec, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, s. 32.

tomuto postupu alespoň z části nevyhne.¹⁴⁰ Z dlouhodobého hlediska však tudy cesta nevede.

Dále považuji za vhodné alespoň okrajově zmínit další cesty, jež v průběhu legislativního procesu jeho různí aktéři předkládali jako alternativu k nepřijatelnosti.

Spíše okrajovým názorem, skoro až „střelbou od boku“ bez řádné studie problematiky byla možnost zvýšení soudního poplatku za podání kasační stížnosti.¹⁴¹ Aktuální soudní poplatek činí 5 000 Kč za stížnost. Obecně nepokládám možnost zvyšování poplatku bez znalosti příčin problému za šťastný krok. Taková znalost by dle mého názoru

¹⁴⁰ O vhodném navýšení počtu soudců hovořil předseda Šimka v pořadu Interview ČT24, srov. Česká televize. *Interview ČT24, Karel Šimka, předseda, Nejvyšší správní soud. 7. 2. 2022.* V jiném rozhovoru uvedl, že hodlá usilovat i o to, aby měl každý soudce k dispozici tři asistenty namísto stávajících dvou, srov. Dimun, P., *Vidím na kolezích, že jsou vyčerpáni a na pokraji vyhoření, říká nový předseda NSS Karel Šimka.*

¹⁴¹ Srov. např. Dvouletý, A. Malá obrana kasační stížnosti [online]. *Česká justice.* 19. 9. 2018. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.ceska-justice.cz/blog/mala-obrana-kasacni-stiznosti/>, či Jan Kněžínek v průběhu semináře k tématu nepřijatelnosti konaného v Poslanecké sněmovně, srov. *Institut nepřijatelnosti – ke sněmovnímu tisku 237 – soudní řád správní. 16. 1. 2020.*

Je vhodné podotknout, že v minulém sněmovním volebním období (2017 – 2021) také vláda předložila Sněmovně návrh novely zákona o soudních poplatcích (tisk 767), který navrhoval mj. zvýšení soudního poplatku za podání kasační stížnosti z 5 000 na 10 000 Kč, srov. Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, tisk 767/0, čl. I, bod 29 [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2020, VIII. volební období. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna. 2. 3. 2020.* [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=171534>

Návrh však po mém soudu nebyl dobře odůvodněn. Záměrem předkladatele bylo kromě jiného snížení počtu účelových a šikanózních žalob (s. 11), což však nereflektoval svými podklady. Jednoduše řečeno, motivaci stěžovatelů k podání kasačních stížností obecně nelze dovodit z počtu stížností, jimž Nejvyšší správní soud vyhověl, jak to činí předkladatel daného návrhu zákona (s. 41). Taková úvaha je zkratkovitá a zjednodušující. Předkladatel se nezabývá příčinou, ale hodlá „pronásledovat důsledek“, aby nakonec zjistil, že s pověstnou vaničkou vylil i dítě a způsobil značné kolaterální ztráty. Dlužno podotknout, že návrh zákona neprošel ani prvním čtením.

vyžadovala určité sociologicko-právní šetření, z jakých důvodů konkrétní stěžovatelé podávají konkrétní kasační stížnosti, ať už z hlediska jejich věcného zaměření, nebo z hlediska zařazení do určité skupiny stěžovatelů. Například vůči „notorickým kverulantům“ stěžujícím si z principu na cokoliv by se zřejmě zvýšení soudního poplatku setkalo s úspěchem. Toto je však pouze jedna skupina stěžovatelů a i ostatní by si zasloužily mnohem podrobnější rozbor.

Jiným námětem bylo omezení přípustnosti kasační stížnosti nad rámec aktuální úpravy.¹⁴² Ani tento návrh není podle mě vhodné použít. Jak jsem psal již výše, taková úprava zákona totiž bude pro stěžovatele daleko přísnější než nepřijatelnost, neboť určitou část nápadu Nejvyšší správní soud odmítne bez dalšího – nebude tedy mít ani eventuální možnost v daném případě rozhodnout ve prospěch stěžovatele. Jinými slovy, v těchto případech nebude stěžovatel požívat ani teoretickou ochranu před Nejvyšším správním soudem. Zároveň soud nebude moci v těchto věcech usměrňovat a sjednocovat rozhodovací praxi krajských soudů. Osobně tomuto návrhu příliš nerozumím, obzvláště jako argumentu o tom, že by nepřípustnost byla vhodnější než nepřijatelnost. Z mého pohledu nikoli, neboť v takovém případě Nejvyšší správní soud nebude mít jinou možnost než rezignovat na svou úlohu při ochraně veřejných subjektivních práv jednotlivců. Z opačného pohledu, tímto by zákonodárce určil, že některé věci nezaslouží přezkum Nejvyšším správním soudem vůbec, což není podle mě správná cesta.

4.2.2 Rozšíření nepřijatelnosti „zhuštěním filtru“

Oproti všem nadepsaným návrhům splňuje nepřijatelnost požadavek „měkkého institutu“,¹⁴³ který umožní soudcům v relativně širokém množství případů posoudit na základě jejich interpretace podstatného přesahu vlastních zájmů stěžovatele, zda je nezbytné konkrétní věci věnovat více prostoru a zvláště se vypořádat s důvody kasační stížnosti, anebo zda postačí odkázat na předchozí rozhodnutí soudu, která

¹⁴² Srov. např. *Stanovisko Pavla Rychetského k návrhu novely z roku 2021*. či obdobně Pomahač, R. (Ne)přijatelnost kasační stížnosti. *Právní rozhledy*. 2020, č. 8, s. 267-272, část IV.

¹⁴³ Srov. Šrámek, D. *Karel Šimka: rozšíření principu nepřijatelnosti není revolucí, ale evolucioní*.

problém již vyřešila, neboť by bylo zbytečné stále opakovat již jednou vyřčené. Jedním dechem je třeba dodat, že zde existuje ochrana proti soudcovské libovůli v podobě nezbytnosti jednotného názoru uvnitř senátu.¹⁴⁴

Novela z roku 2021 zaručila „zhuštění filtru“ nepřijatelnosti, když zaměnila agendy, které Nejvyšší správní soud řeší jako potenciálně nepřijatelné. Vzhledem k tomu se napřed podívám na důvody, pro které byla zvolena právě cesta samosoudcovských věcí. Následně se zaměřím na otázku, zda byl tento filtr zvolen šťastně – zejména zda Nejvyššímu správnímu soudu takto nastavené síto pomůže či je způsobilé pomoci. Ve druhé části kapitoly budu zkoumat, zda existoval vhodnější mechanismus nastavení nepřijatelnosti, než který zavedl zákonodárce.

4.2.2.1 Nepřijatelnost *de lege lata*

Jak jsem již zevrubně popsal ve třetí kapitole, původní poslanecký návrh novely počítal se zavedením plošné nepřijatelnosti, která by dopadala na všechny kasační věci rozhodované Nejvyšším správním soudem. Pro *de facto* všeobecný nesouhlas s tímto maximálním filtrem přišel zákonodárce s úpravou – pozměňovacím návrhem, který se týká pouze věcí, o nichž rozhoduje v řízení před krajským soudem samosoudce.^{145,146}

¹⁴⁴ V podrobnostech viz kapitola 2.2.2.

¹⁴⁵ Pro úplnost je vhodné doplnit, že ve znění § 31 odst. 2 soudního řádu správního účinném k 31. 3. 2022 jde především o věci, jež lze zařadit do práva sociálního zabezpečení (např. agenda důchodového, úrazového a nemocenského pojištění, podpory uchazečů o zaměstnání či věcí sociální péče nebo pomoci v hmotné nouzi), dále přestupky, u nichž zákon stanoví horní hranici peněžité pokuty na 100 tisíc korun, jakož i případy s cizineckým prvkem (především, stejně jako dříve, věci mezinárodní ochrany, věci týkající se pobytu cizinců podle zákona o pobytu cizinců, kterým nebylo uděleno krátkodobé vízum, případně kauzy, u nichž došlo rozhodnutím k omezení osobní svobody cizince).

¹⁴⁶ Dlužno podotknout též skutečnost vycházející z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, totiž, že náplň práce samosoudců pokrývá pouze žaloby proti rozhodnutím ve věcech uvedených v § 31 odst. 2, tedy nikoli nečinnostní žaloby, srov. rozsudek NSS ze dne 28. 12. 2011, č. j. 7 Ans 9/2011-106, ani žaloby proti nezákonnému zásahu, srov. rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, č. j. 9 Aps 5/2007-63. Není přitom zřejmé, z jakého důvodu mají být z hlediska přijatelnosti posuzovány pouze stížnosti proti rozsudkům o žalobách proti rozhodnutím a nikoli o nečinnostních či

Z jakého důvodu však zákonodárce zvolil právě tento filtr? Původní důvodová zpráva (navrhující plošnou nepřijatelnost) v tomto směru logicky mlčí. Ze záznamu ze stenoprotokolu pořízeného v prvním čtení návrhu novely, konkrétně z projevu zástupce předkladatelů Marka Benda, však vyplývá, že důvodem pro výběr právě samosoudcovských věcí pro potenciální nepřijatelnost byla skutečnost, že jde o jednodušší případy.¹⁴⁷ Z odůvodnění písemného kompromisního pozměňovacího návrhu lze dále vyčíst, že je důvodem pro rozšíření nepřijatelnosti skutečnost, že samosoudcovské věci „*jsou jednak početně silné a (...) zároveň účel kasační stížnosti z hlediska sjednocování judikatury správních soudů není tak významný. Jednalo by se o věci (...), které jsou doktrinálně vnímány jako typově méně složité (...).*“¹⁴⁸ Jde však skutečně o méně složité věci? A jsou početně silné?

Zákonodárce se ve většině důvodových zpráv týkajících se změn § 31 odst. 2 soudního řádu správních nezmiňuje o důvodu, proč dochází k přeřazení určité agendy k rozhodování specializovaným samosoudcům. Prvotní rozdělení pracovní náplně mezi samosoudce a senáty při přijetí soudního řádu správních sleduje dosavadní úpravu, tedy spíše určitou zavedenou praxi.¹⁴⁹ Při dalších novelizacích činností samosoudce většinou nebyla zcela zřejmá jejich příčina (ať už proto, že není do důvodové zprávy vůbec pojata, anebo proto, že novelizace § 31 proběhla na základě pozměňovacího návrhu, který historicky odůvodňován nebyvá).

zásahových žalobách. Můj osobní jednoduchý závěr zní, že si toto roztříštění zákonodárce vůbec neuvědomil.

¹⁴⁷ „(...) v těch případech, kdy na krajském soudu rozhodoval samosoudce, což jsou ty jednodušší případy (...), tam že by tento institut nepřijatelnosti mohl existovat,“ Srov. Benda, M. *Stenoprotokol jednání pléna Poslanecké sněmovny ze dne 13. 2. 2020.*

¹⁴⁸ Srov. Pozměňovací návrh k návrhu novely z roku 2021, tisk 237 [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2020, VIII. volební období. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna.* 22. 4. 2020. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=180018>

¹⁴⁹ „V zákonem vymezených věcech (ve shodě s dosavadní osvědčenou úpravou s některými rozšířeními) rozhoduje u krajského soudu také samosoudce,“ srov. Důvodová zpráva k soudnímu řádu správních, tisk 1080/0, s. 56 [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2001, III. volební období. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna.* 4. 10. 2001. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=29058>

Výjimkou je velká novela soudního řádu správního zákonem č. 303/2011 Sb., která ve své důvodové zprávě výslovně zmiňuje, že „*věci mezinárodní ochrany jsou v prvním stupni na krajských soudech rozhodovány samosoudcem namísto tříčlenného senátu, neboť jsou považovány za typově jednodušší.*“¹⁵⁰ Zřetelně se tak ukazuje, že Bendův závěr není zcela excesivní. Citovaná důvodová zpráva však rovněž doplňuje, že zahrnutí další agendy¹⁵¹ do samosoudcovského rozhodování je motivováno cílem zrychlit posuzování těchto věcí,¹⁵² neboť standardní senát by nestihl rozhodnout v požadovaných sedmi dnech.¹⁵³

Judikatura Nejvyššího správního soudu nahlíží na smysl činnosti samosoudce ve světle šetření veřejných prostředků a „*zjednodušení řízení v některých vybraných věcech, které jsou typově jednodušší.*“¹⁵⁴ V tomto se ale zcela neshodne s komentářovou literaturou, která vcelku jednotně poukazuje na celkový (a zkratkovitý) koncept přidělení složitějších věcí senátům a jednodušších věcí specializovaným samosoudcům.¹⁵⁵ V zásadě přesně podle mého názoru problém pojmenoval předseda Nejvyššího správního soudu Šimka¹⁵⁶ – situace není černobílá. Proto se domnívám, že „jednoduchost“ kauz by neměla stát jako stěžejní argument. Jsem přesvědčen, že mnohem lepším kritériem je Šimkou nastíněná typovost kauz.

¹⁵⁰ Srov. Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., tisk 319/0, s. 23.

¹⁵¹ Zákon č. 303/2011 Sb. doplňuje do § 31 odst. 2 soudního řádu správního určité oblasti cizinecké, blíže viz čl. I bod 9 a 10 zákona.

¹⁵² „*Věci mezinárodní ochrany však nezahrnují vyjmenovaná rozhodnutí, u kterých je zvláštními zákony stanovena povinnost soudu rozhodnout v sedmi pracovních dnech*“ (...) „*Navrhovaná změna tak sleduje trend svěřit v zájmu efektivnosti, rychlosti a hospodárnosti řízení rozhodování v cizinecké agendě specializovaným samosoudcům.*“ srov. Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., tisk 319/0, s. 24.

¹⁵³ Srov. čl. III, bod 36 zákona č. 427/2010 Sb.

¹⁵⁴ Srov. rozsudek NSS ze dne 28. 12. 2011, č. j. 7 Ans 9/2011-106.

¹⁵⁵ Srov. Šimíček, V. In: Bahýľová, L. Filip, J. et al. *Ústava České republiky: Komentář*. Praha: Linde. 2010, s. 1277., či Kocourek. In: Kühn, Kocourek. et al. *Soudní řád správní. Komentář*. s. 166.

¹⁵⁶ „*Samosoudcovské věci jsou ty, které by na první pohled měly být typově, tedy obvykle, samozřejmě ne vždy, jednodušší než věci senátní,*“ srov. Šrámek, D. *Karel Šimka: rozšíření principu nepřijatelnosti není revolucí, ale evolucí*.

Aby případy mohly mít status „typovosti“, mám za to, že je do značné míry nezbytné, aby si této typovosti byli specializovaní samosoudci na krajských soudech vědomi. Nejpřímějšší vodítko, zda soudy dané případy rozhodují stabilně a v podobném duchu, zda např. následují již existující judikaturu Nejvyššího správního soudu a zda v takových kauzách samosoudci nedělají vážné chyby, je otázka, zdali jim takovéto rozsudky Nejvyšší správní soud ruší a vrací, eventuálně v jakém množství. Jde podle mého názoru o stěžejní předpoklad efektivitu institutu nepřijatelnosti. Pokud krajské soudy opakující se typové věci rozhodují srovnatelně, stále a správně, bude vhodné mít možnost přesně takovéto stížnosti odmítat pro nepřijatelnost. Pokud však vyšší množství takového nápadu Nejvyšší správní soud ruší a vrací ať soudům, nebo správním orgánům, úspora z hlediska času a práce soudců v podobě potenciální nepřijatelnosti těchto stížností v mnoha případech zřejmě nenastane, protože takové stížnosti by standardně měly splňovat čtvrtou podmínku přesahu vlastního zájmu stěžovatele, tj. došlo k určitému zásadnímu pochybení v řízení či rozhodnutí krajského soudu, což zapříčinilo podstatný zásah do právní sféry stěžovatele.

Za účelem zjištění, jak jsou krajské soudy v samosoudcovských věcech úspěšné, jsem provedl empirickou studii,¹⁵⁷ která se zaměřuje na nápad k Nejvyššímu správnímu soudu od roku 2010 dosud,¹⁵⁸ na jeho

¹⁵⁷ Hned na počátku upozorňuji, že jsem vycházel ze statistik vnitřního systému Nejvyššího správního soudu a neprocházel jsem všechna rozhodnutí, která kdy soud v samosoudcovských věcech vydal – ostatně takový záměr by si vyžádal práci spíše několika desítek lidí po mnohem znatelnější období. Z toho vyplývá, že skutečné hodnoty se mohou oproti mnou prezentovaným lehce lišit v závislosti na zařazení jednotlivých případů do vnitřních statistik soudu a jednotlivých oblastí, na mém eventuálním „překliknutí“ či na chybách soudu ve vedení statistiky. Podotýkám, že si nekladu za utopický cíl prezentovat stoprocentně přesné výsledky ve všech agendách. Zároveň si však jsem velmi jistý, že mnou podávaná data ukazují komplexní a spolehlivý rozbor rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu ve vztahu k samosoudcovským rozhodnutím.

¹⁵⁸ Aktuálně soud posuzuje především nápad z roku 2020 a 2021, takže statistiky nejsou dle mého zcela vypovídající. I z toho důvodu jsou údaje za poslední roky doplněny o aktuální (k 30. 3. 2022) procento rozhodnutých kauz. Pokud jde o hodnocení jednotlivých roků, vypovídající je především druhá polovina předchozího desetiletí, a to vzhledem ke své kompletnosti. V hodnocení se tak zabývám zejména těmito roky.

posouzení Nejvyšším správním soudem z hlediska připuštění do meritorního přezkumu a na poměr případných zamítavých a zrušujících rozsudků. Posuzovaná agenda byla zvolena tak, aby co nejlépe odpovídala věcem, které aktuálně rozhodují specializovaní samosoudci. Jinými slovy, do výzkumu jsou zahrnuty pouze žaloby proti rozhodnutí, nikoli zásahové a nečinnostní žaloby. Stejně tak se výzkum zaměřuje na nápad a rozhodování i těch věcí, které v minulosti samosoudci nerozhodovali, dnes však do jejich činnosti spadají.

Systém Nejvyššího správního soudu rozděluje nápad na jednotlivé oblasti úpravy, jež pokrývají určitý výsek agendy, kterou se soud zabývá.¹⁵⁹ Je vhodné zmínit, že některé oblasti v sobě shodně obsahují jak věci samosoudcovské, tak i senátní, což je případ agendy „Sociální ochrana – Pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti“¹⁶⁰ či agendy Přestupky.¹⁶¹ Ve většině případů však v těchto oblastech rozhoduje právě specializovaný samosoudce. Z toho důvodu jsou do studie zařazeny vcelku.

Pro účely tohoto výzkumu jsem analyzoval data ze systému Nejvyššího správního soudu a vytvořil jsem přehlednou tabulku obsahující jednotlivé agendy a údaje, kolik v nich za konkrétní roky i.) bylo podáno kasačních stížností (N), ii.) kolik z nich přezkoumal soud z hlediska důvodnosti, tj. o kolika rozhodl meritorním rozsudkem (M), iii.) kolik z nich soud zamítl (Z), a dále dva poměry dokládající iv.) „úspěšnost“

¹⁵⁹ Jako příklad lze uvést oblast důchodového pojištění rozdělenou dále na invalidní důchod, starobní důchod a ostatní.

¹⁶⁰ Srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2021, č. j. 14 Ad 16/2021-27.

¹⁶¹ Zde je důvodem skutečnost, že Nejvyšší správní soud nerozděluje přestupky podle toho, jak vysoká je horní hranice sazby za přestupek. Většinou však jde v této oblasti o přestupky fyzických osob, pro něž z povahy věci bývají sankce nižší než pro právnické či podnikající fyzické osoby. Zároveň však podotýkám, že přestupky s horní hranicí pokuty do 100 tisíc korun jsou roztroušeny i po dalších agendách, např. Pozemní komunikace, a to vzhledem k jejich věcnému zaměření. Z toho důvodu se studie zrovna této samosoudcovské činnosti jeví jako nejméně exaktní. Podle některých však oblast přestupků představuje souhrn právě těch nejvíce typových věcí, např. Šrámek, D. *Karel Šimka: rozšíření principu nepřijatelnosti není revolucí, ale evolucí.*

rozhodnutí krajských soudů vůči celkovému nápadu v dané oblasti za konkrétní rok (Ú/N) a v.) „úspěšnost“ rozhodnutí krajského soudu v poměru pouze ke stížnostem, které Nejvyšší správní soud v dané oblasti v konkrétním roce přijal k meritornímu přezkumu (Z/M).

Dva poměry jsem vytvořil zcela záměrně – první z nich obsahuje kromě kasačních stížností, jež soud rozsudkem zamítl, i ty stížnosti, které byly vyhodnoceny jako procesně či formálně vadné (zejména nebyly dány podmínky řízení, stěžovatel vzal svou stížnost zpět, soud ji označil za nepřipustnou, nebo v případě věcí mezinárodní ochrany za nepřijatelnou), které porovnává vůči celkovému nápadu.¹⁶² Opačně tak jde o zjištění podílu věcí zrušených a vrácených vůči celkovému nápadu.

Taková metoda zjišťování „úspěšnosti“ či „chybovosti“ krajských soudů se instinktivně jeví jako správná, neboť „Nejvyšší správní soud nezrušil žádná jiná rozhodnutí krajského soudu, která přezkoumával.“ Takový závěr je však falešný: Nejvyšší správní soud může zrušit pouze takové rozhodnutí krajského soudu, které sám přezkoumává z hlediska důvodnosti kasační stížnosti. Pokud se stížnost do věcného přezkumu z jakéhokoli důvodu nedostane, neznamená to automaticky, že by jí původně napadené rozhodnutí nebylo vadné. Informace o vadnosti rozhodnutí tak má povahu Schrödingerovy kočky – dokud Nejvyšší správní soud neposoudí důvodnost kasační stížnosti z procesních důvodů odmítnuté (k čemuž nikdy nedojde), rozhodnutí krajského soudu je stejně tak bezvadné, jako je chybné a vhodné ke zrušení. Další argument nevhodnosti prvního přístupu je skutečnost, že krajský soud nemá žádnou schopnost ovlivnit, zda stěžovatel naplní procesní a formální předpoklady řízení o kasační stížnosti. Pokud stěžovatel nezaplatí soudní poplatek, nemusí to znamenat, že poznal neperspektivnost svého počínání. Naopak, pokud podá bezvadnou stížnost, Nejvyšší správní soud ji může odmítnout pro nepřijatelnosti či zamítnout pro nedůvodnost.

¹⁶² Podle nadepsaných zkratk tak výsledku prvního poměru dosáhnou vypočtením všech nemeritorních rozhodnutí a jejich přičtením k zamítnutým stížnostem, a následnému podělení vůči celkovému nápadu. Počet nemeritorních věcí získám rozdílem mezi celkovým nápadem a meritorními rozhodnutími. Vzorec tedy vypadá takto: $(N-M+Z)/N$. Pro větší přehlednost používám v tabulkách namísto výrazu $N-M+Z$ písmeno Ú odkazující na úspěšné případy z pohledu krajského soudu.

Z těchto důvodů je podle mého názoru metodologicky přesnější postup porovnávat pouze ty kasační stížnosti, které soud přijal k meritornímu přezkumu, vůči těm, jež rozsudkem zamítl.¹⁶³ „Chybovost“ rozhodnutí krajského soudu tak je porovnávána pouze v těch případech, kdy je proti nim podána formálně bezvadná kasační stížnost za současného splnění procesních podmínek.¹⁶⁴

Sluší se ještě zmínit, že předseda Šimka v takřka dva roky starém rozhovoru pro Advokátní deník odhadl, že v samosoudcovských přešupkových a cizineckých agendách je podobnost, jasnost či jednoznačnost dána v 90 až 80 procentech případů. U „sociálních“ věcí by pak měl podíl být o něco nižší.¹⁶⁵

Pokusím-li se tímto předpokladem řídit z hlediska úspěšnosti krajských soudů v řízení o kasační stížnosti, musím konstatovat, že jde pouze o několik agend, které jej splňují. Jak plyne z tabulky č. 1, značný nárůst úspěšnosti krajských soudů zaznamenala během minulého desetiletí agenda Invalidních důchodů (označena žlutě) – od roku 2017 se drží nad hranicí 90 %. Obdobný, ale ne tak setrvalý růst úspěšnosti lze spatřit např. v oblasti Sociální ochrany – Sociální pomoci a v činnostech věcně

¹⁶³ Tj. z hlediska matematického půjde o výraz: Z/M .

Zcela dokonalým by pak bylo řešení, kdy bych vůči zrušujícím rozsudkům mohl porovnat celkový počet rozhodnutí krajských soudů, tedy nikoli pouze těch, které byly napadeny kasační stížností. Takový záměr by si však vyžádal mnohem hlubší a podrobnější studii než je tato práce.

¹⁶⁴ Ke snazšímu uchopení poměrů jsem vytvořil jak aritmetický, tak vážený průměr. Oba jsou počítány z posledních pěti „kompletních“ let, tj. z jednotlivých poměrů Z/M (vyjma agendy Mezinárodní ochrany, kde vycházím z poměrů $Ú/N$ – použití tohoto poměru vysvětluji níže) za roky 2015 až 2019. Vážený průměr dle mého lépe reflektuje komplexnost věci, neboť kromě samotné procentuální úspěšnosti krajského soudu zahrnuje do rovnice i počet meritorních rozhodnutí v dané agendě v daném roce. Vzhledem k velkému počtu prvků rovnice se však oba průměry v jednotlivých agendách příliš neliší. Zásadnější rozdíly nastávají napříč jednotlivými agendami v konkrétních letech.

¹⁶⁵ Srov. Šrámek, D. *Karel Šimka: rozšíření principu nepřijatelnosti není revolucí, ale evolucioní*.

souvisejících s agendou pozemních komunikací¹⁶⁶ (označeny zeleně) – obojí kolem 80 %. Druhou kategorií jsou oblasti, kde úspěšnost krajských soudů osciluje kolem 70 %, tj. věci pobytu cizinců, přestupky a kauzy týkající se starobního důchodu (označeny světle modře). Ve třetí kategorii figurují skupiny stížností, které jsou hůře měřitelné především proto, že nápad do nich zařazený je relativně nízký, až marginální – tyto oblasti přitom v zásadě nepředstavují výrazný problém z hlediska chybovosti krajských soudů (označeny šedě). Čtvrtou a specifickou kategorií jsou věci mezinárodní ochrany a setrvávání v přijímacím středisku (označeny lososovou barvou), neboť v těchto případech celkový nápad pravidelně násobně přesahuje počet stížností přijatých do přezkumu jejich důvodů. Jsem přesvědčen, že tomu je tak zejména proto, že Nejvyšší správní soud posuzuje podstatnou část těchto stížností právě skrze nepřijatelnost ve vztahu k mezinárodní ochraně.¹⁶⁷ Do přezkumu důvodnosti se tak dostává pouze minimum stížností a z jejich poměru k počtu zamítnutí lze dovodit jen skutečnost, že pokud již Nejvyšší správní soud označí stížnost za přijatelnou, většinou na jejím podkladě také zruší napadené rozhodnutí. V posledních letech se však i tento poměr obrací. Přesto je dle mého názoru pro tak značný rozdíl nápadu a stížností přijatých k přezkumu důvodnosti i pro skutečnost, že kvazi-meritorní přezkum stížností ve věcech mezinárodní ochrany soud provádí už před vyhodnocením důvodnosti, pro posouzení úspěšnosti krajského soudu v této agendě vypovídající spíše první z poměrů než druhý, mnou použitý výše.

Co z této studie vyplývá? Především, že procenta úspěšnosti samo soudcovských věcí před Nejvyšším správním soudem obecně neohromí. Nelze říci, že jsou nějak extrémně nízká, avšak nelze hovořit o tom, že by krajské soudy byly v samo soudcovských případech perfektní a málokdy svou úspěšnost dotáhnou na hranici 90 %. Pozitivní je alespoň skutečnost, že úspěšnost v těchto věcech postupně stoupá.¹⁶⁸

¹⁶⁶ V této agendě se shromažďují nejčastěji přestupky spáchané na úseku pozemních komunikací.

¹⁶⁷ Musím však poznamenat, že přesná data o celkovém počtu nepřijatelných věcí není možné v informačním systému soudu nalézt, a to pro jejich řazení jako rovnocenných s případy, jež jsou rovněž usnesením odmítnuty, avšak pro nesplnění některého procesního předpokladu řízení. Zjištění těchto informací by vyžadovalo studium zhruba čtyř a půl tisícovek rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany.

¹⁶⁸ Během let 2010 až 2019 stouply aritmetické a vážené průměry poměrů Ú/N i Z/M ve všech agendách. Každý z nich minimálně o 10 procentních bodů.

Lze si také povšimnout druhého podstatného aspektu: počet kasačnických stížností ve věcech důchodových a sociální ochrany s postupujícími roky neroste. Jednotlivé oblasti mají buď tendenci konstantní, klesající, anebo jsou v absolutních číslech zcela zanedbatelné. Suma všech sociálních samosoudcovských věcí pak ukazuje na jednoznačný trend, kdy se během posledních jedenácti let jejich celkový nápad snížil o více než polovinu.

Na druhou stranu, ve zbylých činnostech samosoudců je možno spatřit zřetelný nárůst podaných kasačnických stížností za období minulého desetiletí, který vytáhl celkový součet samosoudcovských nápadů na takřka dvojnásobek: z 892 v roce 2010 na 1 800 v roce 2018. Jeho příčinou je zejména přísun agendy cizinecké (pobyt cizinců,¹⁶⁹ mezinárodní ochrany¹⁷⁰ a setrvání v přijímacím středisku) a přestupkové.¹⁷¹

Poměr celkového nápadu k samosoudcovským věcem se při porovnání obou konců minulé dekády příliš nezměnil, v jejím průběhu klesl ze 40 % na 27 % v roce 2013 a poté narostl až k hranici 44 % v roce 2018. Následně začal opět klesat.¹⁷² Zajímavější je však poměr všech meritorních rozhodnutí a všech zamítavých rozsudků k jejich protějškům v samosoudcovských agendách. Oba poměry vzrostly během minulého desetiletí o *circa* 6, resp. o 9 procentních bodů. Pokud bychom navíc odečetli agendu mezinárodní ochrany, v níž byla nepřijatelnost již aplikována, pak dané poměry mírně poklesnou.¹⁷³

¹⁶⁹ Ze 79 případů na začátku desetiletí na téměř osminásobek v roce 2019 (613 stížností).

¹⁷⁰ Za rok 2020 evidoval soud celkem 567 stížností v této oblasti, v roce 2015 jich přitom bylo pouhých 225.

¹⁷¹ Obdobný scénář se odehrál v přestupkové agendě: z počtu 109 stížností k roku 2010 na *circa* pětinasobných 523 v roce 2018.

¹⁷² Toto číslo odhadl s jemnou odchylkou stávající předseda Šimka v rozhovoru pro *Advokátní deník* – šlo o „asi 40 % veškerého nápadu,“ viz Šrámek, D. *Karel Šimka: rozšíření principu nepřijatelnosti není revolucí, ale evolucí*.

¹⁷³ Je vhodné podotknout, že poměry samosoudcovských rozsudků a zamítavých rozhodnutí oprostěné od rozsudků v agendě mezinárodní ochrany nejsou příliš vypovídající pro nízký počet věcí, které prošly do přezkumu důvodnosti (a testem přijatelnosti) v oblasti mezinárodní ochrany.

Co z těchto údajů lze vyčíst? Zákonodárce zajistil, že nepřijatelnost je způsobilá dotknout se přibližně sedmi až devíti kasačních stížností z dvaceti (poměr mezi 35 a 45 % samosoudcovských věcí k celkovému nápadu). *Circa* 40 % dosud zamítavých rozsudků může být nyní nahrazeno (za splnění podmínek nedostatečného přesahu vlastních zájmů) odmítnutím pro nepřijatelnost. V absolutních číslech se může jednat o přibližně 750 až 800 věcí, jež jsou nyní rozsudkem zamítány. Pominu-li oblast mezinárodní ochrany, nepřijatelnost je způsobilá dopadnout (nově) na zhruba 30 procent nápadu.

Lze tedy soudit, že ačkoli není úspěšnost krajských soudů v samosoudcovských věcech v řízení před Nejvyšším správním soudem nijak závratná, zákonodárce se alespoň zčásti „strefil“¹⁷⁴ do oblasti, jejíž zbytnění skutečně Nejvyššímu správnímu soudu působí potíže. Záměr zákonodárce se tak do určité míry setkal s realitou, když samosoudcovské věci jsou bez debaty početně silné. Nemohu však souhlasit s tvrzením, že jde *prima facie* o jednodušší věci. Měly by být typovější, což zřejmě tvrdit lze, přestože chybovost samosoudců není zanedbatelná a je o něco vyšší, než jsem původně očekával a než bylo deklarováno.

V takovém kontextu pak zcela není na místě tvrzení zákonodárce o menším významu sjednocování judikatury v těchto případech. Případy dotčené potenciální nepřijatelností vyžadují totiž tím spíše jednotnou a jasnou rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu, jíž se mají krajské soudy při svém rozhodování řídit, neboť její opomenutí může vyústit v přijatelnost kasační stížnosti proti rozsudku, který rozhodl v rozporu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Dále, nepřijatelnost má za úkol stimulovat úlohu soudu soustředit se právě na tvorbu rozhodovací praxe v daných řízeních než na posuzování individuální spravedlnosti. Poznámka tak nedává zcela smysl ani z pohledu teorie institutu nepřijatelnosti. Sjednocování judikatury vrcholným soudem by snad nemělo nést zvláštní význam, pokud by již vše podstatné bylo rozsouzeno a krajské soudy dosahovaly minimální chybovosti. Taková však stávající situace není. Snad chtěl zákonodárce ukázat spíše na

¹⁷⁴ Sloveso přitom není použito náhodně. Zákonodárce totiž evidentně z mnou předstřených dat nevycházel a nic nenasvědčuje tomu, že by se skutečně zabýval tím, jaký bude mít jeho zásah dopad. To ostatně dokládá i jediná (a žalostná) statistika celkového nápadu kasačních věcí, kterou obsahuje důvodová zpráva k novele z roku 2021, srov. *Důvodová zpráva k novele z roku 2021, tisk 237/0, s. 2.*

individuálnost samosoudcovských kauz, jejich menší význam obecně a vyšší zastoupení mezi banálními věcmi. Opět však podle mého postupoval poněkud nešťastně.

Rozšíření nepřijatelnosti tak zákonodárce do jisté míry uchoopil vhodně, ačkoli to neudělal na základě tvrdých dat, ale spíše pocitu či náhody.

Takovéto nastavení nepřijatelnost přitom z určitého pohledu dává smysl: Pro soudce jde o běh na delší trať, o postupné kroky, jimiž Nejvyšší správní soud přesvědčí zákonodárce, že s nepřijatelností skutečně dokáže nakládat efektivně, a přitom dostatečně šetrně k právům jednotlivce. Jak poznamenal předseda soudu Šimka: „*Měli bychom se naučit skákat dvoumetrové skoky a když se nám to povede, po nějaké době si můžeme zkusit skákat další skoky.*“¹⁷⁵

Problém, který v tomto přístupu spatřuji, je v potenciální nedostatečné efektivitě daného opatření. Věnuji se mu proto v následující kapitole.

Není však na místě kritika účinnosti celého institutu nepřijatelnosti. Například vláda v původním stanovisku k návrhu novely pochybuje, že návrh zákona dostojí svému záměru, neboť „*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.*“¹⁷⁶ To je ovšem omyl vyplývající z chybné premisy: nepřijatelnost je způsobilá snížit nápad k soudu maximálně svou psychologickou vahou, tedy mentálním nastavením stěžovatele, že „soud se mou stížností stejně zabývat nebude, protože bude nepřijatelná.“ To však není primární účel nepřijatelnosti – tím je jednodušší a rychlejší vyřízení věci. Stěžejní otázkou tak je, o jak jednodušší je odmítnout věc pro nepřijatelnost oproti jejímu věcnému posouzení a zamítnutí. Nabízí se oblíbená právnická odpověď: To záleží. Záleží na typovosti případu, na délce podání i na počtu kasačních námitek. Záleží na obvyklosti a četnosti kauzy a jí podobných u soudu i na tom, jak složitý a obsáhlý je souhrn judikatury, která problém řeší. Záleží i na zkušenostech a přehledu soudce, komplikovanosti materie, europeizaci právní úpravy i na dalších aspektech. V některých případech určitě nelze říci, že je složitější případ

¹⁷⁵ Srov. *Institut nepřijatelnosti – ke sněmovnímu tisku 237 – soudní řád správní*. 16. 1. 2020.

¹⁷⁶ *Stanovisko vlády k návrhu novely z roku 2021*.

posoudit z hlediska jeho důvodů namísto hledání pověstné jehly v kupce sena soudních rozhodnutí, aby soudce mohl vítězoslavně prohlásit, že už jsme problém jednou vyřešili. Běžnější (a logický) závěr však podle mě zní, že je potřeba nějaké formy síta nápadu, které po určité době zapříčiní i větší přehlednost judikatury a tím způsobené ještě rychlejší odmítní nepřijatelných stížností.

Je nasnadě, že stejně jako původní zaměření nepřijatelnosti bude i nové pojetí do určité míry funkční a efektivní. Z nasbíraných dat je zřejmé, že potenciální „zásah“ by měl být větší než v minulosti. Přesto nelze říci, že se zákonodárce novou úpravou nepřijatelnosti zvlášť vyznamenal.

4.2.2.2 Efektivnější řešení v souladu s „tvrdými“ daty

Jak by ale mělo vypadat opatření, které bude dostatečně efektivní, bude mířit na rostoucí nápad a na oblasti, v nichž krajský soud nechybuje? Tak zní druhá zásadní otázka této práce.

Pro její zodpovězení je zásadní skutečnost, odkud se vlastně bere nárůst celkového nápadu k Nejvyššímu správnímu soudu. Pokud totiž bytní nejvíce jiné agendy než ty, jež byly přijatým opatřením zasaženy, nepřijatelnost skutečně soudu nepomůže tak efektivně, jak by měla a mohla, respektive stejně jako v případě nepřijatelnosti ve věcech mezinárodní ochrany narazí na své limity například proto, že potenciálně nepřijatelné stížnosti na soud nebudou přicházet v dostatečném množství tak, aby se jejich posuzování jako nepřijatelných projevilo na celkovém zatížení soudu.

Abych zjistil, jaké agendy jsou příčinou rostoucího zahlcení Nejvyššího správního soudu, podíval jsem se tentokrát na všechny oblasti, v nichž Nejvyšší správní soud rozhoduje o kasačních stížnostech. Kromě toho jsem opět posuzoval úspěšnost krajského soudu stejně jako v předchozí studii.¹⁷⁷ Data se v tomto případě týkají všech oblastí od roku 2010 do roku 2021, přičemž tabulka č. 2 zahrnuje i poznámky o tom, kolik procent nápadu je dosud¹⁷⁸ v jednotlivých oblastech vyřízeno, a to především ve vztahu k letům 2020 a 2021. Rozhodující a nejdůležitější jsou pro

¹⁷⁷ Rovněž jako v předchozí studii upozorňuji, že tato analýza vychází ze statistik vnitřního systému Nejvyššího správního soudu a fyzicky jsem neprocházel zvlášť všechna rozhodnutí, s nimiž pracuji. V podrobnostech viz kapitola 4.2.2.1.

¹⁷⁸ Ke 30. 3. 2022.

mne roky druhé poloviny minulé dekády, jelikož případy z těchto let již Nejvyšší správní soud z drtivé většiny posoudil, a data tak jsou kompletní.

Již na počátku výzkumu je zřejmé, že není nezbytné zabývat se podrobněji těmi oblastmi činnosti Nejvyššího správního soudu, které jsou z hlediska absolutního počtu nápadu zanedbatelné. Pro účely studie jsem vymezil takové agendy jako ty, v nichž počet stížností v přijatých v konkrétní agendě za kalendářní rok nepřekročil během minulé dekády patnáct kusů (označeny šedě).¹⁷⁹ Tyto oblasti tvoří zhruba čtvrtinu všech agend a dále s nimi nepracuji.

Druhou skupinu činností, jež není pro studii v zásadě významná, představují ty věci, které sice nejsou početně zanedbatelné, avšak nedosahují potřebného procenta úspěšnosti krajského soudu při řízení o kasační stížnosti (označeny lososovou barvou). Podotýkám na okraj, že v tomto případě zohledňuji poměr zamítnutých věcí a věcí rozhodnutých rozsudkem.¹⁸⁰ Pro mé účely jsem zvolil hranici 70% úspěšnosti (či opačně 30% chybovosti), kterou však nepoužívám rigidně, ale toleruji mírné odchylky směrem dolů.^{181,182}

Do třetí kategorie patří věci, které jsou z většiny samosoudcovské (označeny modře). Pro účely této studie jsem je do tabulky č. 2 zahrnul také, ovšem tentokrát *en bloc*, čili bez restrikcí pouze na žaloby proti rozhodnutí.

¹⁷⁹ Jde např. o věci týkající se cenných papírů, regulace reklamy či spolčovacích práva.

¹⁸⁰ K užití metodologii blíže viz předchozí kapitola 4.2.2.1.

¹⁸¹ Zcela konkrétně, krajské soudy mohou být v rámci této metodiky úspěšné, pokud 1) se jejich chybovost drží v posledních letech předchozího desetiletí relativně stabilně pod 30 % s tolerancí jednoho ročního „zaškobrtnutí“, které však nesmí znamenat zvláště dramatický pokles úspěšnosti (např. 50% úspěšnost je příliš nízká na kvalifikaci mezi kandidáty pro využití v rámci institutu nepřijatelnosti) a 2) nejsou dané oblasti početně zanedbatelné.

¹⁸² Pro lepší představu uvádím dva příklady: šedě je označena agenda „Obyvatelstvo - evidence, doklady“, neboť má sice za poslední roky statistiky s přimhouřením oka slušnou úspěšnost, ale počet případů nikdy nepřesáhl patnáct věcí za rok. Na druhou stranu, lososově zbarvená je oblast „Duševní vlastnictví“, kde sice většinou dosáhne počet nápadu nad hranici patnácti za rok, avšak chybovost krajského soudu se během statisticky podstatných let 2016 a 2017 pohybuje i nad 50 %.

Pokud jde o oblasti s požadovanou mírou úspěšnosti krajského soudu, vyplývá jich ze studie šest (označeny zeleně).¹⁸³ Na první pohled je zřejmé, že tyto agendy samostatně nejsou početně příliš výrazné. Jejich součet již o něco více. Za poslední roky tvoří dohromady zhruba 4,5 až 5 procent z celkového nápadu. Z hlediska porovnání vůči celkovému počtu věcí, které byly rozhodnuty rozsudkem, je již číslo vyšší a pohybuje se mezi 5,5 a 7 procenty. Toto sice nejsou nikterak zásadní čísla a rovněž z tabulky neplyne, že by počet těchto věcí během minulého desetiletí nějak výrazně narostl (přibylo asi 40 věcí v těchto agendách ročně). Nelze se však domnívat, že je zanedbatelná možnost vyřídit přibližně 120 věcí za rok¹⁸⁴ snáze než zamítavým rozsudkem.

Existují však agendy ještě vhodnější k odmítání pro nepřijatelnost? Ano, pokud jsou to právě ony, které jsou v absolutních číslech nápadu zastoupeny více, či způsobují zvýšený nápad. Simultánně musí také splňovat výše nastíněná kritéria úspěšnosti.

Zaprvé jde o tzv. věci daňové (označeny světle zeleně). Ty sestávají ze tří dílčích prvků,¹⁸⁵ a to z věcí týkajících se daně z přidané hodnoty, daní z příjmů a z ostatních daňových věcí.¹⁸⁶ Již v roce 2010 celkový nápad v daňových převýšil 400 stížností. Ačkoli všechny tři podoblasti mají rozdílnou tendenci přisunu nápadu, ke konci minulé dekády se celkový počet daňových stížností zvedl o přibližně 200 věcí vůči roku 2010. Z tabulky je zároveň patrné, že největší roli v tomto postupu hrály zřejmě případy související s daní z přidané hodnoty, a to obzvláště v letech 2017 a následujících.¹⁸⁷ Odmítání určitých daňových případů pro nepřijatelnost by tak nepochybně ulevilo Nejvyššímu správnímu soudu. Úspěšnost

¹⁸³ Jsou to: „Ochrana hospodářské soutěže a veřejné zakázky“, „Ochrana spotřebitele“, „Poplatky“, „Pozemky a zeměměřičství“, „Zemědělství, myslivost a rybářství“ a „Životní prostředí – ochrana přírody“.

¹⁸⁴ Počet případů, které v těchto agendách soud v posledních letech zamítá.

¹⁸⁵ K daňovým věcem lze připočít například též oblast dotací a rozpočtových pravidel, pro něž platí hodnocení o obtížnosti kauz obdobně.

¹⁸⁶ Jde například o kauzy s věcným základem ve spotřebních daních, srov. rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2022, č. j. 4 Afs 321/2021-39, či energetických daních, srov. rozsudek NSS ze dne 8. 9. 2021, č. j. 5 Afs 126/2020-27.

¹⁸⁷ Případy daní z přidané hodnoty se stabilně od r. 2017 drží nad nápadem 200 stížností za rok. Např. v roce 2012 to však bylo pouhých 125 stížností.

krajských soudů v těchto věcech však není velká – v posledních letech se pohybuje mezi 60 a cca 75 procenty. Na jednu stranu se kloním k zařazení i daňových kauz pod nepřijatelnost, protože jejich nápad je značný a představuje zhruba 15 % nápadu veškerého a zhruba pětinu všech rozsudků, které Nejvyšší správní soud vydá v kasačních věcech. Na druhou stranu bych se musel odchýlit od své, výše popsané metodiky z hlediska úspěšnosti krajského soudu. Sami soudci přitom přiznávají, že daňové případy patří k tomu zvláště obtížnému, co Nejvyšší správní soud rozhoduje.¹⁸⁸ Preferuji proto řešení vyčkat, dokud se nesníží chybovost krajského soudu, a následně položit otázku nepřijatelnosti daňových kasačních stížností opět na jednací stůl.

Druhá agenda s větším nárůstem je pojmenována jako „Ostatní – kasační agenda“. Mezi tyto věci se řadí stížnosti, které nikam jinam nespádají. Vzhledem ke značnému počtu (ve vyšších desítkách i nižších stovkách) kasačních stížností pocházejících od jednotlivých stěžovatelů vůči témuž subjektu se domnívám, že jde většinou o kverulantské stížnosti směřující spíše ke zbrzdění daného řízení než k domáhání se veřejných subjektivních práv stěžovatelem. Nárůst v této agendě je evidentní v roce 2012,¹⁸⁹ ten však je zřejmě „způsoben novelizací soudního řádu správního, která „odšpuntovala“ kasační stížnosti ležící u krajských soudů, a ty se naválily k Nejvyššímu správnímu soudu, proto ten zub v roce 2012.“¹⁹⁰ Stěžejní je, že roční přísun těchto stížností neopadl na původní čísla a od roku 2016 lavíruje mezi 220 a 460 případy ročně. Překvapivá je pro mě nicméně chybovost krajských soudů v těchto kauzách. Z tabulky sice vyplývá, že soud z hlediska důvodnosti posuzuje v průměru jen zhruba každou pátou stížnost, kdy většina zjevně ztroskotá na procesních či formálních nedostatcích, avšak z hlediska bezvadných stížností nedosahuje krajský soud za poslední roky předchozí dekády úspěšnosti ani v 70 %

¹⁸⁸ Srov. např. Šrámek, D. *Karel Šimka: rozšíření principu nepřijatelnosti není revolucí, ale evolucí.* či Šimka, K. *Audiozáznam jednání ústavněprávního výboru senátu získaný dle informačního zákona. 20. 1. 2021.* Obdobně např. Pořízková, srov. *Nová místopředsdkyně NSS podporuje návrh, díky kterému by šlo odmítat kasační stížnosti.*

¹⁸⁹ Meziroční nárůst v roce 2012 ukazuje vzestup z 109 na 562 stížností, tedy více než pětinasobný.

¹⁹⁰ Citát bývalého předsedy Nejvyššího správního soudu Mazance v rámci semináře k institutu nepřijatelnosti v Poslanecké sněmovně, viz *Institut nepřijatelnosti – ke sněmovnímu tisku 237 – soudní řád správní. 16. 1. 2020.*

případů. Proto ani tuto agendu nemohu s nejlepším svědomím navrhnout na začlenění do potenciální nepřijatelnosti.

Zásadní tak zůstávají dvě oblasti (označeny žlutě), které se týkají řízení podle stavebního zákona a řízení v procesních věcech. První agenda obvykle představuje soudní pokračování územního řízení či určitého stavebního řízení. Druhá sbírá případy, v nichž stěžovatelé podávají kasační stížnosti nikoli proti rozhodnutí krajského soudu, jímž se řízení končí, ale proti usnesením procesní povahy.¹⁹¹ Obě spadají do tzv. kasačních věcí a roční nápad v obou agendách není zanedbatelný – naopak, v oblasti procesní dosahuje v měřeném období téměř hranice 300 případů za rok a v agendě stavebního zákona se nápad s postupem času vyvíjí stejným směrem a ke stejným hodnotám, když porovnání let 2010 a 2019 představuje zvýšení počtu stížností prakticky o sto procent, rovněž skoro na 300 kusů. Pohledem proporcionality k celkovému nápadu součet těchto dvou oblastí činí přibližně 13 %. Z hlediska věcí, jež soud musí vyřídit meritorně, je to dokonce 15 %. Tyto dvě oblasti se však od předchozích dvou odlišují tím, že v souladu s výše nastavenou metodologií udržují během druhé poloviny předchozího desetiletí vcelku stabilně průměr chybovosti krajských soudů pod 30 %.¹⁹² Obě jsou tak ideálními kandidáty na jejich podřazení pod rozšířený institut nepřijatelnosti,¹⁹³ neboť „jsou početně silné“, dokonce do určité míry lze hovořit o tom, že způsobují zvýšený nápad věcí u Nejvyššího správního soudu, a zároveň je jejich úspěšnost z pohledu krajského soudu relativně vysoká – v porovnání s některými samosoudcovskými stížnostmi si vedou dokonce lépe při měření téhož průměru za tutéž dobu.¹⁹⁴

Pokud bych dokonce nápad v těchto dvou oblastech spojil s šesti okruhy věcí, v nichž je krajský soud také dostatečně úspěšný a zároveň součet nápadů v těchto oblastech není zanedbatelný a je měřitelný, výsledek bude následující: Nápad z těchto osmi agend tvoří celkem 18 %

¹⁹¹ Typicky jde o stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudního poplatku či o neustanovení advokáta, ale také např. o neprodloužení lhůty k uhrazení soudního poplatku.

¹⁹² Úspěšnost krajského soudu v těchto oblastech činí ve váženém průměru za roky 2015 až 2019 74,26 % v agendě stavebního zákona a 78,46 % v procesních věcech.

¹⁹³ K aplikaci nepřijatelnosti na „procesní“ agendu blíže srov. kapitolu 5.3.

¹⁹⁴ Jde o druhou kategorii samosoudcovského nápadu podle předchozí kapitoly: pobyt cizinců: 72,69 %, starobní důchod: 72,33 %, přestupky: 73,57 %.

veškerých kasačních věcí, které k Nejvyššímu správnímu soudu doputují, a dohromady více než pětinu všech případů, které Nejvyšší správní soud meritorně posuzuje.

Průměrně 76 % z této pětiny (přesněji z 21,39 % ze všech rozsudků) by vzhledem k dostatečně nízké chybovosti krajských soudů mělo být vyřízeno zamítavě. Zákonodárce tak vzhledem ke svým vlastním parametrům mohl i tyto agendy zahrnout do možnosti soudu je pro nepřijatelnost odmítnout.

Co tyto informace reálně značí v absolutních číslech? Pokud setrvám u průměru za roky 2015 až 2019, tak v nadepsaných agendách soudci dostali na stůl 657 případů, z nichž zhruba 139 vyřídili jinak než meritorně. Důvodnost museli přezkoumávat u přibližně 518 kasačních stížností a zhruba 393 z nich vyřídili zamítavým rozsudkem. Pokud použiji průměr předsedy Nejvyššího správního soudu Šimky, který prohlásil v pořadu Interview ČT24 po svém jmenování do čela soudu, že „[s]oudce Nejvyššího správního soudu je schopen kvalitně, rozumně udělat 100 až 110 kauz ročně,¹⁹⁵“ pak obrazně a ideálně postaveno, kdyby tyto věci soudily jen dva tříčlenné senáty Nejvyššího správního soudu, tedy šest soudců, tak budou mít všichni práci na celý rok, z níž však 81 % veškerého nápadu a 76 % věcí přezkoumávaných meritorně nedojde pro stěžovatele zdárného cíle. Pokud bychom naopak tyto věci rozprostřeli na všechny soudce rovnoměrně, při průměrném tempu 275 rozhodnutí celého soudu za měsíc by se pouze a výhradně těmito případy zabýval Nejvyšší správní soud přibližně dva měsíce a jedenáct dnů.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Česká televize. Interview ČT24, Karel Šimka, předseda, Nejvyšší správní soud. 7. 2. 2022.

¹⁹⁶ Za posledních pár let je přitom průměrný počet rozhodnutí Nejvyššího správního soudu na jednoho soudce o něco vyšší, konkrétně stojí před hranicí 120 rozhodnutí na jednoho soudce za rok. Příčinou však podle mého je také skutečnost, že reálně na soudě nepůsobí Šimkou deklarovaných 30 soudců, ale o něco vyšší počet. Rozvrh práce účinný od 17. 2. 2022 operuje s 31 soudci, srov. Rozvrh práce NSS [online]. nssoud.cz. 17. 2. 2022. [cit. 15. 3. 2022]. <http://www.nssoud.cz/dokumenty/rozvrh-prace/rozvrh-prace-2022-uplne-zneni-17-02.pdf>

V předchozích letech soud navíc dával příležitost několika soudcům-stážistům, kteří u něj část roku působili, proto lze „pracovitost“ soudců měřit relativně složitě a ne

Jsem toho názoru, že mnou navržená agenda naplňuje kritéria, jež zákonodárce sám predestřel jako podstatná pro rozšíření institutu nepřijatelnosti na dané oblasti rozhodování Nejvyššího správního soudu.

Otázkou zůstává, kolik času dokáže nepřijatelnost kasačních stížností potenciálně i reálně ušetřit v porovnání s rozhodováním rozsudkem a meritorním posuzováním důvodnosti věci. Tato otázka je podle mého soudu dostatečně náročná a rozsáhlá, že by si zasloužila zpracování v samostatné práci. Je však významné, že z hlediska náročnosti odůvodnění usnesení o odmítnutí typových kauz by měla časová úspora být znatelná.¹⁹⁷

Závěrem této kapitoly považuji za vhodné poznamenat, že si jsem plně vědom názoru místopředsdkyně Nejvyššího správního soudu Barbary Pořízkové o tom, že „*jediné možné kritérium, které jsme mohli zvolit tak, aby bylo v souladu s ústavním pořádkem a se zákonem je kritérium rozhodování věcí na krajském soudě samosoudcem. Proč? Protože vyjmout jen daňové věci, vyjmout jen stavební věci, to by prostě bylo arbitrární. Nemělo by to žádné opodstatnění.*“¹⁹⁸ Nejsem vlastně vůbec proti postupu, který zákonodárce zvolil, tedy připustit do přezkumu nepřijatelnosti jen ty věci, které na krajském soudu rozhodoval samosoudce. Kritizuji však, jak plyne z této kapitoly, že to zákonodárce udělal, aniž by se zamýšlel nad příčinami nárůstu nápadu, důsledky svého zásahu i praktickým provedením tohoto opatření. Nelze *en bloc* prohlásit, že samosoudcovské věci jsou jednodušší, a nelze rovněž na základě tohoto argumentu

zcela spolehlivě. Zásadní však je, že i při vyšším výkonu soudců by se danou oblastí kasačních věcí zabývali přibližně dva celé měsíce.

¹⁹⁷ Srov. k praxi v odůvodňování usnesení o odmítnutí pro nepřijatelnosti kapitola 2.2.4. Lze doplnit, že z důvodové zprávy k novele z roku 2021 vyplývá, že „*dojde k urychlení řízení před Nejvyšším správním soudem: podle dosavadních zkušeností to bude v případě nepřijatelných kasačních stížností cca z jednoho roku na dobu dvou měsíců, přiměřeně tomu pak dojde dříve i na „vyřízení“ stížností přijatelných,*“ srov. *Důvodová zpráva k novele z roku 2021, tisk 237/0*. Přiznávám přitom, že netuším, odkud zákonodárce takovou informaci získal, neboť ji zároveň o nic neopírá. Podložení tvrzení daty by vyžadovalo daleko rozsáhlejší studium problematiky, které zákonodárce evidentně neprovedl, případně jeho závěry nezveřejnil.

¹⁹⁸ Srov. *Audiodáznam jednání ústavněprávního výboru senátu získaný dle informačního zákona. 20. 1. 2021.*

přesvědčivě odůvodnit zásadní legislativní změnu. Naopak, jsem přesvědčen, že cesta analýzy dat je způsobilá přinést mnohem přesnější odraz reálné situace a vhodného postupu.

Nikoli zařazení působnosti samosoudce, ale reálná úspěšnost či opačně chybovost krajského soudu před Nejvyšším správním soudem mi připadá jako stěžejní argument pro možnost odmítat tyto kauzy pro nepřijatelnost – protože splňují (do určité míry) výše zmíněný prvek typovosti. Pokud se mnou předestřené senátní agendy v podstatě ve významných znacích neliší od samosoudcovských oblastí, nevidím důvod, proč je také nezařadit do sféry potenciální nepřijatelnosti.

Z hlediska praktického provedení, nabízí se cesta zákonodárcem zvolená s přidáním určitého výčtu dalších typů kauz, která se mi však legislativně-technicky nelíbí. Kromě toho jde přímo proti tezi bývalého předsedy Baxy, kterou jsem rozebral již výše.¹⁹⁹ Alternativní a příjemnější směr by spočíval v zařazení mnou popsaných senátních agend do působnosti specializovaného samosoudce. Takový počín zákonodárce by navíc mohl být na rozdíl od předchozích změn daného odstavce kvalitně odůvodněn nikoli tak, že jde o jednodušší věci, ale tím, že tato agenda podle aktuální rozhodovací praxe nepůsobí větší problémy, jejich řešení je tím pádem typové či typovější a bude pro ně do značné míry existovat návodná judikatura Nejvyššího správního soudu, jelikož půjde o věci potenciálně nepřijatelné.

4.3 Obvyklé (a liché) obavy kritiků nepřijatelnosti

Finální výzkumná otázka této práce se zabývá obavami určitých subjektů z efektů novely z roku 2021. Zaměřím se proto právě na negativní projevy rozšíření nepřijatelnosti. Nejprve se budu věnovat pochybnostem z přesunutí práce z Nejvyššího správního soudu na jiné orgány, jmenovitě na Ústavní soud. Na to následně navážu jiným populárním negativním názorem, a to, že rozšíření nepřijatelnosti povede k odpírání spravedlnosti a k omezování přístupu k soudu. Nakonec posuzuji teoretické ohraňování institutu a jeho celkovou legitimitu.

¹⁹⁹ Srov. kapitola 3.2.

4.3.1 Vnější dopady novely – koho zasáhnou a proč to zrovna Ústavní soud nebude?

Ačkoli to není překvapivé, je nutné zmínit, že se tento názor neobjevuje na scéně politického a odborného diskursu poprvé. Stejně jako je tomu dnes, byl i v minulosti jeho hlavním proponentem předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský. Ústavní soud totiž vychází z neblahé zkušenosti, kterou získal při posuzování ústavních stížností mířících proti rozhodnutím Nejvyššího soudu. Z pohledu Ústavního soudu byla rozhodovací praxe Nejvyššího soudu v oblasti civilních dovolání „nepředvídatelná, protože byla založena na neurčitých právních pojmech.“²⁰⁰ Stěžejní je v tomto směru náleze ze dne 11. 2. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 1/03, jímž plénum Ústavního soudu reagovalo na praxi při rozhodování o civilním dovolání podle § 243c odst. 2 občanského soudního řádu, ve znění do dne nabytí účinnosti daného nálezu.

Jak jsem již načal výše,²⁰¹ Nejvyšší soud nemusel odůvodňovat usnesení o odmítnutí dovolání, které nemá po právní stránce zásadní význam, a je tak nepřípustné. Na rozdíl od praxe Nejvyššího správního soudu, Nejvyšší soud příležitosti neodůvodňovat využíval, což se projevilo v nelibosti Ústavního soudu, který dané ustanovení zrušil.

Právě v absenci odůvodnění spočíval kámen úrazu. Ústavní soud se domnívá, že i rozhodnutí o odmítnutí dovolání pro nedostatečný obsahový přesah je nezbytné odůvodnit,²⁰² a to jak v souladu se zákonem, tak i s dosavadní judikaturou Ústavního soudu,²⁰³ jakož i z důvodu mezinárodních závazků státem přijatých. Opak²⁰⁴ by znamenal, že bude rozhodnutí soudu nepřezkoumatelné. Zásadní je nicméně závěr citovaného plenárního nálezu, kde Ústavní soud implicitně podotýká, že zkrácené

²⁰⁰ Srov. Stanovisko Pavla Rychetského k návrhu novely z roku 2021.

²⁰¹ Srov. kapitola 2.2.4.

²⁰² „Ochranu subjektivních práv (...) nelze pouštět ze zřetele ani tam, kde je zákonodárcem sledovaným účelem řízení o mimořádném opravném prostředku tzv. sjednocování judikatury,“ srov. náleze ÚS ze dne 10. 5. 2005, sp. zn. IV. ÚS 128/05.

²⁰³ Srov. náleze ÚS ze dne 16. 3. 2006, sp. zn. III. ÚS 202/05.

²⁰⁴ Jako například v případě usnesení NS ze dne 19. 6. 2002, sp. zn. 33 Odo 360/2002.

odůvodnění např. citací relevantní judikatury, která problém řeší, by mělo v takovýchto situacích postačovat.²⁰⁵

Tohoto návodu se totiž v dosavadní praxi Nejvyšší správní soud držel, i když podle zákonného znění svá usnesení o odmítnutí pro nepřijatelnost odůvodňovat nemusel. Některá z těchto usnesení v období před účinností novely z roku 2021, tedy v oblasti mezinárodní ochrany, samozřejmě Ústavní soud přezkoumával. Z veřejně dostupných informací však vyplývá, že Ústavní soud nikdy nepřikročil ke zrušení usnesení Nejvyššího správního soudu o odmítnutí stížnosti pro nepřijatelnost právě proto, že byla v podstatě vždy odůvodňována. K praxi odůvodňování odkazují v podrobnostech na kapitolu 2.2.4.

Přesto předseda Ústavního soudu Rychetský neskrýval ve stanovisku Ústavního soudu k návrhu novely z roku 2021 obavy z toho, že se „[t]ěžištěm meritorního přezkumu rozhodování krajských soudů o žalobách podle s. ř. s. stane Ústavní soud v řízení o ústavní stížnosti.“

Takový závěr ale nemá oporu ani v analogickém vztahu k situaci kolem civilního dovolání na začátku milénia, ani v dosavadní praxi Ústavního soudu ve vztahu k usnesením o odmítnutí stížnosti pro nepřijatelnost. Pokud jde o první argument, jeho část je popsána výše – Nejvyšší správní soud si i přes možnost neodůvodňovat počíná přesně tak, jak po něm Ústavní soud požaduje. Kromě toho je struktura nepřípustnosti podle občanského soudního řádu odlišná od nepřijatelnosti v soudním řádu správním. Nepřijatelnost totiž poskytuje kromě prakticky výhradně prospektivní úpravy, jaká plyne z § 237 občanského soudního řádu ve znění účinném k 30. 3. 2022 i z § 237 odst. 1 písm. c) ve spojení s odst. 3 ve zněních předcházejících roku 2013, také schopnost nápravy pochybení v individuálních kauzách bez nezbytné vazby na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, či její změnu. To se děje pomocí již zmíněného čtvrtého kritéria přijatelnosti stížnosti, tedy zásadního pochybení v řízení či rozhodnutí krajského soudu, jehož rozhodnutí kasační stížnost napadá.

Co se týče druhého argumentu, institut nepřijatelnosti doposud před Ústavním soudem vždy obstál a Ústavní soud aproboval jeho

²⁰⁵ „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.“

ústavnost. Aby obava z přesunu meritorního přezkumu před Ústavní soud byla skutečně důvodná, musela by v institutu nepřijatelnosti nastat taková systematická změna, která by zapříčinila, že k němu budou soudci Nejvyššího správního soudu přistupovat jinak než doposud, a to navíc ústavně nekonformně. Taková změna však nenastala a objektivně ji ani nelze dovozovat. Změna agend, které budou posuzovány jako potenciálně nepřijatelné, rozhodně nemůže mít vliv na celkový přístup ke koncepci. Odstranění odstavce 3 by tento vliv mít mohlo, nicméně, jak jsem posoudil v kapitole 4.1, jistě nikoliv směrem k horšímu standardu odůvodňování. Konečně, ani aktuální sjednocovací judikatura nepřipouští, že by měl Nejvyšší správní soud po provedené novele nějak razantně měnit svůj zaběhnutý rytmus a styl při práci s nepřijatelností.²⁰⁶

Jistě se nedá tvrdit, že se rozšíření nepřijatelnosti Ústavního soudu nijak nedotkne. Minimálně bude muset přezkoumávat i ta usnesení o nepřijatelnosti kasačních stížností, která jsou odlišná od věcí mezinárodní ochrany. Avšak nevidím indicii, která by nasvědčovala tomu, že se stane řízení o ústavních stížnostech těžištěm meritorního přezkumu nepřijatelných kasačních stížností.

Kromě Ústavního soudu by potenciálně mohly být zasaženy už jen správní úseky krajských soudů, a to ještě zprostředkovaně.²⁰⁷ Takový závěr však podle mého nemá oporu v žádném racionálním argumentu – nelze se domnívat, že by snad měla potenciální nepřijatelností trpět kvalita napadeného rozhodnutí, neboť právě jeho vada je již zmiňovaným čtvrtým kritériem přijatelnosti. Další potenciální „oběti“ novely z roku 2021 přitom nevidím. Domnívám se totiž, že žádné nejsou.

²⁰⁶ V tomto směru je stěžejní usnesení NSS ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28; právní věta: „*Novela soudního řádu správního provedená zákonem č. 77/2021 Sb. (...), nezakládá žádný rozumný důvod měnit judikatorně ustálená kritéria přijatelnosti kasační stížnosti vycházející z usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39.*“

²⁰⁷ „*Pokud vím [jako samosoudce], že po mně už nepřijde nějaká oprava, tak samozřejmě už ten přístup k tomu řízení může být trošku ležérnější, řekla bych.*“ srov. Šípová, A. *Stenoprotokol jednání pléna Senátu*. 28. 1. 2021.

4.3.2 Bude rozšířením nepřijatelnosti docházet k odpirání spravedlnosti?

Základem této teze jsou myšlenky, které se objevovaly v průběhu legislativního procesu už při prvním zavedení institutu nepřijatelnosti do českého právního řádu²⁰⁸ a které jej neopustily ani v případě novelizace v roce 2021.²⁰⁹ Všechny námitky lze zařadit pod některé ze dvou slovních spojení: odepření spravedlnosti a omezení práva na přístup k soudu.

Pokusím-li se přiblížit jejich význam tak, jak jej chápu já, omezení přístupu k soudu je spíše faktická a objektivní překážka souladná s právem, zatímco odepření spravedlnosti má povahu materiální a hodnotové

²⁰⁸ Např. poslankyně Taťána Fischerová při druhém čtení návrhu novely z roku 2005 prohlásila, že přijetím zákona zavádějící do právního řádu nepřijatelnost kasační stížnosti „bude výrazně omezena faktická realizace práva na soudní přezkum“ a upozorňovala na absenci plnohodnotné druhé soudní instance při přezkumu azylových případů, srov. *Stenoprotokol jednání pléna Poslanecké sněmovny ze dne 15. 6. 2005*. <https://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/045schuz/s045061.htm#r8>

²⁰⁹ V případě novelizace nepřijatelnosti žádné negativní názory z Poslanecké sněmovny na dostupný záznam nezazněly, nicméně v Senátu jich bylo přehršel. Z plenárního jednání lze jmenovat senátorku Šípovou hovořící o omezování opravných prostředků. O omezování práv účastníků v důsledku přijetí novely mluvili i senátoři Wagenknecht a Hilšer, srov. *Stenoprotokol jednání pléna Senátu ze dne 28. 1. 2021*.

Senátor Canov na jednání ústavněprávního výboru Senátu k této věci sice nepoužil slovní spojení „odepření spravedlnosti“, ale jeho narativ byl zcela zřejmý: „*Jak na to má [reagovat] ten subjekt, který se snaží domoci práva? [Když] je přesvědčen, že on má pravdu. On má být ovlivněn v tom, že na soudu mají hodně práce, proto on se nemůže [dovolat svého práva]? Podle této logiky by tedy mohlo být zrušeno i odvolání, že jo? Případně soudy rovnou, ať to teda nikoho nezatěžuje (...)*.“ Anebo „*Já vím, že ve Sněmovně neprošlo všechno, ale kdyby tam prošlo všechno, co Nejvyšší správní soud [chtěl], tak by se třeba obec Borová Lada proti České republice – Ministerstvu financí asi nedočkala nápravy, 14. ledna, tady koukám, [20]21, rozsudek: zrušeno plus zrušení rozhodnutí správního orgánu. Jak by se někdo dočkal spravedlnosti, pokud by krajský soud rozhodoval špatně, když by tam nebyla možná oprava?*“ Senátor Hřaba použil přímo výrazu „odnímání práv subjektům“ a „omezení přístupu k mimořádnému opravnému prostředku,“ srov. *Audiozáznam jednání ústavněprávního výboru senátu získaný dle informačního zákona. 20. 1. 2021*.

rozepře jednotlivce se stávajícími postupy a ústavně zaručenými právy.²¹⁰ První pojem ukazuje na určitou neschopnost či nemožnost podat k soudu své podání nebo na nespolupráci soudu a následné nezodpovězení kladené otázky či vyřešení problému a vydání rozhodnutí. Naproti tomu je odepření spravedlnosti definováno doktrínou jako zbavení jednotlivce soudní ochrany tím, že se soud odmítne jeho věcí zabývat.²¹¹ Liší se tak v tom směru, že rozhodující orgán postupuje v rozporu s právem na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod,²¹² zatímco omezení přístupu k soudu by nemělo být nelegální, jelikož je v dispozici zákonodárce, pouze by snad mohlo být z pohledu nesouhlasících zákonodárců neetické či nesprávné. Také by se nemělo týkat výsledku rozhodování, ale možnosti vůbec nějaké relevantní posuzování věci započít.

Obě slovní spojení jsou přitom používána a jejich význam se slévá. Obecný smysl kritiky cílí na skutečnost, že dojde k zásahu do schopnosti jednotlivce podat kasační stížnost proti prakticky jakémukoli rozhodnutí krajského soudu ve správní věci (vyjma nepřístupných agend) a zároveň „právu“ obdržet meritorní posouzení případu Nejvyšším správním soudem.

Ani jedno spojení slov však podle mého názoru nenaplňuje hodnoty a skutečný stav, které nepřijatelnost původně přinesla a s nimiž její rozšíření nově přichází.

Pokud se podíváme nejprve na odepření spravedlnosti, na základě předložené definice jsem přesvědčen, že skutečný stav neodpovídá nadepsanému významu. Podá-li stěžovatel potenciálně nepřijatelnou kasační stížnost, soud nejprve zkoumá, zda je formálně a procesně v bezvadná. Následně rozhoduje o její přijatelnosti, tedy provádí určitý kvazimeritorní přezkum. Nejvyšší správní soud se zabývá podstatou stížnosti, procesní historií kauzy a případnými vadami v předcházejících řízeních, a dále zkoumá soulad krajským soudem nastoleného řešení případu s vlastní judikaturou, eventuálně existenci takové judikatury.

²¹⁰ Na tomto místě upozorňuji, že se nehodlám věnovat obecnému obsahu pojmu *dene-gatio iustitiae*, ale spíše jeho významu vzhledem k probírané problematice přístupu k soudu pomocí kasační stížnosti.

²¹¹ Kopa, M. In: Husseini, F. et al. *Listina základních práv a svobod*. Praha: C. H. Beck, 2021, čl. 36, marg. č. 38, s. 1047.

²¹² Eventuálně v rozporu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Snahou zákonné úpravy je vybalancovat postavení Nejvyššího správního soudu tak, aby co nejlépe plnil všechny úlohy, které mu jsou právními předpisy dány. Jedná se celkem o tři podstatné úkoly. Zaprvé, správní soudy, tedy i Nejvyšší správní soud, jsou povinny chránit veřejná subjektivní práva jednotlivce. Tuto povinnost má společnou s krajskými soudy. Zadruhé, svou energii a schopnosti by měl Nejvyšší správní soud koncentrovat na řešení kauz komplikovanějších či méně jasných, spornějších nebo zcela zásadních pro utváření rozhodovací praxe, jakož i na interpretaci složitých či sporných pojmů a ustanovení zákona. I tento úkol má do jisté míry společný s krajským soudem, nicméně role Nejvyššího správního soudu v těchto případech bude zcela klíčová, neboť by se měl takovými případy zabývat co možná nejčastěji. Má totiž k dispozici ten nejvhodnější personální substrát s požadovanými znalostmi, schopnostmi a zkušenostmi, což bývá zásadním rozdílem oproti krajskému soudu. Přesto však musí i tyto případy posoudit krajský soud a může to udělat stejně kvalitně, ba i kvalitněji než Nejvyšší správní soud. Zatřetí, podle mého názoru je zcela kruciální funkcí Nejvyššího správního soudu sjednocování rozhodovací praxe ve správním soudnictví, v čemž mu, na rozdíl od předchozích úkolů, krajské soudy nemohou nijak pomoci. Nejvyšší správní soud zcela zásadním způsobem formuje rozhodovací praxi tak, aby mezi krajskými soudy nevznikaly nedůvodné rozdíly, což napomáhá předvídatelnosti práva.²¹³

Nejvyšší správní soud tak daný případ neodmítá přezkoumat. Naopak – přezkoumá jej v souladu se zákonem a judikaturou stanovenými kritérii a posoudí, zda je splňuje. Pokud ano, je nezbytné se jím zabývat podrobněji. Pokud nikoli, není potřeba zabíhat do nad míru detailního odůvodnění. Nejvyšší správní soud tak nerezignuje na svůj první úkol chránit veřejná subjektivní práva jednotlivce. Pouze implicitně říká, že v určitých kauzách případ správně posoudily již předchozí instance, jelikož nepostupovaly v rozporu s judikaturou, s níž Nejvyšší správní soud souhlasí, přičemž zároveň soud nenalezl v přecházejícím řízení zásadní vadu, pro níž by byla stížnost přijatelná.

²¹³ „Institut přijatelnosti kasační stížnosti je snahou o rovnováhu mezi dvěma zájmy: zájmem na spravedlnosti v každém jednotlivém případě a zájmem na efektivitě působení právního systému,“ srov. rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2007, č. j. 2 Azs 137/2006-67.

Sama individuální spravedlnost v sobě podle mého názoru obsahuje dva stěžejní zájmy jednotlivce: aby došlo k rozhodnutí co nejrychleji a aby k němu došlo v souladu s právem, tedy bez hmotněprávních či procesních excesů. Další eventuální požadavky jsou objektivně obecně nesplnitelné.²¹⁴ I v případě nepřijatelnosti jsou ale obě tyto složky individuální spravedlnosti naplněny. Při vydání odmítavého usnesení o nepřijatelnosti stížnosti je zřejmé, že napadené rozhodnutí krajského soudu není rozporné s právem v takové míře, jaká by byla způsobitelná významně zasáhnout do práv stěžovatele.²¹⁵ Druhá složka by měla být dána tím spíše z hlediska kratšího času stráveného na posuzování vlastní kasační stížnosti a kumulativně vzhledem k rychlejšímu posuzování dalších nepřijatelných stížností.

Povaha případu odmítnutého z důvodů nenaplnění kritérií přijatelnosti není způsobitelná změnit ustálenou rozhodovací praxi soudu, a proto není nezbytné se jí dále zabývat. Nejvyšší správní soud ve stěžejních ohledech konkrétní případ posuzuje a potvrzuje správnost závěru krajského soudu o něm. Tento postup je účelný a klíčový vzhledem ke schopnosti Nejvyššího správního soudu naplňovat i další nadepsané úkoly – je-li jeho personální a časová kapacita omezena a pokud dané úkoly soud ze zákona má, případně chceme-li, aby je měl, pak mu musíme dát pravomoc nakládat s jeho časem a kapacitními možnostmi tak, aby zvládal všechny tyto úkoly plnit v dostatečné šíři a kvalitě.

Takovýto proces je navíc ústavně konformní, jak vyjádřil Ústavní soud v několika svých usneseních zabývajících se nepřijatelností kasační stížnosti.²¹⁶ Zároveň je třeba zmínit, že uvážení Nejvyššího správního soudu o tom, zda daná stížnost přesahuje podstatným způsobem vlastní zájem stěžovatele, není Ústavní soud oprávněn přezkoumávat, neboť jím z povahy věci žádné ústavně chráněné právo zasaženo být nemůže.²¹⁷

²¹⁴ Např. aby soud rozhodl tak, jak jednotlivce chce, nebo aby nemusel platit soudní poplatky.

²¹⁵ Jinak by kasační stížnost byla přijatelná podle čtvrtého kritéria nepřijatelnosti a Nejvyšší správní soud by se stížností musel věcně zabývat.

²¹⁶ Srov. např. usnesení ÚS ze dne 15. 7. 2016, sp. zn. II.ÚS 948/16, usnesení ze dne 3. 1. 2017, sp. zn. I.ÚS 2334/16, případně usnesení ze dne 5. 12. 2017, sp. zn. II.ÚS 3556/17.

²¹⁷ Srov. usnesení ÚS ze dne 9. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 597/06.

Z těchto důvodů tak určitě nelze hovořit o tom, že by nepřijatelnost kasační stížnosti byla schopna zapříčinit odepření spravedlnosti jakožto požadavku vyplývajícího z práva na spravedlivý proces v souladu s čl. 36 Listiny základních práv a svobod či z čl. 6 Úmluvy.

Podíváme-li se na kolokaci omezení práva na přístup k soudu, pak ani zde podle mého nenalezneme skutečný příklad výše nastíněného významu. Nepřijatelnost totiž omezuje povinnost soudu vyřídit určité typy kasačních stížností dopodrobna z hlediska jejich důvodnosti. Nevytváří žádnou překážku stěžovateli v jeho potenciální možnosti podat k soudu stížnost (jako třeba vyšší soudní poplatek, vyšší argumentační nároky na odůvodnění kasační stížnosti atp.). Ani druhá podmínka omezení přístupu k soudu není naplněna, neboť není pravda, že by soud v takovém případě neodpověděl na kladenou otázku. Soud totiž vydá usnesení, kterým, jak je již výše popsáno, implicitně potvrzuje právní hodnocení věci provedené krajským soudem.

Bohužel pro stěžovatele, žádný nárok na meritorní posouzení mimořádného opravného prostředku neexistuje. Nelze jej dovést z žádného ústavně zaručeného práva²¹⁸ a není možné jej nalézt v mezinárodních pramenech práva. Tento závěr vyplývá z rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Delcourt proti Belgii, podle nějž z čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod neplyne povinnost států zřídit soudní orgány opravné povahy. Existence řádných a

²¹⁸ Viz nálezy ÚS ze dne 11. 10. 2016, sp. zn. II. ÚS 849/16, odst. 19. Ústavní soud k tomuto dodává, že jsou-li mimořádné opravné prostředky právním řádem připuštěny, nemůže se rozhodování o nich ocitnout mimo ústavní rámec ochrany základních práv jednotlivce. To však evidentně v případě nepřijatelnosti kasační stížnosti nenastává, srov. usnesení ÚS ze dne 19. 7. 2016, sp. zn. I. ÚS 1445/16 nebo usnesení ze dne 5. 12. 2017, sp. zn. II. ÚS 3556/17.

mimořádných opravných prostředků není tedy obecně nezbytná.^{219,220,221} Rozhodnutí zároveň připomíná, že pokud stát zřídí opravné soudní orgány, pak musí účastníci řízení před těmito soudy požívat práv a záruk, které jim poskytuje čl. 6 Úmluvy. Následné porušení práva na spravedlivý proces dle Úmluvy v řízení před tímto soudem pak je determinováno konkrétními procesními pravidly řízení před daným soudem.

K omezení přístupu k soudu dochází např. podle mého skrze institut nepřístupnosti ať v rámci civilního soudního řízení, nebo i správního soudnictví. V civilní větvi jsou proslulé tzv. bagatelní spory, jež nedosahují určité sporné částky. Takovými případy se odvolací, resp. dovolací soud nebude z hlediska meritorního vůbec zabývat. Ve správním soudnictví jsou typicky nepřístupná podání k soudu směřující pouze proti důvodům rozhodnutí. V těchto věcech soud rovněž vůbec nezkoumá podání z hlediska jeho důvodů.

²¹⁹ Srov. Case of Delcourt v. Belgium ze dne 17. 1. 1970, č. stížnosti 2689/65, § 25 a 26. Obdobně např. Case of Khalfaoui v. France ze dne 14. 12. 1999, č. stížnosti 34791/97, § 37.

²²⁰ Je velmi důležité zmínit, že právo na soudní přezkum druhou instancí plyne ze čl. 2 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě, týká se však výhradně věcí trestní povahy. Naneštěstí pro efektivnost filtračního mechanismu, ESLP považuje za tzv. trestní věci i některé delikty správní povahy – je přitom nezbytné posuzovat konkrétní případ vč. národní právní úpravy, přiměřenosti trestu a jeho vlivu na osobní situaci přestupce, srov. *Affaire Saquetti Iglesias c. Espagne* ze dne 30. 6. 2020, č. stížnosti 50514/13. V tomto případě ESLP posoudil, že sankce stěžovateli uložená (153 800 EUR) byla natolik závažná, že se na danou kauzu vztáhne čl. 2 Protokolu č. 7. Svou roli určitě hrál fakt, že uložená pokuta prakticky korespondovala s částkou představující veškeré úspory stěžovatele (§ 41).

²²¹ Nemohu si odpustit ještě jednu poznámku: čl. 13 Úmluvy zaručuje právo na účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem tomu, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny. Článek 13 však nepředstavuje rozpor s výše popsanou judikaturou ESLP, neboť jej článek 6 odst. 1 absorbuje na základě rozhodovací praxe soudu, srov. např. *Case of Kudła vs. Poland* ze dne 26. 10. 2000, č. stížnosti 30210/96. Článek 13 by se tak měl vztahovat pouze na „nerespektování požadavku přiměřené lhůty ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy,“ což doktrína s nelibostí kritizuje, srov. Kmec, J. In: Kmec, J., Kosař, D. et al. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1204.

Vzhledem k definovaným kategoriím, u nepřijatelnosti nelze hovořit ani o jednání v rozporu s právem na spravedlivý proces, ani o nemožnosti domoci se relevantního výsledku podání kasační stížnosti.

4.3.3 Teoretické zařazení institutu a jeho legitimita: Přijatelná nepřijatelnost?

Pokud institut nepřijatelnosti kasační stížnosti nepředstavuje ani omezení přístupu k soudu, ani odepření spravedlnosti, jak jej lze z teoretického (a hodnotového) pohledu uchopit?

Domnívám se, že jde o relativně komplexní filtrační mechanismus, který ve výsledku nezasahuje do práv jednotlivce navázaných na imperativ spravedlivého procesu.²²² Takováto filtrace nápadu je postavena na několika prvcích.

Zaprvé, jde o nejvyšší soud v dané větvi soudnictví, přístup k němu je tedy dán skrze mimořádný opravný prostředek, který v souladu s rozhodovací praxí Evropského soudu pro lidská práva může obsahovat tvrdší podmínky uplatnění oproti přechozímu stupni.²²³ Z hlediska hierarchie soudů přitom takový přístup dává smysl a je respektován napříč soudní soustavou České republiky. Sluší se podotknout, že ačkoli je správní soudnictví jednoinstanční, fakticky Nejvyšší správní soud představuje čtvrtý orgán, který se postupně danou kauzou „zabývá.“

Zadruhé, je přesně vymezeno, co se nepřijatelností kasační stížnosti míní, a to jak zákonodárcem, tak ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Ta definovala neurčitý právní pojem podstatného přesahu vlastních zájmu stěžovatele ve svém prvním usnesení o odmítnutí stížnosti pro nepřijatelnost a od té doby se toto vymezení prakticky nezměnilo.

Třetí a spíše podpůrný prvek lze spatřit v nutnosti řešení vysokého nápadu u daného soudu. Takový prvek však není podle mého názoru nezbytný, neboť je až důsledkem nedostatečně proaktivního přístupu

²²² Podle názoru Ústavního soudu by k takovému zásahu teoreticky dojít mohlo, srov. předchozí kapitola. Dosud však Ústavní soud nezrušil žádné usnesení Nejvyššího správního soudu pro porušení práva na spravedlivý proces při aplikaci institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti.

²²³ Např. *Affaire Anakomba Yula c. Belgique* ze dne 10. 3. 2009, č. stížnosti 45413/07, § 43.

zákonodárce, který si nebyl vědom toho, že počet podání k danému soudu nepochybně vzroste nad hranici, kterou fyzicky soud nebude schopen překonat, pokud nebude mít pravomoc nápad rozumně filtrovat.

Posledním podstatným prvkem je skutečnost, že legitimita institutu nepřijatelnosti je založena na posilování funkcí Nejvyššího správního soudu – úkolů sjednocovat judikaturu krajských soudů a Nejvyššího správního soudu a dále interpretovat složitá ustanovení zákona a řešit případy náročné, argumentačně zajímavé, s prospektivním potenciálem a přesahující danou kauzu.²²⁴ Tento argument legitimity nepřijatelnosti je podle mého názoru zcela zásadní.

Legitimitou institutu se zabývá též např. Molek, který předkládá dva pilíře legitimacy. První z nich stojí na faktu, „že již byla rozhodnuta velmi bohatá škála otázek azylového práva, jakkoli jistě ne všechny,“ a „díky tomu lze v odpovědi na řadu otázek pouze odkázat na již vydaná rozhodnutí, která je řeší.“²²⁵ Osobně nejsem přesvědčen o nezbytnosti existence rozhodovací praxe ve věcech, v nichž má být nově nepřijatelnost uplatněna. Systém odmítání stížností pro nedostatek přesahu vlastních zájmů stěžovatele by totiž fungoval po mém soudu úplně stejně, i kdyby nenažoval na předcházející judikaturu vrchních soudů a Nejvyššího správního soudu. Situace by se zkomplikovala toliko na počátku fungování institutu, když by musel Nejvyšší správní soud zřejmě dosti propracovaně posoudit prvních pár „pionýrských“ rozhodnutí, kde by kvazi-precedenčním způsobem stanovil některá kritéria a postupy, jimiž by se následně ve svém vlastním zájmu efektivitu práce řídil. Nejvyšší správní soud tento problém vyřešil evidentně trvale právě v usnesení 1 As 13/2006-

²²⁴ „Paušální formalizovaná spravedlnost, tedy stále nové a opakované projednávání již jednou rozhodnutého ve všech stupních soudní soustavy, vede ve svém důsledku k popření jednotlivé materiální spravedlnosti: ne všechny věci jsou stejně problematické, ne všechny věci vyžadují stejné pozornosti.“ (...) „Taková spravedlnost navíc není ničím jiným než zbytečně vydávaným „potvrzením“, že jednou řečené stále platí, zatěžováním soudního systému dalším řízením s předem známým průběhem a výsledkem, který „přinese“ pouze neúnosnou délku řízení pro stěžovatele, a to nejen pro něho, nýbrž i pro všechna další řízení, pro něž soudní systém není a ani nemůže být kapacitně nastaven,“ srov. usnesení 1 As 13/2006-39.

²²⁵ Molek, P. *Pojem „nepřijatelnosti“ v českém azylovém právu*. s. 117.

39. Nevidím proto důvod, proč by si nemohl počínat stejně i při absenci předchozích rozhodnutí.

Druhý Molkův legitimační pilíř se týká značné neúspěšnosti azylových kasačních stížností před uvedením nepřijatelnosti do právního řádu.²²⁶ Souhlasím, že je vhodné, aby nepřijatelnost kasačních stížností fungovala primárně v těch oblastech, v nichž stěžovatelé nejsou příliš úspěšní, resp. jinými slovy, kde míra chybovosti krajských soudů nedosahuje excesivně vysokých hodnot. Tento závěr však plyne spíše z požadavku efektivnosti filtračního mechanismu, neboť nepřijatelnost nebude moci být využívána a její výsledky se neprojeví, pokud bude značné množství kasačních stížností v dané agendě přijatelných právě pro nezanedbatelné pochybení krajského soudu, tj. pro čtvrté kritérium přijatelnosti. Nejsem však přesvědčený o tom, že nízká úspěšnost stížností v určité oblasti může bez dalšího sloužit jako důvod legitimacy použití daného filtračního mechanismu.

Domnívám se, že legitimita určitého institutu by měla spíše vyplývat z jeho souladu s ústavním pořádkem a z jeho rozumného zařazení do právního řádu na základě racionálních předpokladů a cílů. V tomto směru lze bez pochyby říci, že o ústavnosti institutu nepřijatelnosti není v zásadě sporu. Racionální předpoklady a cíle pak podle mého vyplývají z výše uvedených úkolů, jež Nejvyšší správní soud má plnit.

Myšlenku filtračního mechanismu legitimuje do určité míry i skutečnost, že jeho použití není neobvyklým úkazem. V českém právním řádu je naopak pravidlem při rozhodování Nejvyššího soudu a Ústavního soudu nejprve zjistit, zda jejich síto nezachytilo danou kauzu, pročež se jí není nezbytně hlouběji zabývat.

Pro civilní dovolání platí omezení daná zejména v § 236 až § 238 občanského soudního řádu. Je vhodné poznamenat, že § 237 upravuje hodnotově stejná kritéria, jako jsou první tři důvody přijatelnosti popsané usnesením 1 Azs 13/2006-39, avšak jejich nenaplnění má rozdílně oproti právní úpravě nepřijatelnosti důsledek v podobě nepřípustnosti daného dovolání. Trestní dovolání je naopak omezeno z hlediska důvodnosti, a to především na závažné procesní a formální vady řízení.²²⁷ Oba tyto filtrační mechanismy jsou součástí právního řádu už více než dvacet

²²⁶ Úspěšných stížností ve věci mezinárodní ochrany bylo v roce 2004 pouze 5,6 %, tj. 104 případů. V podrobnostech viz kapitola 2.1.

²²⁷ Srov. § 265a an. trestního řádu.

let a lze se domnívat, že fungují dobře. Podle bývalého předsedy Mazance rozhodlo v roce 2019 civilní kolegium Nejvyššího soudu meritorně celkem 16 % věcí. Trestní kolegium se muselo zabývat z hlediska důvodnosti dokonce pouze pěti procenty všech případů.²²⁸ Za stejné období posoudil Nejvyšší správní soud celkem 3 880 věcí a rozsudkem z nich vyřídil 2 431, tedy 62,65 %.

U Ústavního soudu jde už o jistou tradici, když takřka drtivou většinu věcí meritorně neposuzuje. Účelným mechanismem filtrace nápadu je v tomto případě tzv. zjevná neopodstatněnost návrhu podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Ta má zaručit, že Ústavní soud např. nebude přezkoumávat zásah do práv, která nemají ústavní charakter,²²⁹ nebo nebude ingerovat do provádění úkonů v rozsahu kompetencí obecných soudů při řízení před nimi.²³⁰ Ústavní soud však do určité omezené míry posuzuje obsah ústavní stížnosti a podle vlastních kritérií volí, zda případ posoudí z hlediska důvodnosti či nikoli.²³¹ V tomto se tak zvolené řešení nápadně podobá institutu nepřijatelnosti. V čem se naopak liší, to je jednoznačnost vymezení kritérií. Jak komentářová literatura přiznává, „[m]ěřítko zjevné neopodstatněnost není jednou provždy dané.“²³² Liší se však efektivnost mechanismu: pomineme-li vyřízení určité skupiny nápadu pro procesní a formální nedostatky, posuzoval v roce 2019 Ústavní soud celkem 3 435 věcí. Z toho 217 rozhodl nálezem a 3 218 případů ukončil usnesením o zjevné neopodstatněnosti návrhu. Z hlediska důvodnosti se tak Ústavní soud zabýval pouze 6,32 % procesně bezvadných případů a 4,63 % veškerých kauz.²³³

²²⁸ Mazanec tato data předestřel poslancům na semináři konaném k institutu nepřijatelnosti v Poslanecké sněmovně, srov. *Institut nepřijatelnosti – ke sněmovnímu tisku 237 – soudní řád správní. 16. 1. 2020*. Údaje jsou evidentně zaokrouhlené a shodují se s čísly, která jsem získal z oddělení dokumentace a analytiky Nejvyššího soudu, srov. graf č. 6.

²²⁹ Srov. např. nález ÚS ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, odst. 69.

²³⁰ Srov. nález ÚS ze dne 8. 1. 1997, sp. zn. II. ÚS 127/96.

²³¹ Srov. usnesení ÚS ze dne 24. 9. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 24/02, zejm. odst. 6.2.

²³² Srov. Filip, J. In: Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V. *Zákon o Ústavním soudu*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 234.

²³³ Srov. Ústavní soud ČR. Ročenka Ústavního soudu 2019 [online]. *usoud.cz*. [cit. 15. 3. 2022]. s. 57

I zahraniční správní soudnictví je do značné míry ovlivněno určitou redukcí nápadu skrze různé filtrační mechanismy. Podrobněji o nich píše v kapitole 5.4. Na tomto místě považuji za vhodné zmínit, že v roce 2019 byl tuzemský Nejvyšší správní soud jedním z mála podobných evropských těles, které neměly prakticky žádné obecněji nastavené síto nápadů.²³⁴

Konečně, ani Evropský soud pro lidská práva není proti existenci filtračního mechanismu a neshledává jeho použití rozporným s právem na spravedlivý proces podle čl. 6 Úmluvy. Vrcholné soudy pak nemusí ani předložit podrobné odůvodnění v případě, kdy se právě na podkladě filtračního mechanismu odmítnou podrobně zabývat danou kauzou. Lze se spokojit toliko s citací relevantních zákonných ustanovení.²³⁵ Evropský soud pro lidská práva zmiňuje jak jednoznačnost a předvídatelnost uplatnění filtračních kritérií, tak i legitimitu celkového sledovaného účelu. V jiných případech argumentuje skutečností, že odmítnutí věci pro jeho zachycení v sítu vrcholného soudu předcházelo přezkoumání dvěma soudními instancemi.²³⁶ Takovou proceduru ale nestanovuje jako podmínku. Kromě toho lze připomenout, že Nejvyšší správní soud danou kauzu zkoumá až jako čtvrtý orgán v řadě. Je tak evidentní, že stěžovatel netrpí nedostatkem příležitostí vyjádřit se k věci a hájit se před daným orgánem.

V rámci českého právního řádu, ani v evropském srovnání tak není existence možnosti selekce nápadů v nějaké podobě ojedinělou věcí. Naopak, Nejvyšší správní soud do účinnosti novely z roku 2021 zůstával ve svém postupu prakticky osamocen v národním i kontinentálním

https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Rocenky/Ustavni_soud_Rocenska_2019_CZ.PDF

²³⁴ Informace plyne z výroků Barbary Pořízkové a Pavla Molka v rámci pořadu Týden v justici, srov. Česká televize. Týden v justici [online]. *iVisilání ČT*. 15. 9. 2019. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.ceskatelevize.cz/porady/11129264015-tyden-v-justici/319281381900915/>

²³⁵ Viz např. např. *Affaire Papaioannou c. Grèce* ze dne 2. 6. 2016, č. stížnosti 18880/15, § 44.

²³⁶ Srov. *Affaire Arribas Antón c. Espagne* ze dne 20. 1. 2015, č. stížnosti 16563/11, § 50.

srovnání. Jak teoretické uchopení institutu vycházející z jeho legitimacy, tak zákonodárce, ale i vrcholné tuzemské soudy a Evropský soud pro lidská práva aprobovali filtrační mechanismus v podobě nepřijatelnosti kasační stížnosti užívané Nejvyšším správním soudem. Nevidím proto důvod bránit se jemu či jeho rozšíření pro jeho legitimitu i efektivitu a mám za to, že filtrační mechanismus nepřijatelnosti je skutečně ve vymezených případech přijatelný.²³⁷

²³⁷ Inspirováno Staňkem a Dvořákovou. Z „laboratoře“ do ostrého provozu – co přinese rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti. II. část.

5 Náměty na zefektivnění institutu nepřijatelnosti

V této kapitole se věnuji obvyklým třecím plochám institutu nepřijatelnosti v poslední době, ale i některým svým návrhům na vylepšení efektivity nepřijatelnosti kasační stížnosti.

První z nich je odvážná myšlenka týkající se změny koncepce odůvodňování usnesení o odmítnutí stížnosti pro nepřijatelnost. Dále se soustředím na mechanismy, které by měly prospět účinnosti úpravy – jde o povinnost na straně stěžovatele doplnit kasační stížnost o nezbytnou argumentaci ohledně přijatelnosti jeho stížnosti, analýzu rozporu uvnitř soudu ohledně stížností proti procesním rozhodnutím a uchopení filtračních mechanismů v ostatních evropských zemích s důrazem na možnou inspiraci.

5.1 Koperníkovský obrat směrem k neodůvodňování

V kapitole 4.3.1 jsem popsal, že Ústavní soud v rámci své rozhodovací praxe velmi rigidně trvá na tom, aby i usnesení Nejvyššího soudu o odmítnutí případu pro nepřijatelnost byla odůvodňována v rozsahu stanoveném § 157 odst. 2 občanského soudního řádu²³⁸ i dosavadní rozhodovací praxí Ústavního soudu. Stejný přístup zaujal u odůvodňování usnesení Nejvyššího správního soudu o odmítnutí stížnosti pro nepřijatelnost, když ve své judikatuře implicitně nabádá Nejvyšší správní soud, aby se neodchyloval od své dosavadní praxe a nezačal tato rozhodnutí neodůvodňovat.²³⁹

Je však skutečně nezbytné, aby Nejvyšší správní soud, případně Nejvyšší soud tento typ rozhodnutí takto důsledně odůvodňoval?

Domnívám se, že nikoli. Prvním z argumentů je již výše předestřený poznatek, podle kterého není nutné odůvodnit rozhodnutí o nepřijetí věci do přezkumu důvodnosti, pokud mu předcházelo řízení před jiným

²³⁸ Pro kontext je vhodné upozornit, že § 157 odst. 2 občanského soudního řádu stanovuje standard odůvodnění nejpřísněji ze všech možností připouštěných občanským soudním řádem. Srov. odstavce 3 a 4 téhož paragrafu.

²³⁹ V podrobnostech viz kapitola 2.2.4.

soudem, který se otázkou dostatečně precizně zabýval, a třeba ji i vyřešil za pomoci ustálené judikatury vrcholného soudu. Vrcholný soud odmítavým usnesením totiž implicitně dává najevo, že souhlasí s názorem soudu, který vydal napadené rozhodnutí, a nepovažuje za nutné k jeho odůvodnění nic dodávat. Ve chvíli, kdy sám napadený rozsudek poukazuje na skutečnost, že daná otázka je již judikaturou vrcholného soudu vyřešena, vrcholný soud při přezkumu s touto judikaturou souhlasí a ani nenalezl vadu řízení, jíž by se měl zabývat, pak pragmaticky nedává smysl tento myšlenkový postup popisovat a neustále opakovat v každém odůvodnění znovu, neboť je podle mého názoru zjevný i ze samotného výroku rozhodnutí.

Takový závěr dle mého mínění není rozporný ani s požadavkem na určitou míru odůvodnění, která plyne z judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Podle ní je nezbytné, aby se i na rozhodnutí vrcholných soudů vztahovaly základní záruky obsažené v článku 6 Úmluvy. Imperativ spravedlivého procesu ale nepožaduje, aby bylo detailně odůvodněno i rozhodnutí o opravném či mimořádném opravném prostředku. Rozhodovací praxe uvádí, že v případech odmítnutí věci pro nedostatečnou důležitost předkládané otázky může postačit, pokud se vrcholný soud omezí na citaci ustanovení zákona, jež daný postup upravuje.²⁴⁰

Eventuální možností dle Evropského soudu pro lidská práva je ztožnění se vrcholného soudu s odůvodněním napadeného rozhodnutí.²⁴¹ Takový postup je nicméně z hlediska uspokojení práva na spravedlivý proces přijatelný pouze za předpokladu, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí je patrné, že se soud věnoval všem stěžejním otázkám, jež mu byly předloženy. Naopak není přípustné, aby vrcholný soud souhlasil se závěry předchozího stupně a nekriticky je převzal bez jakéhokoli vlastního posouzení. Tento postup dále předpokládá, že napadené rozhodnutí obsahuje odpovědi na všechny podstatné otázky, jež stěžovatel prezentoval před vrcholným soudem, pročež k odůvodnění napadeného rozhodnutí není v podstatě co dodat, ani mu co vytknout.²⁴²

Považuji za vhodné upozornit i na dovětek případu Helle. Evropský soud pro lidská práva v něm vyjadřuje důležitost požadavku zabývat se

²⁴⁰ Např. *Affaire Simon c l'Allemagne* ze dne 6. 7. 1999, č. stížnosti 33681/96, § 50.

²⁴¹ *Srov. Case Helle v. Finland* ze dne 19. 12. 1997, č. stížnosti 20772/92, § 56, 59, 60.

²⁴² *Srov. Affaire Boldea c. Roumanie* ze dne 15. 2. 2007, č. stížnosti 19997/02, § 33. Či též *Affaire Albert c. Roumanie* ze dne 16. 2. 2010, č. stížnosti 31911/03, § 40.

stěžejními otázkami a nespokojit se s pouhým potvrzením argumentace tím spíše v kontextu případů, kdy stěžovatel nebyl oprávněn svůj případ ústně před soudem obhájit. Je nasnadě, že takováto situace je v našem správním soudnictví relevantní vzhledem k „oblíbenému“ rozhodování krajského soudu bez nařízení ústního jednání na základě fikce souhlasu účastníků s ním.

Proč tak přes stabilní praxi Evropského soudu pro lidská práva trvá Ústavní soud na povinnosti vrcholných soudů odůvodňovat usnesení o odmítnutí věci pro nedostatečný prospektivní přesah?²⁴³

Na to nelze s jistotou odpovědět. Nabízím relativně jednoduchou teorii: Ústavní soud nesouhlasí s možností obou nejvyšších soudů neodůvodňovat svá usnesení o odmítnutí věci na základě použití filtračního mechanismu, jelikož sám takovou pravomocí nedisponuje. Ústavní soud v době rozhodování o nálezu ze dne 11. 2. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 1/03 musel podle dobového znění zákona o Ústavním soudu odůvodňovat i usnesení o odmítnutí stížnosti pro zjevnou neopodstatněnost.²⁴⁴ Zákonodárce tuto povinnost „změkčil“ až spolu s přijetím novely filtračního mechanismu Nejvyššího soudu v civilních věcech, kdy oběma soudům umožnil odmítavá usnesení odůvodňovat pouze stručně.²⁴⁵ Domnívám se však, že z hlediska soudní hierarchie nebylo pro Ústavní soud stravitelné připustit, že by orgán stojící fakticky pod ním mohl rozhodovat o svém oprávněném prostředku bez odůvodnění. Stejný závěr lze aplikovat i u rozhodování Nejvyššího správního soudu o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost.

Nelze asi rozumně předpokládat, že by Ústavní soud v dohledné době zcela obrátil svůj pohled na nezbytnost odůvodnění usnesení byť vrcholných soudů rozhodujících o nepřijatelnosti mimořádného oprávněného prostředku, přestože judikatura Evropského soudu pro lidská práva týkající se filtračních mechanismů v jiných členských státech

²⁴³ Na okraj lze podotknout, že evidentně nejde o „přehlédnutí“ případu Helle Ústavním soudem, neboť jím navrhovatelé v případě nálezu Pl. ÚS 1/03 argumentovali, srov. náleze ÚS sp. zn. Pl. ÚS 1/03.

²⁴⁴ Srov. § 43 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon o Ústavním soudu.

²⁴⁵ Podotýkám, že ke změně typologie odůvodňování Ústavního soudu neexistuje důvodová zpráva, která by popisovala myšlenky za tímto záměrem, jelikož změna zákona vyplynula z pozměňovacího návrhu.

Úmluvy mu v tomto směru ukazuje cestu. Pokud by však k tomu hypoteticky mělo dojít, z hlediska funkcí Nejvyššího správního soudu by se změna neměla zřejmě projevit v zásadě negativně. Úloha vypořádávat se nejvíce se složitými případy bude určitě zachována a touto úpravou ještě posílena z hlediska schopnosti soudu lépe alokovat svůj čas a lidské zdroje. Pokud jde o sjednocování judikatury, soudní praxe bude schopná produkovat více rozhodnutí, která na první pohled nebudou mít perspektivní povahu. Pokud je bude takto označovat, bude se tím do značné míry čistit nepřehledná džungle z hlediska množství rozhodnutí, jež obsahuje. A co individuální spravedlnost? Rozhodování bude rychlejší, avšak stěžovatel se od Nejvyššího správního soudu nedozví, proč daný případ podstatně nepřesahuje jeho vlastní zájmy. Pokud však absence odůvodnění bude zdůvodněna úplným ztotožněním se soudem s odůvodněním napadeného rozhodnutí, jež bude mít kvality, které zmiňuje Evropský soud pro lidská práva, nebude podle mého názoru stěžovatel zkrácen ve svém právu na spravedlivý proces.²⁴⁶

Osobně se přikláním spíše než k lakonickému konstatování „Toto rozhodnutí neobsahuje odůvodnění,“ ke změně zákonné úpravy, jež by přesně formulovala pravomoc soudu odmítnout případ podle konkrétního ustanovení zákona, které by zároveň umožnilo soudu rozhodnutí v co nejširší míře neodůvodnit, pokud budou naplněna určitá kritéria, např. nepřijatelnosti kasační stížnosti spolu s bezvadným odůvodněním napadeného rozhodnutí, s nímž se soud namísto vlastního odůvodnění ztotožní. Soud by následně v rámci své rozhodovací praxe vydal „vzorové“ usnesení, jímž by jasně deklaroval, že v rámci odůvodnění plně odkazuje na napadené rozhodnutí, které mimo jiné uvádí relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, jež danou kauzu řeší, soud se od ní nehodlá odchylovat, neseznal, že by existovala rozhodovací praxe s touto rozporná, ani nenalezl v rámci řízení před krajským soudem vadu, která by odůvodňovala vyslovení přijatelnosti předmětné stížnosti. Na toto usnesení by bylo možné v budoucích odmítavých rozhodnutích soudu odkázat namísto odůvodnění, eventuálně je doplnit odstavcem vlastních

²⁴⁶ Jsem si vědom skutečnosti, že rozsah práva na spravedlivý proces není shodný v Listině a Úmluvě a vnitrostátní dokument může být širším katalogem než Úmluva. Pokud by tomu tak je v případě rozdílného rozsahu odůvodnění, nevidím pro to jiné opodstatnění než interpretaci Listiny nálezem sp. zn. Pl. ÚS 1/03. Ústavní soud se však argumentačně nijak nevypořádává s rozparem své interpretace Listiny a rozdílné interpretace Úmluvy Evropským soudem pro lidské práva.

poznatků pouze decentně usměrňujících argumentaci napadeného rozhodnutí.

Logická kritika se nabízí: Kolik rozhodnutí krajského soudu bude natolik perfektních, že by se za ně mohl Nejvyšší správní soud zcela postavit a nic k nim nedoplnit? Na to nelze s jistotou odpovědět bez důsledné a časově náročné studie rozhodovací praxe krajských soudů. Nicméně je prakticky jisté, že taková rozhodnutí existují. Soud by tak podle mého názoru mohl a měl mít možnost v případech, které se k tomu účelu hodí, taková odmítavá rozhodnutí neodůvodnit. Historická zkušenost ukazuje, že k příležitosti neodůvodňovat zaujal Nejvyšší správní soud spíše opatrný přístup. Považuji za vhodné mu tuto pravomoc ponechat, aby ji mohl aprobovat například v určitých typových případech, u nichž on sám vyhodnotí neúčelnost podrobného odůvodňování.²⁴⁷

Případně lze doporučit postupné a vytrvalé zkracování odůvodnění usnesení o odmítnutí věci pro nepřijatelnost. Namísto obsáhlého popisu okolností předcházejících podání kasační stížnosti, jejich důvodů a dlouhé citace usnesení 1 Azs 13/2006 – 39 interpretujícího pojem nepřijatelnosti bych preferoval omezení se na několik málo vět o tom, které relevantní otázky stěžovatel soudu předkládá k posouzení a zda je soud již svou judikaturou vyřešil, případně jak. Osobně se mi v tomto duchu líbí některá usnesení soudce Výborného.²⁴⁸ I ta by jistě mohla být kratší a výstižnější, avšak z hlediska inspirace je považuji za hodnotná.

5.2 Povinnost tvrdit důvod přijatelnosti a odůvodnit jej

Je zcela evidentní, že zájmem stěžovatele při podání potenciálně nepřijatelné kasační stížnosti bude právě její přijatelnost. Pragmaticky řečeno, stěžovatel brojící proti rozhodnutí, jímž mu bylo zasaženo do jeho

²⁴⁷ S myšlenkou neodůvodňování souhlasili při zavedení nepřijatelnosti do právního řádu i další autoři. Šimíček, srov. Šimíček. *Přijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu – jedna z cest k efektivitě práva*. s. 6. považuje pravomoc neodůvodnit za řešení „systémově čisté a transparentní.“ Bobek, srov. Bobek. *Curia ex machina; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů*. s. 7. jde ještě dál a tvrdí, že „[a]bsence odůvodnění u nepřijatých stížností je alfou a omegou celého systému selekce nápadu.“

²⁴⁸ Srov. např. usnesení NSS ze dne 5. 12. 2019, č. j. 8 Azs 241/2019-46, usnesení ze dne 16. 10. 2019, č. j. 8 Azs 251/2019-30, či usnesení ze dne 19. 12. 2018, č. j. 8 Azs 324/2018-31.

veřejných subjektivních práv, nebude určitě spokojen, pokud Nejvyšší správní soud jeho případ z hlediska důvodů nepřezkoumá, což bude resultovat v to, že napadené rozhodnutí zrušeno nebude.

Zájmem stěžovatele by tak zcela logicky mělo být přesvědčit Nejvyšší správní soud o tom, že právě jeho stížnost má projít filtračním mechanismem. Má totiž k dispozici platformu (tj. kasační stížnost), kterou soudce musí před rozhodnutím kauzy přečíst. Jeho šance na posouzení z hlediska důvodnosti by se neměly snížit, pokud nepředloží argumenty o přijatelnosti jeho věci. Pokud však uvede důvody, jež mají relevanci (např. poukáže na nejednotnost rozhodovací praxe v jeho případě), pravděpodobnost jeho úspěchu by měla nepochybně vzrůst.

Někteří autoři se domnívají, že je stěžovateli stanovena přímo povinnost uvést, proč je stěžovatelův případ přijatelný.²⁴⁹ Tak tomu ovšem za aktuální a účinné právní úpravy není. Náležitosti kasační stížnosti stanovuje § 37 spolu s § 106 soudního řádu správního, které se však o takové povinnosti nezmiňují. Obdobně se k takovému názoru staví další komentářová literatura²⁵⁰ i usnesení 1 Azs 13/2006-39.²⁵¹ Nakonec, i z vlastní praxe mohu říci, že značná část potenciálně nepřijatelných stížností neobsahuje žádnou argumentaci směrem k přijatelnosti podání.

Identifikace přijatelnosti v konkrétní věci tak představuje činnost, která je pro stěžovatele doporučeněhodná, avšak nikoli nezbytná, neboť jí zákon nevyžaduje. Přesto se jí však následně soud musí věnovat. Kladu si proto otázku, zda není vhodné upravit náležitosti kasační stížnosti tak,

²⁴⁹ „(...) musí být v souladu s názorem Nejvyššího správního soudu v kasační stížnosti ve věci mezinárodní ochrany tvrzeno, v jakých ohledech považuje stěžovatel svou kasační stížnost za přijatelnou. Pokud kasační stížnost neobsahuje takovou argumentaci, pak nemůže být považována za přijatelnou,“ srov. Hlouch. In: Potěšil. et al. *Soudní řád správní: Komentář*, s. 1016.

²⁵⁰ Např. Zavřelová, J. In: Jemelka, L. Podhrázký, M. et al. *Soudní řád správní*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 940. Anebo též Kühn. In: Kühn, Kocourek. et al. *Soudní řád správní. Komentář*. s. 960.

²⁵¹ „Zájmem stěžovatele je rovněž uvést, v čem spatřuje, v mezích kritérií přijatelnosti popsaných výše, v konkrétním případě přesah svých vlastních zájmů, a z jakého důvodu by tedy měl Nejvyšší správní soud předloženou kasační stížnost věcně projednat,“ srov. usnesení 1 Azs 13/2006-39.

aby stěžovatel musel nepřijatelnost tvrdit a aby zároveň měl povinnost předložit soudu racionální argumentaci podporující jeho závěr?

Pokud se na problém podíváme z teoretického hlediska, fakticky se ptám, zda mohu vůbec po stěžovateli (respektive spíše po jeho advokátovi)²⁵² požadovat, aby se orientoval v relevantní judikatuře Nejvyššího správního soudu, nebo ji snad dokonce znal. Odpověď podle mého odvisí od problému závaznosti a normativnosti judikatury vrcholných soudů. Pokud totiž nese ustálená rozhodovací praxe i určitý precedenční či normativní význam, pak můžeme říci, že je do jisté míry závazná, protože by o ní advokát měl vědět a používat ji jako jiné součásti právního řádu.

Přehledku doktrinárního přístupu k pohledu na judikaturu jako na pramen práva předkládá Chvojka.²⁵³ Můj závěr z ní je takový, že většina autorů rozhodnutím vrcholných soudů přisuzuje určitou míru závaznosti i erga omnes, tedy nikoli pouze pro danou kauzu. Střídají se přitom termíny jako quasiprecedenční význam,²⁵⁴ argumentační závaznost²⁵⁵ či jako by byla [judikatura] pramenem práva.²⁵⁶ Přístup mně osobně nejbližší zaujímá Zdeněk Kühn, který nesouhlasí se závazností judikatury pouze de facto, ale přímo ji pojímá jako pramen práva s formální závazností a určitou normativní silou, a to mj. na základě argumentu formální spravedlnosti a předvídatelnosti práva.²⁵⁷ Lze doplnit, že se možná jedná o názor na okraji spektra, nicméně se k němu postupem času praxe

²⁵² V tomto kontextu by bylo vhodné přehodnotit přístup rozhodovací praxe tak, aby v určitých případech nemusel důvody přijatelnosti formulovat sám stěžovatel vzhledem k tomu, že „při zavádění institutu přijatelnosti kasační stížnosti ve věcech azylu navíc zákonodárce vycházel z toho, že se bude jednat o tzv. advokátský proces,“ srov. rozsudek NSS ze dne 26. 7. 2006, č. j. 3 Azs 35/2006-104.

²⁵³ Srov. Chvojka, Š. *Soudní rozhodnutí jako pramen práva? (srovnání povahy rozhodnutí ESLP, SD EU a českých soudů)*. 2021, diplomová práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta. s. 26 an.

²⁵⁴ Viz Gerloch, A. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021, s. 84.

²⁵⁵ Viz Harvánek, J. et al. *Právní teorie*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 219

²⁵⁶ Viz Knapp, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 133.

²⁵⁷ Viz Kühn, Z. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Karolinum, 2002, s. 280 an. Obdobně k tématu i Ústavní soud, srov. náleze ÚS ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04.

vydává. Nejvyšší správní soud tvrdí, že v obecné rovině je povinností krajských soudů znát judikaturu Nejvyššího správního soudu a řídit se jí.²⁵⁸ Tento závěr do určité míry korigoval v již sbírkovém rozhodnutí, když připustil, že se krajský soud může od judikatury odchýlit, „*jestliže není v dané věci přímo zavázán právním názorem kasačního soudu a jestliže svůj odlišný právní názor podepře komplexní, racionální a transparentní konkurující argumentací.*“²⁵⁹

Mám tak za to, že judikatura vrcholných soudů určitou normativní sílu má. Lze z ní dovodit povinnost advokáta ji znát? Česká advokátní komora prezentuje tzv. znalostní povinnost jako jednu z kategorií, které má advokát ovládat.²⁶⁰ Vychází přitom z názoru doktríny, která se jednotlivým povinnostem věnuje a která znalost judikatury zařazuje pod znalostní povinnost advokáta.²⁶¹ Tento závěr potvrdila i civilní judikatura Nejvyššího soudu, jež se hlouběji zabývá i rozsahem znalostní povinnosti.²⁶²

Z těchto důvodů se domnívám, že není konfliktní ani nerozumný požadavek, aby advokát v budoucnu měl znát judikaturu Nejvyššího

²⁵⁸ Srov. rozsudek NSS ze dne 16. 8. 2006, č. j. 1 Aps 2/2006-68.

²⁵⁹ Srov. rozsudek NSS ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011-347.

²⁶⁰ Viz. Miketa, R. Vstupní školení pro advokátní koncipienty [online]. *koncipienti.cak.cz*. 24. 2. 2021. [cit. 15. 3. 2022]. s. 89. <https://www.cak.cz/assets/pro-koncipienty/vzdelavani/vstupni-skoleni-24-02-2021--judr--radim-miketa.pptx>

²⁶¹ Srov. TICHÝ, L. (ed.) *Odpovědnost advokáta za škodu*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 125, 128 an.

Obdobně též Tégl, P., Melzer, F. K rozsudku NS o odpovědnosti advokáta za nesprávný právní názor [online]. *Advokátní deník*. 20. 8. 2019. [cit. 15. 3. 2022]. <https://advokatnidenik.cz/2019/08/20/glosa-k-rozsudku-ns-o-odpovednosti-advokata-za-nespravny-pravni-nazor/>

²⁶² „V souvislosti s otázkou, jak vysoký standard vědění (vědomostí) je třeba zvolit, je v ČR třeba se přiklonit k „modelu“ průměrného svědomitého a obezřetného advokáta, který vykonává praxi i samostatně, jenž se nespécializuje pouze na úzký okruh agendy, který však má za pomoci běžně dostupných elektronických médií přístup k široké paletě informačních zdrojů, pravidelným studiem si udržuje relativně vysokou obecnou úroveň vědomostí a je schopen si vždy s přihlédnutím ke konkrétní situaci vědomosti aktualizovat, obnovit a adaptovat,“ srov. rozsudek NS ze dne 27. 5. 2020, sp. zn. 23 Cdo 1858/2019.

správního soudu týkající se nepřijatelnosti kasační stížnosti, eventuálně aby byl schopen ji nalézt v právních systémech a jiných zdrojích.²⁶³ K tomu lze doplnit, že pro funkčnost systému je nezbytné, aby byla všechna rozhodnutí vrcholných soudů (a nejlépe i nižších instancí) publikována se vzdáleným přístupem.

Lze také poukázat na jiné právní řády, které takovouto povinnost zakotvují přímo zákonem. Například rakouský zákon o správním soudu přidává k náležitostem podání povinnost předložit důvody směřující k odůvodnění přijatelnosti případu.²⁶⁴ Prakticky totožně se k problému staví německý zákonodárce.²⁶⁵

Proti zavedení tohoto systému stojí námitka, že budoucí úspěch stěžovatele v jeho věci bude do značné míry determinován právě tím, zda jeho advokát dokáže nalézt relevantní judikaturu či dobře vyargumentovat jiný důvod přijatelnosti jeho stížnosti. Takový stav je však již dnes běžnou praxí – i mezi advokáty jsou zastoupeni ti kvalitnější a ti méně kvalitní. Naštěstí pro stěžovatele, odpovědnost advokáta za újmu klientovi vyplývá z porušení jeho povinnosti vč. povinnosti znalostní.

Přimlouval by se za zavedení povinnosti stěžovatele (vzhledem k povinnému zastoupení pak spíše ve výsledku advokáta) tvrdit důvody přijatelnosti kasační stížnosti a zdůvodnit je vzhledem k naplnění kritérií v tuzemském právním prostředí i vzhledem k funkčnosti takové úpravy v zahraničí.

5.3 Nepřijatelnost v procesních věcech

Dalším propíraným tématem je eventuální nepřijatelnost kasačních stížností, jež míří nikoli proti rozhodnutí krajského soudu, jímž se řízení

²⁶³ Shodně se mnou např. Passer, J. Jak ulehčit ústavnímu soudu: řešení slovinské; diskuse [online]. *jinepravo.cz*. 5. 8. 2007. [cit. 15. 3. 2022]. https://jinepravo.blogspot.com/2007/08/jak-ulehit-stavnmu-soudu-eeen-slovinsk.html#disqus_thread

Obdobně též Bobek, Kühn et al. *Judikatura a právní argumentace*. s. 179.

²⁶⁴ Srov. § 28 Abs. 3 Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 – VwGG. StF: BGBl. Nr. 10/1985 (WV) idF BGBl. I Nr. 194/1999 (DFB).

²⁶⁵ Srov. § 133 Abs. 3 VwGO, Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. Oktober 2021 (BGBl. I S. 4650) geändert worden ist.

končí, ale proti procesnímu usnesení v rámci řízení – zejména jde o rozhodnutí o neustanovení advokáta či neosvobození od soudních poplatků.

Už v kapitole 4.2.2.2 jsem zmínil, že je tato kasační agenda vhodná k podřazení pod věci, jež by bylo vhodné odmítat pro nepřijatelnost vzhledem k úspěšnosti krajského soudu a zátěži pro Nejvyšší správní soud z nápadu plynoucí. Zároveň však je nutné připustit, že ohledně potenciální nepřijatelnosti stížností z této kategorie probíhá uvnitř soudu neshoda či dokonce konflikt.

Spor se vážněji projevil v rámci rozhodování rozšířeného senátu ve věci 9 Azs 66/2014-69.²⁶⁶ Jeho většina argumentovala v tom směru, že záměrem institutu nepřijatelnosti bylo zamezení zneužívání kasační stížnosti směřující proti rozhodnutí krajských soudů o žalobě proti rozhodnutí ministerstva vnitra ve věcech mezinárodní ochrany. Pokud jde o jiné stížnosti, „*aplikace institutu nepřijatelnosti nedává smysl,*“ neboť „*stížnosti proti procesním usnesením krajského soudu v řízení o žalobě takovým způsobem zneužívány nejsou, jejich počet je naprosto zanedbatelný, odkladný účinek ze zákona nemají ani nevykazují typizovaný charakter.*“ Za použití těchto i dalších argumentů rozhodl rozšířený senát, že nepřijatelnost dopadá pouze na stížnosti proti rozhodnutím krajských soudů, kterými se končí řízení o žalobách proti rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany – vyloučil tedy nepřijatelnost ve věcech nápadu proti procesním rozhodnutím být v řízení o žalobě ve věci mezinárodní ochrany.

Rozhodnutí je však zajímavé především proto, že obsahuje vcelku ostrý disent Zdeňka Kühna, který rozporuje jednotlivé argumenty rozšířeného senátu a uzavírá poznámkou o dosavadním nepochopení významu institutu nepřijatelnosti a jeho neefektivní aplikaci.

Zmíním pouze některé argumenty, se kterými shodně s Kühnem musím polemizovat.²⁶⁷ Jistě nelze hovořit o zanedbatelném počtu procesních stížností. Z tabulky č. 2 představené v kapitole 4.2.2.2 vyplývá, že v letech 2014 a 2015, tedy v době rozhodování rozšířeného senátu o

²⁶⁶ Usnesení RS NSS ze dne 21. 1. 2015, č. j. 9 Azs 66/2014-69.

²⁶⁷ Možnost použití nepřijatelnosti v procesních věcech podporuje také Hlouch, srov. Hlouch. In: Potěšil. et al. *Soudní řád správní: Komentář*, s. 1018. Svůj závěr opírá o odkaz na jazykový a logicko-systematický výklad bez bližšího zdůvodnění a rozvítejší argumentace. Je ovšem vhodné připomenout, že tento názor byl prezentován zhruba půl roku před vyhlášením rozhodnutí rozšířeného senátu, proto jej Hlouch logicky nikterak nereflektuje.

nepřijatelnosti procesních věcí, dosahoval počet procesních stížností na 7 až 7,5 % celkového nápadu. Ani v průběhu dalších let nebyl zanedbatelný, pouze jednou v minulé dekádě klesl pod 6 % celkového nápadu. Ačkoli senátní majorita hovoří o procesních stížnostech pouze ve věcech mezinárodní ochrany, prizmatem jmenovaného a obecného záměru zákonodárce ulevit soudu od nápadu není problém „procesních věcí“ pomínutelný.

Pokud jde o typovost procesních stížností a jejich zneužívání, mám za to, že takováto stížnost může směřovat proti velmi omezenému množství obvykle vydávaných procesních usnesení, a to pouze z několika málo důvodů. Domnívám se, že jde (nikoli však paušálně) o typický kverulant-ský nástroj a postoj, kdy stěžovatel podává opravné prostředky vůči všemu a všem. Navíc úspěšnost těchto stížností nebývá zvláště vysoká.

Nepokořený však zůstává především Kühnův argument *a maiori ad minus*, když rozšířený senát přiznává vysoký standard „plného“ přezkumu důvodnosti stížnostem proti rozhodnutím procesní povahy, zatímco posouzení ukončující řízení může odmítnout pro nepřijatelnost. Tento nelogický závěr nemá opodstatnění v textu zákona, ani jej nelze dovozovat výkladu *e ratione legis*.²⁶⁸

S Kühnovou kritikou pracuje navazující rozsudek ze dne 10. 6. 2021, č. j. 1 As 124/2021-28, který na rozdíl od předchozího nebyl publikován ve sbírce. Přestože však explicitně argument zmiňuje, vůbec se s ním v rozsudku nevypořádává. Poselstvím rozsudku je skutečnost, že není důvod závěry předcházejícího rozhodnutí rozšířeného senátu revidovat ani ve světle účinnosti novely z roku 2021.

S tím asi z hlediska vázanosti soudu jeho předchozí judikaturou nelze nesouhlasit. Nic totiž nenasvědčuje tomu, že by zákonodárce změnil typy rozhodnutí, proti nimž podaná kasační stížnost může být nepřijatelná. Zákonodárce pouze vyměnil agendu mezinárodní ochrany za

²⁶⁸ Osobně jsem přesvědčen, že zákonodárce o tomto problému netuší. Je tak obtížné dovozovat jeho úmysl v ohledu procesních kasačních stížností, pokud úmysl zcela absentuje. Obecný záměr celé úpravy vede ke snížení zatížení Nejvyššího správního soudu. Pokud si však soud dvířka nepřijatelnosti simultánně zavírá s argumentací, jež většinou nefunguje, srov. v podrobnostech dissent Zdeňka Kühna k usnesení RS NSS ze dne 21. 1. 2015, č. j. 9 Azs 66/2014-69, pak tento záměr soud hatí, aniž by mi bylo zcela jasné, proč tomu tak je.

oblast působnosti specializovaného samosoudce a z teleologického výkladu nevyplývá úmysl jiné úpravy.

Logický argument *a fortiori* však zůstává platný a nevyvrácený. Jak lze z předchozí kritiky poznat, nepovažuji řešení rozšířeného senátu za šťastné. Z mého pohledu dává větší smysl jednoduše stížnosti v procesních věcech uchopit samostatně a nakládat s jejich souhrnem jako s agendou, která splňuje předpoklady pro podřazení mezi typovější věci v kontextu nepřijatelnosti. Tím odpadne starost o to, zda procesní rozhodnutí senátu krajského soudu má být předmětem přezkumu z hlediska důvodů a zda procesní rozhodnutí samosoudce musí nejprve projít testem přijatelnosti. Odpadne rovněž z toho plynoucí argument „*neospravedlivé nerovnosti (...) pouze v návaznosti na skutečnost, v jakém obsazení soud rozhodoval.*“²⁶⁹

Vzhledem k roztržitosti názorů se však domnívám, že taková úprava nebude moci vycházet z rozhodovací praxe soudu. Namísto toho bude vhodnější řešení, pokud zákonodárce tuto oblast zařadí do samosoudcovské působnosti, eventuálně provede komplexnější změnu dle návrhu v kapitole 5.1.

5.4 Nápady na zlepšení filtračního mechanismu z jiných právních řádů

Na závěr této práce si dovoluji předestřít několik návrhů, které fungují v rámci správních soudnictví jiných evropských států a které by podle mého názoru mohly být uplatnitelné i v tuzemské správní větvi soudnictví. Víím a respektuji přitom, že každé řešení je do značné míry jedinečné a odvislé od místních a kulturních poměrů, zvyklostí a tradice. Přesto mám za to, že některé filtrační mechanismy by mohly najít své místo i v našem právním řádu.

²⁶⁹ Ten by byl použitelný i pro jakoukoli jinou dvojici případů, kdy jeden rozhoduje samosoudce a druhý senát. Nemůžu s ním však souhlasit, neboť „opodstatněnost“ plyne z rozhodnutí zákonodárce. Rozsudek navíc sám zmiňuje, že „*věci typově jednodušší umožňují projednání v různých zjednodušených formách řízení, bez újmy na standardech spravedlivého procesu (...).*“ Zmiňovaná rozdílnost tak je přímým důsledkem jednání zákonodárce a je zcela legitimní, což ostatně i rozsudek připouští.

Akademicky je zajímavá například doktrína *leave to appeal* spočívající v žádosti o povolení k podání opravného prostředku. V daném řízení se pak zjednodušenou a zrychlenou procedurou rozhodne o opodstatněnosti žádosti a o jejím eventuálním přínosu pro rozhodovací praxi. Tento přístup je užívaný např. ve Velké Británii či skandinávských zemích,²⁷⁰ avšak v České republice bych se obával nedostatku tradice tohoto institutu a skepse k použití prakticky zcela odlišného nazírání na proceduru opravného prostředku, než je ta aktuální.

Alternativními filtračními mechanismy jsou například vysoké soudní poplatky, které často korelují s částkou hrubého domácího produktu na osobu – relativně vysoké jsou proto ve státech jako Velká Británie či Norsko.²⁷¹ Zde se však nabízí otázka správného zacílení takového opatření, jíž jsem se věnoval již výše.²⁷² Jiným argumentem proti je například pochybnost, zda soudní poplatky reálně plní svou filtrační funkci, neboť některé státy jako např. Švédsko je nemají vůbec. Francie pak soudní poplatky právě z daného důvodu zrušila s účinností od roku 2014.²⁷³

Po mém soudu zajímavým návrhem je tvrdší postup proti tzv. *frivolous petitions* (v překladu neopodstatněným či šikanózním podáním)

²⁷⁰ Např. Švédsko, srov. Sweden. Answers to questionnaire of Seminar organized by the Supreme Administrative Court of the Czech Republic and ACA-Europe. Limits of judicial guarantee. Brno, 9. 9. 2019 [online]. [aca-europe.eu](https://www.aca-europe.eu). [cit. 15. 3. 2022]. https://www.aca-europe.eu/seminars/2019_Brno/Sweden.pdf, Norsko, srov. Norway. Answers to questionnaire. ACA-Europe. Brno, 9. 9. 2019. https://www.aca-europe.eu/seminars/2019_Brno/Norway.pdf, a Velká Británie, srov. United Kingdom, Answers to questionnaire. ACA-Europe. Brno, 9. 9. 2019. https://www.aca-europe.eu/seminars/2019_Brno/UK.pdf

²⁷¹ Kühn, Z. Molek, P. General Report. ACA-Europe Seminar. Measures to Facilitate and Restrict Access to Administrative Courts. Brno, 9. 9. 2019 [online]. [aca-europe.eu](https://www.aca-europe.eu). [cit. 15. 3. 2022]. s. 4. https://www.aca-europe.eu/seminars/2019_Brno/2019_BRNO_General-Report_en.pdf

²⁷² Srov. kapitola 4.2.1.

²⁷³ Srov. LOI n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

ukazující na jejich bagatelní, vulgární, případně obtěžující²⁷⁴ povahu. Tento typ nápadu se objevuje i v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu, typicky je řazen mezi věci ostatní kasační agendy. Jednotlivé administrativní justice přitom takové případy řeší různě – od jejich odmítání pro nepřípustnost, přes ignoraci, jelikož dané podání neodpovídá podstatě kasační stížnosti, až po sankční nástroje jako navýšení soudního poplatku či udílení pokut.²⁷⁵ Určitý mechanismus funguje i podle soudního řádu správního. Soud však udělí pořádkovou pokutu pouze (ve vztahu k nadepsanému problému) za urážlivé podání.²⁷⁶

Praxe některých evropských zemí mi připadají poněkud neúčinné, například obdržení „nálepky potíživosty“ při stálém podávání šikanózních stížností,²⁷⁷ ani navýšení soudního poplatku fenomén neopodstatněných stížností neodstraní. Možnosti soudu tak jsou v zásadě dvě: nic nedělat a takovými podáními se nezabývat, anebo pověsit nad stěžovatele pověstný Damoklův meč potenciální sankce, která ho stihne při podávání podobných stížností. Pro soudce a další osoby zabývající se daným případem je stěžejní čas, který kauze musí věnovat. Na druhou stranu mám za to, že fakticky neexistuje jiný způsob odbourání tohoto typu stížností než určitým rozhodnutím sankční povahy.

Proto by zřejmě nebylo od věci nějaký sankční mechanismus aplikovat, avšak tím způsobem, aby jej nemusel řešit personál soudu. Nabízí se například cesta správního trestu za přestupek, který pachatel spáchá opakovaným podáváním těchto šikanózních stížností, přičemž správním orgánem odpovědným za trestání by byl například krajský úřad.

²⁷⁴ V originále „vexatious litigant,“ srov. Queensland Courts. Vexatious litigants [online]. *courts.qld.gov.au*. 18. 5. 2021. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.courts.qld.gov.au/court-users/practitioners/vexatious-litigants>

²⁷⁵ Kühn, Molek. *General Report. ACA-Europe Seminar. Measures to Facilitate and Restrict Access to Administrative Courts. Brno, 9. 9. 2019.* s 10

²⁷⁶ Je vhodné doplnit, že tuzemský Nejvyšší správní soud již v minulosti měl nástroj na sankcionování šikanózních podání – šlo o pravomoc soudu udělit účastníkovi řízení či jeho zástupci pokutu, „*brojí-li proti jasnému znění zákona nebo jde-li o zřejmou svévoli,*“ jak plyne ze zákona č. 164/1937 Sb., o Nejvyšším správním soudě, jímž byl novelizován tzv. říjnový zákon. Je však možné, že v dnešní době by byla takto vágně pojatá hypotéza sankčního ustanovení vnímána jako nevhodná.

²⁷⁷ Jde například o Velkou Británii, srov. *Ibidem.* s. 10.

Jinou možností je pravomoc soudu požadovat po stěžovateli, aby zkrátil své podání na rozumnou délku. Takový přístup vyžaduje např. Řecko²⁷⁸ či Lotyšsko. Z pohledu efektivity soudu se přitom jedná o stěžejní prvek. Z vlastní zkušenosti si dovoluji tvrdit, že nemalá část podání stěžovatelů je rozsáhlejší, než by bylo nutné, často se v nich opakují vágní tvrzení, aniž by jimi stěžovatel sděloval konkrétní námitky či důvody stížnosti, případně opakují procesní historii a argumenty již posouzené krajským soudem. Obdobné opatření by přitom jednak přineslo časovou úsporu z jednoduchého důvodu kratších podání, ale také z důvodu konkrétnější argumentace stěžovatele.

Pokud jde o samotnou selekci nápadu, většina evropských států uplatňuje určitý filtrační mechanismus a pouze čtyři země nikoli.²⁷⁹ Typické kontinentální právní řády jako rakouský a německý třídí při řízení před ekvivalentem Nejvyššího správního soudu případy podle přijatelnosti. Ta standardně spočívá v rozporu napadeného rozsudku s ustálenou judikaturou soudu, případně v zjištění, že případ není doposud judikaturou řešen, nebo je řešen více judikáty rozdílně. Případ může být přijatelný rovněž, pokud je předkládaná otázka zásadní či fundamentální povahy.²⁸⁰ Německý zákon o správních soudech stanovuje navíc přijatelnost věcí, u nichž je namítána procesní vada, která mohla zapříčinit vadné rozhodnutí ve věci.²⁸¹

Je tedy zjevná značná podobnost filtračního mechanismu uplatňovaného v Německu a Rakousku s českou nepřijatelností kasační stížnosti. Stěžejní rozdíl však spočívá v rozsahu, neboť síto v těchto právních řádech dopadá na všechny případy a oblasti, zatímco český Nejvyšší správní soud může nově vytrít pro nepřijatelnost „pouze“ stížnosti napadající rozsudek krajského soudu, jež rozhodoval specializovaný

²⁷⁸ Srov. Greece, Answers to questionnaire. ACA-Europe. Brno, 9. 9. 2019. s. 10. https://www.aca-europe.eu/seminars/2019_Brno/Greece.pdf

²⁷⁹ Kühn, Molek. *General Report. ACA-Europe Seminar. Measures to Facilitate and Restrict Access to Administrative Courts. Brno, 9. 9. 2019.* s. 16. Je vhodné podotknout, že ne všechny evropské země se účastnily daného semináře.

²⁸⁰ Srov. § 132 Abs. 2 VwGO či Artikel 133 Abs. 4 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) StF: BGBl. Nr. 1/1930 (WV) idF BGBl. I Nr. 194/1999 (DFB) in Verbindung mit § 34 Abs. 1 VwGG.

²⁸¹ Srov. § 132 Abs. 2 S. 3 VwGO.

samosoudce, kterým se řízení zároveň končí a který navíc rozhodoval pouze o žalobě proti rozhodnutí v souladu s § 65 an. soudního řádu správního.

Logickým krokem by tak mělo být všeobecné rozšíření nepřijatelnosti – přesně tak, jak zněl původní návrh novely § 104a. Z hlediska teoretického i z pohledu komparace jak s okolními státy, tak s ostatními vrcholnými soudy v České republice není vidět důvod, který by tomuto kroku odporoval.²⁸² Osobně však spíše tenduji k postupnému rozšiřování na základě vhodných a daty podpořených argumentů. Přikláněl bych se nicméně k využití mechanismu efektivního vypořádávání se s nepodstatnými a šikanózními návrhy, který jsem výše předložil, a stejně tak možnosti soudu vyžádat si po stěžovateli kratší a výstižnější verzi stížnosti namísto nezřídka rozvleklého a vágního podání.

²⁸² Samostatným tématem k diskusi je nastavení systému tak, aby nedošlo k porušení práva na odvolání v trestních věcech, srov. blíže kapitola 4.3.2. Taková situace by přitom mohla bezpochyby nastat např. v celních věcech u přestupku dle § 47 odst. 1 písm. a) ve spojení s odst. 4 zákona č. 242/2016 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů, či v otázkách tzv. praní špinavých peněz, srov. § 50 odst. 1 písm. a) ve spojení s odst. 2 zákona č. 253/2008 Sb., zákon o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů, neboť výše těchto sankcí jistě mohou potenciálně působit prakticky totožně jako sankce v trestních věcech, jak na ně nahlíží ESLP.

6 Závěr

V diplomové práci jsem se zabýval postupně pojetím institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti z hlediska teorie i praxe, a to z pohledu podstatných aspektů a prvků, které se nepřijatelnosti týkají. Přitom jsem analyzoval jak verzi institutu podle novely z roku 2005, tak následně i podle nové právní úpravy z roku 2021.

Věnoval jsem se teoretickému zasazení institutu nepřijatelnosti do kontextu rozhodování o kasační stížnosti, ale i empirickému zhodnocení dosavadní existence a funkčnosti institutu. Nabídl jsem čtenáři i přístup do zákulisí legislativního procesu vytváření novely z roku 2021 a stejně tak jsem jej podrobil zasloužené kritice.

V úvodu práce jsem si položil dvě zásadní otázky, na něž jsem v průběhu diplomové práce odpověděl.

První z nich lze rozdělit na dvě podotázky, což jsem reflektoval tím, že jsem se jim věnoval ve zvláštních kapitolách. Obě otázky spojuje společný předpoklad, tedy že zákonodárce zamýšlel ulehčit práci Nejvyššímu správnímu soudu. Interpretací jeho kroků jsem dovedl, že tomu tak skutečně bylo. První podotázka směřovala na problém efektivity činnosti soudu vzhledem k odstranění pravomoci soudu neodůvodňovat usnesení o odmítnutí stížnosti pro nepřijatelnost. Nejsm přesvědčen, že soudu úprava zákonodárce prospěla, rovněž ale nelze říci, že aplikované řešení soudu práci ztíží.

Druhá podotázka mířila na problém kvantity nápadu k Nejvyššímu správnímu soudu a na efektivnost filtračního mechanismu nepřijatelnosti, který zákonodárce rozšířil. Jeho účinnost jsem přitom posuzoval jak z pohledu teoretického a komparačního, tak (a především) prostřednictvím vlastnoručně nasbíraných dat o nápadu případů k Nejvyššímu správnímu soudu zejména během let 2010 až 2019. Po empirickém studiu „tvrdých“ dat jsem dospěl k závěru, že zákonodárce z hlediska kvantity nápadu zřejmě soudu uleví, avšak pouze do jisté míry. Činnost zákonodárce také byla nekoncepční a nahodilá, jelikož k rozšíření nepřijatelnosti přistoupil bez dostatečných podkladů a spíše na základě předpokladů či domněnek.

Druhou otázku jsem se pokusil uchopit jak prakticky, tak teoreticky. Zásadním motivem byly obavy části odborné veřejnosti z dopadů novely

z roku 2021 na soudnictví v České republice obecně. Tyto obavy nesdílím a předložil jsem pro to argumenty z hlediska historické zkušenosti s institutem nepřijatelnosti i z hlediska jeho legitimacy jakožto filtračního mechanismu. Na jejich základě jsem přesvědčen, že nedojde k žádnému z negativních scénářů, jimž se věnuji v kapitole 4.3.

Přínos práce spočívá zejména v prezentaci zmíněných dat, která dosud nebyla zveřejněna. Z nich lze vyčíst, jaké věcné změření kasačních stížností skutečně početně narůstá a jak si v nich stojí zúčastněné strany. Na základě těchto údajů by bylo rozumné přikročit k rozšíření nepřijatelnosti v některých agendách, u nichž to zákonodárce udělal, avšak nikoliv u všech z hlediska neefektivnosti takového rozšíření a nesplnění kritérií, která si sám zákonodárce stanovil. Stejně tak by zákonodárce mohl a měl rozšířit nepřijatelnosti na další oblasti, které ze studie vystoupily jako ideální kandidáti naopak splňující zákonodárcem kladené požadavky.

Dalším přínosem je kritické posouzení některých ustálených názorů až dogmat, které se pojí s institutem nepřijatelnosti a obecně s filtračními mechanismy vrcholných soudů. V tom kontextu jsem nezůstal pouze u kritiky, ale navrhl jsem rovněž vlastní náměty, které nejsou pouze teoretické bez vazby na praktické užití, ale jsou vedeny právě zámyslem ulevit Nejvyššímu správnímu soudu od značného nápadu a jsou dostatečně konstruktivní a konkrétní, aby se daly přímo použít.

Použité zdroje

1. Bahýřová, L. Filip, J. et al. *Ústava České republiky: Komentář*. Praha: Linde, 2010.
2. Blažek, T. et al. *Soudní řád správní - online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016.
3. Bobek, M., Kühn, Z. et al. *Judikatura a právní argumentace*. Praha: Auditorium, 2013.
4. Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V. *Zákon o Ústavním soudu*. Praha: C. H. Beck, 2007.
5. Gerloch, A. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021.
6. Harvánek, J. et al. *Právní teorie*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013.
7. Hendrych, D. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016.
8. Hussein, F. et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021.
9. Jemelka, L. Podhrázký, M. et al. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013.
10. Kmec, J., Kosař, D. et al. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012.
11. Knapp, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995.
12. Kühn, Z. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Karolinum, 2002.
13. Kühn, Z., Kocourek, T. et al. *Soudní řád správní: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019.
14. Mazanec, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996.
15. Melzer, F. *Metodologie nalézání práva : úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2011.
16. Potěšil, L. et al. *Soudní řád správní: Komentář*. Praha: Leges, 2014.
17. TICHÝ, L. (ed.) *Odpovědnost advokáta za škodu*. Praha: C. H. Beck, 2013.
18. Wernisch, I. *Doupě latinářů*. Brno: Petrov, 1992.
19. Wintr, J. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2019.

20. Chvojka, Š. *Soudní rozhodnutí jako pramen práva? (srovnání povahy rozhodnutí ESLP, SD EU a českých soudů*. Brno, 2021, diplomová práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta.
21. Baxa, J., Mazanec, M. Správní soudnictví ve věcech azylových. *Soudce*. 2005, č. 4, s. 23-30.
22. Bobák, M., Hájek, M. Nepřijatelnost dle § 104a s. ř. s.: Smysluplný krok nebo kanón na vrabce? In: *Dny práva 2014 – Days of Law 2014*. Brno: Masarykova univerzita, 2015., s. 47-76.
23. Bobek, M. Curia ex machina; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. *Právní rozhledy*. 2006, č. 22, s. 1-12.
24. Kühn, Z. Civilní dovolání v zákrutech ústavní justice. *Právní rozhledy*. 2012, č. 22, s. 771-777.
25. Laird, J. The law of parsimony. *The Monist*. 1919, roč. XXIX, č. 3, s. 321-344. . Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/27900747?seq=1>
26. Lavický, P. Šiškeová, S. Nad novou úpravou řízení o kasační stížnosti v azylových věcech. *Právní rozhledy*. 2005, č. 19, s. 693-703.
27. Molek, P. Pojem „nepřijatelnosti“ v českém azylovém právu. In: Jílek, D., Klečková, R. (eds.). *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 113-128.
28. Pomahač, R. (Ne)přijatelnost kasační stížnosti. *Právní rozhledy*. 2020, č. 8, s. 267-272.
29. Staněk, M, Dvořáková, M. Z „laboratoře“ do ostrého provozu – co přinese rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti. *Soudní rozhledy*. 2021, č. 5, s. 146-153.
30. Šimíček, V. Přijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu – jedna z cest k efektivitě práva. *Soudní rozhledy*. 2006, č. 6, s. 201-205.
31. Benešová slíbila urychlit novelu, která uleví přetíženému NSS [online]. *Česká justice*. 15. 1. 2020. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.ceska-justice.cz/2020/01/benesova-slibila-urychlit-novelu-ktera-ulevi-pretizenemu-nss/>

32. Česká televize. Benešová slibuje pomoc Nejvyššímu správnímu soudu. Ten je zahlcen podněty a nestíhá [online]. *web ČT24*. 15. 1. 2020. [cit. 15. 3. 2022]. <https://ct24.ceskatelevize.cz/donaci/3030776-benesova-slibuje-pomoc-nejvyssimu-spravnimu-soudu-ten-je-zahlcen-podnety-a-nestiha>
33. Česká televize. Interview ČT24, Karel Šimka, předseda, Nejvyšší správní soud [online]. *iVisilání ČT*. 7. 2. 2022. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.ceskatelevize.cz/porady/10095426857-interview-ct24/222411058040207/>
34. Česká televize. Týden v justici [online]. *iVisilání ČT*. 23. 9. 2018. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.ceskatelevize.cz/porady/11129264015-tyden-v-justici/318281381900923/>
35. Česká televize. Týden v justici [online]. *iVisilání ČT*. 15. 9. 2019. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.ceskatelevize.cz/porady/11129264015-tyden-v-justici/319281381900915/>
36. Česká televize. Týden v justici [online]. *iVisilání ČT*. 1. 3. 2020. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.ceskatelevize.cz/porady/11129264015-tyden-v-justici/320281381900301/>
37. Dimun, P. Soudci NSS chtěli přesvědčit zákonodárce o nutnosti změny zákona, přišli jen tři poslanci [online]. *Česká justice*. 20. 1. 2020. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.ceska-justice.cz/2020/01/soudci-nss-chteli-presvedcit-zakonodarce-nutnosti-zmeny-zakona-prisli-jen-tri-poslanci/>
38. Dimun, P. ‚Vidím na kolezích, že jsou vyčerpaní a na pokraji vyhoření,‘ říká nový předseda NSS Karel Šimka [online]. *Česká justice*. 7. 2. 2022. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.ceska-justice.cz/2022/02/vidim-na-kolezich-ze-jsou-vycerpani-a-na-pokraji-vyhoreni-rika-novy-predseda-nss-karel-simka/>
39. Dvouletý, A. Malá obrana kasační stížnosti [online]. *Česká justice*. 19. 9. 2018. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.ceska-justice.cz/blog/mala-obrana-kasacni-stiznosti/>
40. Filipová J. Tzv. Nepřijatelnost kasační stížnosti o mezinárodní ochraně podle § 104a s. ř. s. [online]. *Dny práva – 2008*. 19. 2. 2009. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/filipova.pdf>

POUŽITÉ ZDROJE

41. Komora daňových poradců ČR. Nejvyšší správní soud by měl mít širší možnosti odmítat kasační stížnosti [online]. *kdpcr.cz*. 18. 11. 2020. [cit. 15. 3. 2022].
<https://www.kdpcr.cz/pronbspmedia/temata-a-komentare/nejvyssi-spravni-soud-by-mel-mit-sirsi-moznosti-odmitat-kasacni-stiznosti>
42. Nedvědický, K. Nepřijatelnost kasačních stížností [online]. *ASPI*. identifikační číslo LIT29015CZ. 14. 11. 2007. [cit. 15. 3. 2022].
43. Nejvyššímu správnímu soudu loni opět přibylo práce, vedení volá po omezení stížností [online]. *Česká justice*. 28. 1. 2019. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.ceska-justice.cz/2019/01/nejvysimu-spravnimu-soudu-loni-opet-pribylo-prace-vedeni-vola-omezeni-stiznosti/>
44. Nová místopředsedkyně NSS podporuje návrh, díky kterému by šlo odmítat kasační stížnosti [online]. *Česká justice*. 2. 11. 2018. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.ceska-justice.cz/2018/11/nova-mistopredsedkyne-nss-podporuje-navrh-diky-keremu-by-slo-odmitat-kasacni-stiznosti/>
45. Nováková, P. Rozhovor s JUDr. PhDr. Karlem Šimkou, LL.M., Ph.D. [online]. *Bulletin Komory daňových poradců České republiky*. 11. 12. 2019. [cit. 15. 3. 2022]. s. 8. <https://www.kdpcr.cz/bulletin/2019?sp=down-file&did=12152>
46. NSS se stává továrnou na rozsudky, řekl po roce předseda Mazanec [online]. *Právní prostor*. 8. 10. 2019. [cit. 15. 3. 2022].
<https://www.pravniprostor.cz/aktuality/aktuality/nss-se-stava-tovarnou-na-rozsudky-rekl-po-roce-predseda-mazanec>
47. Passer, J. Jak ulehčit ústavnímu soudu: řešení slovinské; diskuse [online]. *jinepravo.cz*. 5. 8. 2007. [cit. 15. 3. 2022]. https://jinepravo.blogspot.com/2007/08/jak-ulehit-stavnmu-soudu-eeen-slovinsk.html#disqus_thread
48. Počet stížností u NSS roste, podle Baxy jde o důkaz důvěry ve správní soudnictví [online]. *Česká justice*. 7. 3. 2018. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.ceska-justice.cz/2018/03/pocet-stiznosti-u-nss-roste-podle-baxy-jde-dukaz-duvery-ve-spravni-soudnictvi/>
49. Queensland Courts. Vexatious litigants [online]. *courts.qld.gov.au*. 18. 5. 2021. [cit. 15. 3. 2022].

- <https://www.courts.qld.gov.au/court-users/practitioners/vexatious-litigants>
50. Správní soud řeší i banální případy, je tak přetížený, říká Baxa [online]. *Česká justice*. 1. 10. 2019. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.ceska-justice.cz/2019/10/spravni-soud-resi-i-banalni-pripady-pretizeny-rika-baxa/>
51. Šimka, K. Rozhovor s Josefem Baxou. [online]. *Bulletin Komory daňových poradců České republiky*. 13. 8. 2018. [cit. 15. 3. 2022]. s. 11. <https://www.kdpcr.cz/bulletin/2018?sp=down-file&did=9458>
52. Šimka, K. Soudní řád správní – co funguje a co by bylo vhodné změnit? [online]. *Bulletin Komory daňových poradců České republiky*. 13. 8. 2018. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.kdpcr.cz/bulletin/2018?sp=down-file&did=9458>
53. Šrámek, D. Advokáti se obávají rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti, nemělo by být plošné [online]. *Česká justice*. 14. 8. 2018. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.ceska-justice.cz/2018/08/advokati-se-obavaji-rozsireni-neprijatelnosti-kasacni-stiznosti-nemelo-by-byt-plosne/>
54. Šrámek, D. Karel Šimka: rozšíření principu nepřijatelnosti není revolucí, ale evolucí [online]. *Advokátní deník*. 5. 2. 2020. [cit. 15. 3. 2022]. <https://advokatnidenik.cz/2020/02/05/soudce-nss-karel-simka-rozsireni-principu-neprijatelnosti-neni-revoluci-ale-evoluci/>
55. Tégl, P., Melzer, F. K rozsudku NS o odpovědnosti advokáta za nesprávný právní názor [online]. *Advokátní deník*. 20. 8. 2019. [cit. 15. 3. 2022]. <https://advokatnidenik.cz/2019/08/20/glosa-k-rozsudku-ns-o-odpovednosti-advokata-za-nespravny-pravni-nazor/>
56. Informace poskytnutá dne 1. 10. 2018 [online]. *nssoud.cz*. [cit. 15. 3. 2022]. http://nssoud.cz/Informace-poskytnuta-dne-1-rijna-2018/art/22606?tre_id=210
57. Rozvrh práce NSS [online]. *nssoud.cz*. 1. 1. 2022. [cit. 15. 3. 2022]. http://www.nssoud.cz/dokumenty/rozvrh_prace/rozvrh_prace_2022.pdf

POUŽITÉ ZDROJE

58. Rozvrh práce NSS [online]. *nssoud.cz*. 17. 2. 2022. [cit. 15. 3. 2022]. http://www.nssoud.cz/dokumenty/rozvrh_prace/rozvrh_prace_2022_uplne_zneni_17_02.pdf
59. Statistika. I. pololetí 2003 [online]. *nssoud.cz*. [cit. 15. 3. 2022]. http://www.nssoud.cz/Main2col.aspx?cls=StatistikaNewAll&data=1&stato_id=3&year=2003&menu=190
60. Statistika. Rok 2003 [online]. *nssoud.cz*. [cit. 15. 3. 2022]. http://www.nssoud.cz/Main2col.aspx?cls=StatistikaNewAll&data=1&stato_id=4&year=2003&menu=190
61. Statistika. Rok 2004 [online]. *nssoud.cz*. [cit. 15. 3. 2022]. http://www.nssoud.cz/Main2col.aspx?cls=StatistikaNewAll&data=1&stato_id=4&year=2004&menu=190
62. Statistika. I. pololetí 2005 [online]. *nssoud.cz*. [cit. 15. 3. 2022]. http://www.nssoud.cz/Main2col.aspx?cls=StatistikaNewAll&data=1&stato_id=3&year=2005&menu=190
63. Statistika. Rok 2005 [online]. *nssoud.cz*. [cit. 15. 3. 2022]. http://www.nssoud.cz/Main2col.aspx?cls=StatistikaNewAll&data=1&stato_id=4&year=2005&menu=190
64. Statistika. Rok 2019 [online]. *nssoud.cz*. [cit. 15. 3. 2022]. http://www.nssoud.cz/Main2col.aspx?cls=StatistikaNewAll&data=1&stato_id=4&year=2019&menu=190
65. Tomíček, P. Tisková zpráva z 9. 1. 2020 [online]. *nsoud.cz*. [cit. 15. 3. 2022]. https://www.nsoud.cz/Judikatura/ns_web.nsf/web/Proverejnostamedia~TiskovezpravyNejvyšsihosoudu~Nejvyšsi_soud_znovu_podstatne_snizil_pocet_veci_ktere_zustaly_nevyrizeny_v_predeslem_roce_a_pravdepodobne_je_ceká_rozhodnuti_v_aktualnim_roce_2020_U_civilnich_dovolani_se_například_snizil_pocet_tzv_nedodelku_o_temer_20_~
66. Ústavní soud ČR. Ročenka Ústavního soudu 2019 [online]. *usoud.cz*. [cit. 15. 3. 2022]. s. 57. https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Rocenky/Ustavni_soud_Rocenka_2019_CZ.PDF
67. Důvodová zpráva k novele z roku 2005 Sb., tisk 882/0 [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2005, IV. volební období. Společná česko-slovenská digitální parlamentní*

- knihovna*. 28. 1. 2005. [cit. 15. 3. 2022].
<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=13661&pdf=1>
68. Důvodová zpráva k novele z roku 2021, tisk 237/0 [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2018, VIII. volební období. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna*. 12. 7. 2018. [cit. 15. 3. 2022].
<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=136336>
69. Důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu, tisk 1080/0, s. 56 [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2001, III. volební období. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna*. 4. 10. 2001. [cit. 15. 3. 2022].
<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=29058>
70. Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., tisk 319/0, s. 23 [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2011, VI. volební období. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna*. 12. 4. 2011. [cit. 15. 3. 2022].
<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=69919&pdf=1>
71. Institut nepřijatelnosti – ke sněmovnímu tisku 237 – soudní řád správní [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2020, VIII. volební období. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna*. 16. 1. 2020. [cit. 15. 3. 2022].
<https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=4006&o=8&td=19&cu=13>
72. Návrh na vydání novely z roku 2021, tisk 237/0 [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2018, VIII. volební období. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna*. 12. 7. 2018. [cit. 15. 3. 2022].
<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=136336>
73. Pozměňovací a jiné návrhy k vládnímu návrhu novely z roku 2005, tisk 882/4 [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2005, IV. volební období. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna*. 17. 6. 2005. [cit. 15. 3. 2022].
s. 6
<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=13665&pdf=1>
74. Pozměňovací návrh k návrhu novely z roku 2021, tisk 237 [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2020, VIII. volební období. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna*. 22. 4. 2020. [cit. 15. 3. 2022].
<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=180018>

75. Stenoprotokol jednání pléna Poslanecké sněmovny [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2005, IV. volební období. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna*. 15. 6. 2005. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.psp.cz/ek-nih/2002ps/stenprot/045schuz/s045060.htm#r12>
76. Stenoprotokol jednání pléna Poslanecké sněmovny [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2020, VIII. volební období. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna*. 13. 2. 2020. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.psp.cz/ek-nih/2017ps/stenprot/040schuz/s040437.htm#r9>
77. Stenoprotokol jednání pléna Senátu [online]. *Senat.cz, 2005, 5. funkční období*. 5. 8. 2005. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=5&IS=3208&T=108#st108>
78. Stenoprotokol jednání pléna Senátu [online]. *Senat.cz, 2021, 13. funkční období*. 28. 1. 2021. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=13&IS=6626&D=28.01.2021#b21657>
79. Vládní návrh na vydání novely z roku 2005, tisk 882/0 [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2005, IV. volební období. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna*. 28. 1. 2005. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=13661&pdf=1>
80. Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, tisk 767/0, čl. I, bod 29 [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2020, VIII. volební období. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna*. 2. 3. 2020. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=171534>
81. Zápis z 60. schůze ústavněprávního výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2020, VIII. volební období. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna*. 29. 4. 2020. [cit. 15. 3. 2022]. <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=177477&pdf=1>

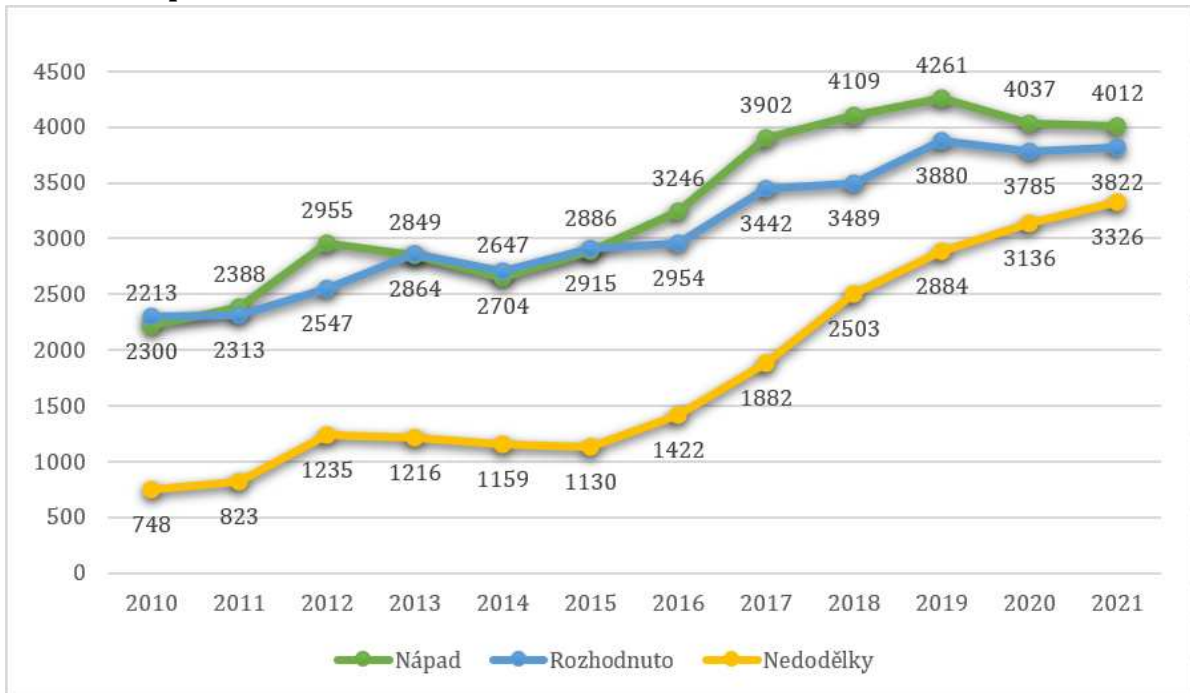
82. Greece, Answers to questionnaire. ACA-Europe. Brno, 9. 9. 2019. s. 10. https://www.aca-europe.eu/seminars/2019_Brno/Greece.pdf
83. Kühn, Z. Molek, P. General Report. ACA-Europe Seminar. Measures to Facilitate and Restrict Access to Administrative Courts. Brno, 9. 9. 2019 [online]. *aca-europe.eu*. [cit. 15. 3. 2022]. s. 4. https://www.aca-europe.eu/seminars/2019_Brno/2019_BRNO_General-Report_en.pdf
84. Miketa, R. Vstupní školení pro advokátní koncipienty [online]. *koncipienti.cak.cz*. 24. 2. 2021. [cit. 15. 3. 2022]. s. 89. <https://www.cak.cz/assets/pro-koncipienty/vzdělávání/vstupni-skoleni-24-02-2021--judr--radim-miketa.pptx>
85. Norway. Answers to questionnaire. ACA-Europe. Brno, 9. 9. 2019. https://www.aca-europe.eu/seminars/2019_Brno/Norway.pdf
86. Stanovisko Josefa Baxy k návrhu novely z roku 2021 [online]. *VeKLEP*. 24. 7. 2018. [cit. 15. 3. 2022]. <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORNB2YERHQ3>
87. Stanovisko Pavla Rychetského k návrhu novely z roku 2021 [online]. *VeKLEP*. 23. 7. 2018. [cit. 15. 3. 2022]. <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORNB2XFPJB1>
88. Stanovisko Ministerstva vnitra k návrhu novely z roku 2021 [online]. *VeKLEP*. 20. 7. 2018. [cit. 15. 3. 2022]. <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORNB2UFKJUB>
89. Stanovisko vlády k návrhu novely z roku 2021 [online]. *VeKLEP*. 31. 7. 2018. [cit. 15. 3. 2022]. <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORNB37ECEU6>
90. Sweden. Answers to questionnaire of Seminar organized by the Supreme Administrative Court of the Czech Republic and ACA-Europe. Limits of judicial guarantee. Brno, 9. 9. 2019 [online]. *aca-europe.eu*. [cit. 15. 3. 2022]. https://www.aca-europe.eu/seminars/2019_Brno/Sweden.pdf
91. United Kingdom, Answers to questionnaire. ACA-Europe. Brno, 9. 9. 2019. https://www.aca-europe.eu/seminars/2019_Brno/UK.pdf

POUŽITÉ ZDROJE

92. Audiozáznam jednání ústavněprávního výboru senátu získaný dle informačního zákona, *2021, 13. funkční období*. 20. 1. 2021.

Příloha A Grafy a tabulky

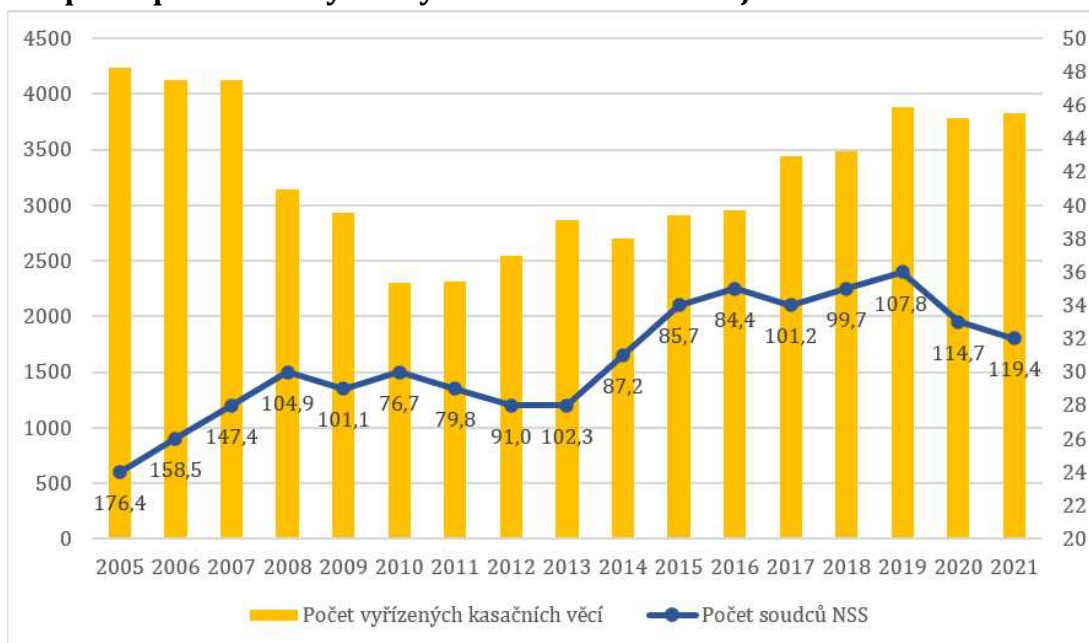
Graf č. 1: Počet nápadu kasačních věcí, rozhodnutí a nedodělků v průběhu let



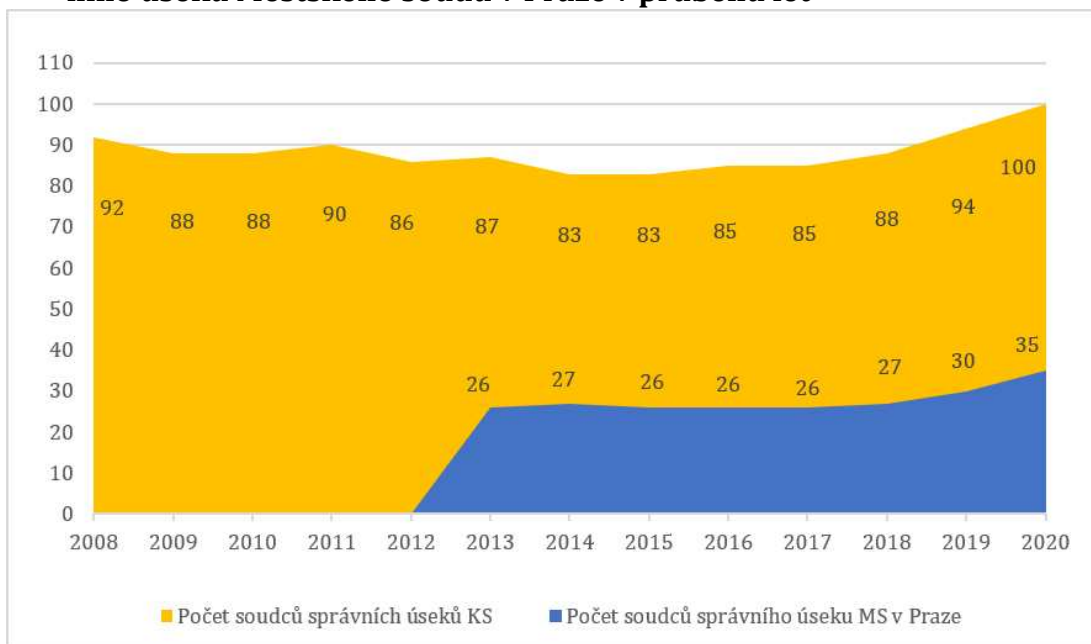
Graf č. 2: Poměr nápadu kasačních věcí a celkového nápadu u Nejvyššího správního soudu v procentech v průběhu let



Graf č. 3: Počet soudců Nejvyššího správního soudu v průběhu let a počet průměrně vyřízených kasačních věcí na jednoho soudce



Graf č. 4: Počet soudců správních úseků krajských soudů a správního úseku Městského soudu v Praze v průběhu let²⁸³

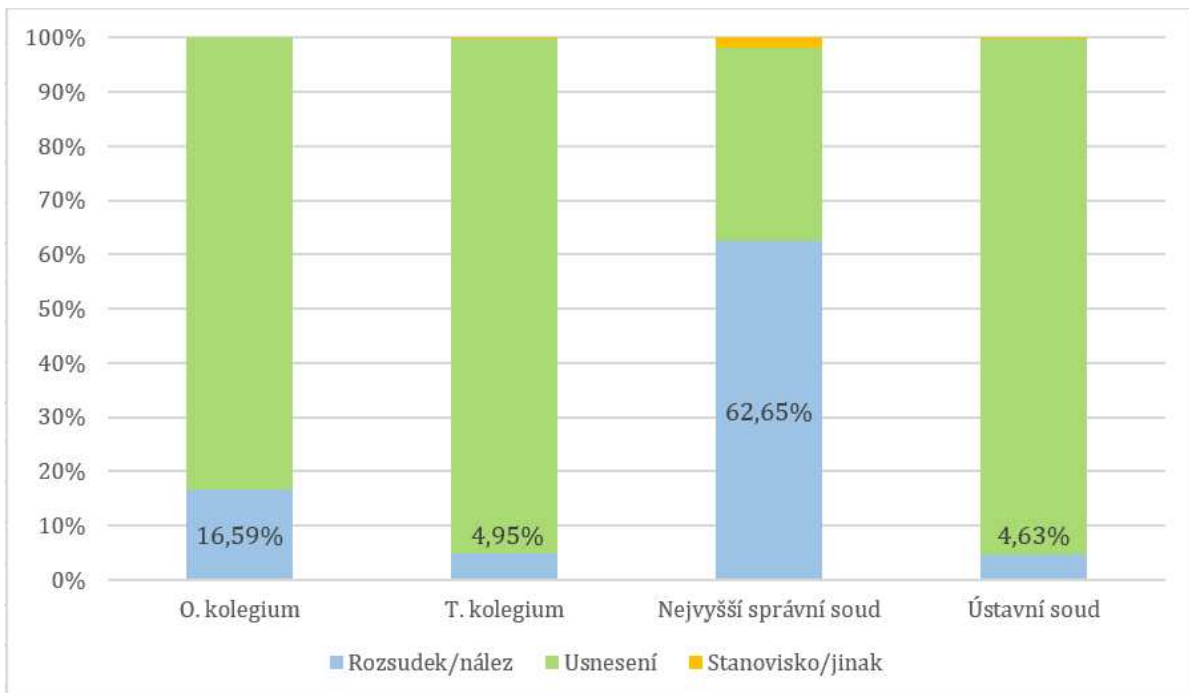


²⁸³ Správní úsek Městského soudu v Praze existoval i před rokem 2013, bohužel však nejsou veřejně dostupné údaje o počtu soudců u něj v té době působících.

Graf č. 5: Průměrná délka řízení o kasační stížnosti ve dnech v průběhu let



Graf č. 6: Podíl rozsudků či nálezů na celkovém počtu rozhodnutí Občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu, Trestního kolegia Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu v roce 2019



Tabulka č. 1: Úspěšnost samosoudcovských kasačních stížností

	2010				2011				2012				2013			
	N	M	Z	Ú/N	Z/M	N	M	Z	Ú/N	Z/M	N	M	Z	Ú/N	Z/M	
Důchodové pojištění - invadní důchod	141	121	77	68,79%	63,64%	93	78	57	77,42%	73,08%	136	99	78	84,56%	78,79%	
Důchodové pojištění - ostatní	16	9	4	68,75%	44,44%	13	10	3	46,15%	30,00%	17	11	10	94,12%	90,91%	
Důchodové pojištění - starobní důchod	49	33	23	79,59%	69,70%	61	46	28	70,49%	60,87%	60	45	32	78,33%	71,11%	
Sociální ochrana - Nemocenské pojištění	11	6	5	90,91%	83,33%	7	6	3	57,14%	50,00%	2	2	2	100%	100%	
SO - Pojistné na sociálním zabezpečení a další	14	8	4	71,43%	50,00%	30	15	12	90,00%	80,00%	12	6	5	91,67%	83,33%	
SO - Sociální pomoc	85	69	55	83,53%	79,71%	115	99	60	66,09%	60,61%	62	43	29	77,42%	67,44%	
SO - Státní sociální podpora	29	19	16	89,66%	84,21%	23	15	10	78,26%	66,67%	21	13	10	85,71%	76,92%	
Suma Ads	345	265	184	76,52%	69,43%	342	269	173	71,93%	64,31%	310	219	166	82,90%	75,80%	
Aritmetický průměr Ads				78,95%	67,86%				69,37%	60,17%				87,40%	81,22%	
Vážený průměr Ads				76,52%	69,43%				71,93%	64,31%				82,90%	75,80%	
Pobyt cizinců	79	68	36	59,49%	52,94%	172	150	84	61,63%	56,00%	154	115	69	70,13%	60,00%	
Azyl - Mezinárodní ochrana a další	326	96	29	79,45%	30,21%	269	63	19	83,64%	30,16%	311	65	19	85,21%	29,23%	
Azyl - Povolení vstupu na území ČR	3	2	0	33,33%	0,0%	2	2	0	0,0%	0,0%	2	0	0	100%		
Přestupky	109	100	57	60,55%	57,00%	123	113	64	60,16%	56,64%	155	123	83	74,19%	67,48%	
Pozemní komunikace	30	27	17	66,67%	62,96%	26	23	16	73,08%	69,57%	34	28	18	70,59%	64,29%	
Suma samosoudcovských věcí	892	558	323	73,65%	57,89%	934	620	356	71,73%	57,42%	966	550	355	79,81%	64,55%	
Aritmetický průměr všech				71,01%	56,51%				63,67%	52,80%				84,33%	71,77%	
Vážený průměr všech				73,65%	57,89%				71,73%	57,42%				79,81%	64,55%	
Suma všech																
Suma všech nápadů (N)		2213					2388				2955			2849		
Suma všech meritoriálních rozsudků (M)		1684					1855				2048			2025		
Suma všech zamítavých rozsudků (Z)		1010					1142				1322			1468		
Poměr všech/samosoudcovských věcí																
Poměr N samosoudcovských věcí/N všech		40,31%					39,11%				32,69%			27,76%		
Poměr M samosoudcovských věcí/M všech		33,14%					33,42%				26,86%			23,70%		
Poměr Z samosoudcovských věcí/Z všech		31,98%					31,17%				26,85%			20,64%		
Bez započítání věcí mezinárodní ochrany (=BMO)																
Poměr N samosoudcovských věcí BMO/N všech		25,58%					27,85%				22,17%			19,69%		
Poměr M samosoudcovských věcí BMO/M všech		27,43%					30,03%				23,68%			21,14%		
Poměr Z samosoudcovských věcí BMO/Z všech		29,11%					29,51%				25,42%			19,55%		

GRAFY A TABULKY

	2014				2015				2016				2017				2018							
	N	M	Z	U/N	Z/M	N	M	Z	U/N	Z/M	N	M	Z	U/N	Z/M	N	M	Z	U/N	Z/M				
62	43	32	82,26%	74,42%	63	47	37	84,13%	78,72%	61	44	38	90,16%	86,36%	51	33	30	94,12%	90,91%	45	34	31	93,33%	91,18%
6	4	1	50,00%	25,00%	5	4	2	60,00%	50,00%	4	3	2	75,00%	66,67%	4	3	2	75,00%	66,67%	16	12	8	75,00%	66,67%
46	29	19	78,26%	65,52%	46	35	27	82,61%	77,14%	46	40	26	69,57%	65,00%	48	42	32	79,17%	76,19%	20	16	12	80,00%	75,00%
8	7	1	25,00%	14,29%	5	5	4	80,00%	80,00%	6	6	4	66,67%	66,67%	6	6	4	66,67%	66,67%	6	6	5	83,33%	83,33%
10	9	5	60,00%	55,56%	7	7	4	57,14%	57,14%	3	2	1	66,67%	50,00%	3	3	3	100%	100%	4	4	2	50,00%	50,00%
68	54	32	67,65%	59,26%	56	41	31	82,14%	75,61%	57	48	32	71,93%	66,67%	81	67	56	86,42%	83,58%	73	64	50	80,82%	78,13%
4	3	1	50,00%	33,33%	24	20	11	62,50%	55,00%	29	26	26	100%	100%	12	9	7	83,33%	77,78%	20	17	15	90,00%	88,24%
204	149	91	71,57%	61,07%	206	159	116	79,13%	72,96%	206	169	129	80,58%	76,33%	205	163	134	85,85%	82,21%	184	153	123	83,70%	80,39%
			59,02%	46,77%				72,65%	67,66%				77,14%	71,62%				83,53%	80,26%				78,93%	76,08%
			71,57%	61,07%				79,13%	72,96%				80,58%	76,33%				85,85%	82,21%				83,70%	80,39%
177	123	86	79,10%	69,92%	261	217	142	71,26%	65,44%	375	297	201	74,40%	67,68%	498	398	294	79,12%	73,87%	528	414	310	80,30%	74,88%
209	64	19	78,47%	29,69%	225	65	33	85,78%	50,77%	400	83	28	86,25%	33,73%	442	101	52	88,91%	51,49%	491	113	63	89,82%	55,75%
2	2	1	50,00%	50,00%	1	1	1	100%	100%	0	0	0			0	0	0			0	0	0		
832	537	332	75,36%	61,82%	1075	726	504	79,35%	69,42%	1422	886	591	79,25%	66,70%	1638	973	723	84,74%	74,31%	1800	1067	800	85,17%	74,98%
			64,24%	51,54%				77,17%	69,98%				77,69%	67,54%				83,81%	76,65%				81,17%	74,72%
			75,36%	61,82%				79,35%	69,42%				79,25%	66,70%				84,74%	74,31%				85,17%	74,98%
2647					2886					3246					3902					4109				
1932					2051					2274					2450					2751				
1337					1418					1555					1750					2052				
31,43%					37,25%					43,81%					41,98%					43,81%				
27,80%					35,40%					38,96%					39,71%					38,79%				
24,83%					35,54%					38,01%					41,31%					38,99%				
23,54%					29,45%					31,48%					30,65%					31,86%				
24,48%					33,28%					35,31%					35,59%					34,68%				
23,41%					33,22%					36,21%					38,34%					35,92%				

Tabulka č. 2: Úspěšnost všech kasačních stížností

	2010			2011			2012			2013										
	N	M	Z	N	M	Z	N	M	Z	N	M	Z								
Azyl - Mezinárodní ochrana a další	327	97	29	79,20%	29,90%	271	64	19	83,39%	29,69%	314	68	20	84,71%	29,41%	231	53	16	83,98%	30,19%
Azyl - Povolení vstupu na území ČR	3	2	0	33,33%	0,00%	2	2	0	0,00%	0,00%	2	0	0	100%		1	1	1	100%	100%
Bezpečnost	6	6	4	66,67%	66,67%	5	4	2	60,00%	50,00%	6	6	4	66,67%	66,67%	2	2	1	50,00%	50,00%
Bezpečnost práce	2	2	2	100%	100%	2	2	2	100%	100%	2	2	1	50,00%	50,00%	0	0	0		
Cenné papíry	0	0	0			0	0	0			2	2	1	50,00%	50,00%	0	0	0		
Geny	9	7	2	44,44%	28,57%	11	11	9	81,82%	81,82%	2	2	1	50,00%	50,00%	4	4	2	50,00%	50,00%
Cia	38	38	13	34,21%	34,21%	27	26	7	29,63%	26,92%	52	48	31	67,31%	64,58%	21	18	13	76,19%	72,22%
Daně - daň z přidané hodnoty	178	158	102	68,54%	64,56%	139	125	89	74,10%	71,20%	125	107	65	66,40%	60,75%	118	100	67	72,03%	67,00%
Daně - daň z příjmů	188	179	89	52,13%	49,72%	203	189	127	69,46%	67,20%	211	188	113	64,45%	60,11%	140	115	78	73,57%	67,83%
Daně - ostatní	71	63	38	64,79%	60,32%	93	81	41	56,99%	50,62%	131	104	76	78,63%	73,08%	272	230	206	91,18%	89,57%
Dotace, rozpočtová pravidla	0	0	0			0	0	0			0	0	0			0	0	0		
Důchodové pojištění - invadní důchod	143	114	79	75,52%	69,30%	93	78	57	77,42%	73,08%	136	99	78	84,56%	78,79%	75	60	40	73,33%	66,67%
Důchodové pojištění - ostatní	17	9	4	70,59%	44,44%	13	10	3	46,15%	30,00%	11	11	10	90,91%	90,91%	5	3	2	80,00%	66,67%
Důchodové pojištění - starobní důchod	49	33	23	79,59%	69,70%	61	46	28	70,49%	60,87%	60	45	32	78,33%	71,11%	52	32	21	78,85%	65,63%
Duševní vlastnictví	20	19	8	45,00%	42,11%	33	31	16	54,55%	51,61%	26	24	15	65,38%	62,50%	19	18	8	47,37%	44,44%
Energetika	5	4	2	60,00%	50,00%	9	6	5	88,89%	83,33%	10	7	7	100%	100%	7	6	2	42,86%	33,33%
Finance - kolektivní investování	0	0	0			0	0	0			1	1	1	100%	100%	0	0	0		
Finance - ostatní	36	36	12	33,33%	33,33%	19	19	10	52,63%	52,63%	22	18	16	90,91%	88,89%	42	38	17	50,00%	44,74%
Kultura	5	5	2	40,00%	40,00%	8	7	4	62,50%	57,14%	8	7	5	75,00%	71,43%	2	2	0	0,00%	0,00%
Loterie a jiné podobné hry	6	5	5	100%	100%	4	4	3	75,00%	75,00%	4	3	1	50,00%	33,33%	8	7	5	75,00%	71,43%
Obvazetstvo - evidence, doklady	15	13	9	73,33%	69,23%	12	9	7	83,33%	77,78%	14	11	9	85,71%	81,82%	4	4	0	100%	
Odškodnění (vše)	6	5	5	100%	100%	3	3	2	66,67%	66,67%	6	5	3	66,67%	60,00%	5	4	4	100%	100%
Ochrana hosp. soutěže veřejné zak.	41	36	23	68,29%	63,89%	21	17	13	80,95%	76,47%	43	41	29	72,09%	70,73%	41	36	32	90,24%	88,89%
Ochrana spotřebitele	8	7	4	62,50%	57,14%	8	8	4	50,00%	50,00%	11	8	5	72,73%	62,50%	16	12	7	68,75%	58,33%
Ostatní (kasační agenda)	43	29	24	88,37%	82,76%	109	76	52	77,98%	68,42%	562	362	238	77,94%	65,75%	216	103	88	93,06%	85,44%
Pobytí cizinců	83	70	36	59,04%	51,43%	191	158	89	63,87%	56,33%	181	124	73	71,82%	58,87%	211	159	104	73,93%	65,41%
Poplatky	10	5	5	100%	100%	12	10	10	100%	100%	22	17	7	54,55%	41,18%	134	119	104	88,81%	87,39%
Pozemní a zeměměřičství	26	22	13	65,4%	59,1%	35	32	21	68,57%	65,63%	30	28	22	80,00%	78,57%	33	24	17	78,79%	70,83%
Pozemní komunikace	34	30	19	67,65%	63,33%	32	27	20	78,13%	74,07%	36	29	19	72,22%	65,52%	62	54	36	70,97%	66,67%
Právo na informace	65	57	28	55,38%	49,12%	48	43	30	72,92%	69,77%	90	45	28	81,11%	62,22%	104	56	34	78,85%	60,71%
Procesní	0	0	0			0	0	0			0	0	0			272	191	163	89,71%	85,34%
Přestupky	114	104	61	62,28%	58,65%	129	119	65	58,14%	54,62%	160	124	84	75,00%	67,74%	133	98	66	75,94%	67,35%
Referendum	0	0	0			0	0	0			5	4	2	60,00%	50,00%	3	2	2	100%	100%
Regulace reklamy	12	12	11	91,67%	91,67%	6	6	1	16,67%	16,67%	13	10	9	92,31%	90,00%	8	7	3	50,00%	42,86%
Restituce	2	2	1	50,00%	50,00%	1	1	1	100%	100%	1	1	1	100%	100%	0	0	0		
Shromažďovací právo	0	0	0			4	4	2	50,00%	50,00%	5	3	2	80,00%	66,67%	4	4	2	50,00%	50,00%
Služební poměr	58	34	27	87,93%	79,41%	54	49	33	70,37%	67,35%	43	36	26	76,74%	72,22%	42	36	24	71,43%	66,67%
Sociální ochrana - Nemocenské pojištění	12	7	6	91,67%	85,71%	7	6	3	57,14%	50,00%	2	2	2	100,0%	100,0%	5	4	1	40,00%	25,00%
SO - Pojistné na sociálním zabezpečení a další	14	8	4	71,43%	50,00%	30	15	12	90,00%	80,00%	13	7	6	92,31%	85,71%	14	11	9	85,71%	81,82%
SO - Sociální pomoc	90	72	56	82,22%	77,78%	117	101	61	65,81%	60,40%	69	45	29	76,81%	64,44%	37	30	17	64,86%	56,67%

GRAFY A TABULKY

	2010			2011			2012			2013										
	N	M	Z	U/N	Z/M	N	M	Z	U/N	Z/M	N	M	Z	U/N	Z/M					
SO - Státní sociální podpora	29	19	16	89,66%	84,21%	23	15	10	78,26%	66,67%	21	13	10	85,71%	76,92%	3	2	100%	100%	
SO - Zdravotní pojištění	13	9	6	76,92%	66,67%	7	5	3	71,43%	60,00%	15	10	5	66,67%	50,00%	19	14	6	57,89%	42,86%
Společovací právo	4	4	3	75,00%	75,00%	0	0	2	1	0	50,00%	0,00%	1	1	100%	100%	1	1	100%	100%
Státní a finanční kontrola	12	9	6	75,00%	66,67%	8	8	7	87,50%	87,50%	9	6	4	77,78%	66,67%	19	16	13	84,21%	81,25%
Státní občanství	0	0	0			1	1	1	100%	100%	6	3	2	83,33%	66,67%	4	3	1	50,00%	33,33%
Stavební zákon	145	121	65	61,38%	53,72%	179	158	100	67,60%	63,29%	206	165	107	71,84%	64,85%	220	169	117	76,36%	69,23%
Školství a věda	19	15	12	84,21%	80,00%	20	18	15	85,00%	83,33%	23	19	16	86,96%	84,21%	20	19	18	95,00%	94,74%
Telekomunikace, spoje, pošta	36	34	31	91,67%	91,18%	11	11	3	27,27%	27,27%	16	6	5	93,75%	83,33%	15	8	5	80,00%	62,50%
Tisk, rozhlas, televize	59	50	29	64,41%	58,00%	73	68	40	61,64%	58,82%	62	43	23	67,74%	53,49%	43	23	19	90,70%	82,61%
Územní samospráva	1	1	1	100%	100%	2	2	1	50,00%	50,00%	7	5	1	42,86%	20,00%	1	1	0	0,00%	0,00%
Vodní právo	7	4	4	100%	100%	13	12	6	53,85%	50,00%	7	5	2	57,14%	40,00%	5	3	2	80,00%	66,67%
Zájmová a profesní samospráva	33	20	12	75,76%	60,00%	72	26	11	79,17%	42,31%	12	10	9	91,67%	90,00%	14	10	9	92,86%	90,00%
Zaměstnanost	21	17	14	85,71%	82,35%	57	46	37	84,21%	80,43%	23	22	11	52,17%	50,00%	55	41	18	58,18%	43,90%
Zbraně a střílivo	2	1	1	100%	100%	4	3	1	50,00%	33,33%	1	1	1	100%	100%	3	1	1	100%	100%
Zdravotnictví a hygiena	7	5	3	71,43%	60,00%	9	8	6	77,78%	75,00%	37	36	20	56,76%	55,56%	25	24	18	76,00%	75,00%
Zemědělství, myslivost a rybníctví	39	38	30	79,49%	78,95%	36	29	16	63,89%	55,17%	16	12	7	68,75%	58,33%	9	7	6	88,89%	85,71%
Zemnostenské právo	4	3	3	100%	100%	4	4	1	25,00%	25,00%	5	3	2	80,00%	66,67%	3	2	2	100%	100%
Životní prostředí - odpady	8	8	5	62,50%	62,50%	12	11	5	50,00%	45,45%	9	9	7	77,78%	77,78%	9	9	7	77,78%	77,78%
Životní prostředí - ochrana přírody	20	20	10	50,00%	50,00%	33	31	22	72,73%	70,97%	27	22	13	66,67%	59,09%	19	18	15	84,21%	83,33%
Životní prostředí - ostatní	18	16	12	77,78%	75,00%	11	9	9	100%	100%	14	14	6	42,86%	42,86%	17	15	11	76,47%	73,33%
Suma všech																				
Suma všech nápadů (N)																				
Suma všech meritoriích rozsudků (M)																				
Suma všech zamítavých rozsudků (Z)																				
Suma všech zamítavých rozsudků (Z)																				
Suma Žlutá																				
Poměr N Žlutá/N všech																				
Poměr M Žlutá/M všech																				
Poměr Z Žlutá/Z všech																				
Suma Zelená																				
Poměr N Zelená/N všech																				
Poměr M Zelená/M všech																				
Poměr Z Zelená/Z všech																				
Suma Žlutá + Zelená																				
Poměr N Žlutá + Zelená/N všech																				
Poměr M Žlutá + Zelená/M všech																				
Poměr Z Žlutá + Zelená/Z všech																				

GRAFY A TABULKY

	2014			2015			2016			2017			2018												
	N	Z	U/N	N	Z	U/N	N	Z	U/N	N	Z	U/N	N	Z	U/N										
209	64	19	78,47%	29,69%	225	65	33	85,78%	50,77%	402	85	28	85,82%	32,94%	447	105	55	88,8%	52,4%	495	117	65	89,49%	55,56%	
2	2	1	50,00%	50,00%	1	1	100%	100%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2	2	1	50,00%	50,00%	5	5	4	80,00%	80,00%	2	2	0	0,00%	0,00%	1	1	0	0,00%	0,00%	7	7	6	85,71%	85,71%	
5	1	0	80,00%	0,00%	5	5	4	80,00%	80,00%	3	2	1	66,67%	50,00%	4	4	4	100%	100%	6	6	4	66,67%	66,67%	
1	1	1	100%	100%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
8	7	2	37,50%	28,57%	6	5	3	66,67%	60,00%	5	4	2	60,00%	50,00%	12	12	8	66,67%	66,67%	23	21	14	69,57%	66,67%	
24	18	9	62,50%	50,00%	15	11	6	66,67%	54,55%	28	25	13	57,14%	52,00%	36	32	15	52,78%	46,88%	25	23	18	80,00%	78,26%	
136	117	91	80,88%	77,78%	132	105	78	79,55%	74,29%	176	160	109	71,02%	68,13%	233	207	134	68,67%	64,73%	295	239	179	79,66%	74,90%	
166	148	104	73,49%	70,27%	146	116	83	77,40%	71,55%	138	116	75	70,29%	64,66%	145	131	94	74,48%	71,76%	152	130	96	77,63%	73,85%	
143	116	94	84,62%	81,03%	221	167	126	81,45%	75,45%	113	87	64	79,65%	73,56%	147	106	72	76,87%	67,92%	175	125	88	78,86%	70,40%	
0	0	0			25	5	4	96,00%	80,00%	41	39	24	63,41%	61,54%	53	47	34	75,47%	72,34%	61	55	38	72,13%	69,09%	
63	44	33	82,54%	75,00%	63	47	37	84,13%	78,72%	63	45	39	90,48%	86,67%	52	34	31	94,23%	91,18%	47	36	33	93,62%	91,67%	
6	4	1	50,00%	25,00%	5	4	2	60,00%	50,00%	4	3	2	75,00%	66,67%	4	3	2	75,00%	66,67%	16	12	8	75,00%	66,67%	
49	32	21	77,55%	65,63%	48	35	27	83,33%	77,14%	48	42	28	70,83%	66,67%	50	42	32	80,00%	76,19%	21	17	13	80,95%	76,47%	
22	22	15	68,18%	68,18%	18	14	8	66,67%	57,14%	14	13	6	50,00%	46,15%	22	22	10	45,45%	45,45%	15	13	7	60,00%	53,85%	
8	8	5	62,50%	62,50%	25	23	11	52,00%	47,83%	6	6	6	100%	100%	13	10	7	76,92%	70,00%	5	2	0	60,00%	0,00%	
0	0	0			0	0	0	0	0	1	1	1	100%	100%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
58	48	35	77,59%	72,92%	6	5	3	66,67%	60,00%	11	9	6	72,73%	66,67%	10	8	3	50,00%	37,50%	22	16	6	54,55%	37,50%	
12	10	6	66,67%	60,00%	9	7	4	66,67%	57,14%	10	10	5	50,00%	50,00%	5	5	5	100%	100%	17	14	10	76,47%	71,43%	
2	2	2	100%	100%	15	13	6	53,33%	46,15%	13	12	3	30,77%	25,00%	32	28	21	78,13%	75,00%	24	19	13	75,00%	68,42%	
11	9	7	81,82%	77,78%	11	9	7	81,82%	77,78%	2	2	1	100%	100%	6	6	5	83,33%	83,33%	5	3	3	100%	100%	
5	4	3	80,00%	75,00%	7	6	6	100%	100%	2	2	1	50,00%	50,00%	1	1	1	100%	100%	0	0	0	0	0	
33	30	22	75,76%	73,33%	45	42	36	86,67%	85,71%	58	52	35	76,69%	67,31%	63	59	50	85,71%	84,75%	59	55	38	71,19%	69,09%	
0	0	0			16	15	11	75,00%	73,33%	13	10	8	84,62%	80,00%	14	13	9	71,43%	69,23%	15	12	10	86,67%	83,33%	
225	104	85	91,56%	81,73%	185	43	28	91,89%	65,12%	248	63	47	93,55%	74,60%	466	52	36	96,57%	69,23%	223	51	30	90,58%	58,82%	
190	129	91	80,00%	70,54%	268	222	144	70,90%	64,86%	375	313	209	72,27%	66,77%	543	429	315	79,01%	73,43%	588	435	325	81,29%	74,71%	
31	30	28	93,55%	93,33%	19	16	13	84,21%	81,25%	23	19	14	78,26%	73,68%	12	9	7	83,33%	77,78%	7	5	3	71,43%	60,00%	
34	30	18	64,71%	60,00%	50	37	25	76,00%	67,57%	53	40	31	83,02%	77,50%	41	31	23	80,49%	74,19%	51	37	31	88,24%	83,78%	
63	56	40	74,60%	71,43%	72	63	43	72,22%	68,25%	82	61	44	79,27%	72,13%	90	71	50	76,67%	70,42%	107	88	67	80,37%	76,14%	
68	46	25	69,12%	54,35%	75	47	26	72,00%	55,32%	54	47	27	62,96%	57,45%	53	40	20	62,26%	50,00%	64	46	30	75,00%	65,22%	
204	143	114	85,78%	79,72%	196	155	122	83,16%	78,71%	172	126	93	80,81%	73,81%	238	131	98	86,13%	74,81%	299	230	207	92,31%	90,00%	
199	162	103	70,35%	63,58%	353	255	189	81,30%	74,12%	417	317	216	75,78%	68,14%	458	275	213	86,46%	77,45%	563	347	272	86,68%	78,39%	
11	8	5	72,73%	62,50%	4	4	4	100%	100%	3	1	1	100%	100%	2	2	1	50,00%	50,00%	7	7	5	71,43%	71,43%	
5	3	2	80,00%	66,67%	8	7	5	75,00%	71,43%	4	1	1	100%	100%	15	11	10	93,33%	90,91%	10	8	5	70,00%	62,50%	
0	0	0			1	1	1	100%	100%	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
2	2	1	50,00%	50,00%	1	1	1	100%	100%	3	3	1	33,33%	33,33%	1	1	1	100%	100%	1	1	1	100%	100%	
44	43	28	65,91%	65,12%	47	43	28	68,09%	65,12%	51	43	31	76,47%	72,09%	57	47	29	68,42%	61,70%	68	53	35	73,53%	66,04%	
8	7	1	25,00%	14,29%	5	5	4	80,00%	80,00%	6	6	4	66,67%	66,67%	6	6	4	66,67%	66,67%	6	6	5	83,33%	83,33%	
10	9	5	60,00%	55,56%	7	7	4	57,14%	57,14%	3	2	1	66,67%	50,00%	3	3	3	100,0%	100,0%	4	4	2	50,00%	50,00%	
69	55	32	66,67%	58,18%	62	45	33	80,65%	73,33%	60	51	33	70,00%	64,71%	87	70	58	86,21%	82,86%	78	69	52	78,21%	75,36%	

GRAFY A TABULKY

		2014			2015			2016			2017			2018										
N	M	Z	U/N	Z/M	N	M	Z	U/N	Z/M	N	M	Z	U/N	Z/M	N	M	Z	U/N	Z/M					
4	3	1	50,00%	33,33%	28	24	15	67,86%	62,50%	30	27	27	100%	100%	14	11	9	85,71%	81,82%	20	17	14	85,00%	82,35%
7	6	4	71,43%	66,67%	8	7	5	75,00%	71,43%	12	9	5	66,67%	55,56%	10	6	4	80,00%	66,67%	16	11	8	81,25%	72,73%
1	1	0	0,00%	0,00%	11	0	0	100%		0	0	0			1	1	1	100%	100%	0	0	0		
9	8	6	77,78%	75,00%	15	14	7	53,33%	50,00%	13	12	10	84,62%	83,33%	7	7	6	85,71%	85,71%	20	16	16	100%	100%
1	0	0	100%		2	2	1	50,00%	50,00%	8	6	5	87,50%	83,33%	7	6	6	100%	100%	10	8	5	70,00%	62,50%
241	198	141	76,35%	71,21%	215	180	114	69,30%	63,33%	239	206	166	83,26%	80,58%	239	202	152	79,08%	75,25%	220	186	141	79,55%	75,81%
23	20	14	73,91%	70,00%	29	19	12	75,86%	63,16%	30	24	17	76,67%	70,83%	31	22	15	77,42%	68,18%	28	16	13	89,29%	81,25%
28	10	5	82,14%	50,00%	9	4	3	88,89%	75,00%	27	21	11	62,96%	52,38%	11	9	7	81,82%	77,78%	14	11	5	57,14%	45,45%
12	10	8	83,33%	80,00%	14	12	7	64,29%	58,33%	9	5	3	77,78%	60,00%	5	4	3	80,00%	75,00%	2	2	2	100%	100%
0	0	0			3	3	3	100%	100%	5	5	4	80,00%	80,00%	8	7	6	87,50%	85,71%	12	11	5	50,00%	45,45%
8	7	5	75,00%	71,43%	10	9	6	70,00%	66,67%	19	16	8	57,89%	50,00%	10	9	8	90,00%	88,89%	14	11	8	78,57%	72,73%
3	2	2	100%	100%	6	5	3	66,67%	60,00%	11	6	6	100%	100%	17	13	9	76,47%	69,23%	27	12	10	92,59%	83,33%
53	45	28	67,92%	62,22%	34	29	14	55,88%	48,28%	35	28	17	68,57%	60,71%	29	24	19	82,76%	79,17%	50	46	35	78,00%	76,09%
3	1	1	100%	100%	0	0	0			7	7	7	100%	100%	1	0	0	100%		9	8	7	88,89%	87,50%
36	31	19	66,67%	61,29%	31	29	21	74,19%	72,41%	30	26	17	70,00%	65,38%	17	14	8	64,71%	57,14%	26	21	15	76,92%	71,43%
12	8	6	83,33%	75,00%	20	17	13	80,00%	76,47%	19	16	12	78,95%	75,00%	31	23	12	64,52%	52,17%	16	14	12	87,50%	85,71%
4	3	3	100%	100%	0	0	4	100%	100%	5	5	4	80,00%	80,00%	4	3	3	100%	100%	4	4	3	75,00%	75,00%
13	8	6	84,62%	75,00%	5	4	4	100%	100%	7	6	4	71,43%	66,67%	7	7	4	57,14%	57,14%	6	4	2	66,67%	50,00%
23	22	16	73,91%	72,73%	23	19	12	69,57%	63,16%	18	17	12	72,22%	70,59%	21	21	15	71,43%	71,43%	34	28	24	88,24%	85,71%
12	11	7	66,67%	63,64%	21	18	11	66,67%	61,11%	14	12	9	78,57%	75,00%	10	7	3	60,00%	42,86%	19	14	7	63,16%	50,00%
2647					2886					3246					3902					4109				
1932					2051					2274					2450					2751				
1337					1418					1555					1750					2052				
445	341	255			411	335	236			411	332	259			477	333	250			519	416	348		
16,81%					14,24%					12,66%					12,22%					12,63%				
17,65%					16,33%					14,60%					13,59%					15,12%				
19,07%					16,64%					16,66%					14,29%					16,96%				
133	120	90			173	146	110			184	154	112			182	156	116			182	151	118		
5,02%					5,99%					5,67%					4,66%					4,43%				
6,21%					7,12%					6,77%					6,37%					5,49%				
6,73%					7,76%					7,20%					6,63%					5,75%				
578	461	345			584	481	346			595	486	371			659	489	366			701	567	466		
21,84%					20,24%					18,33%					16,89%					17,06%				
23,86%					23,45%					21,37%					19,96%					20,61%				
25,80%					24,40%					23,86%					20,91%					22,71%				

GRAFY A TABULKY

N	R	M	Z	2019				2020				2021				Arithmetický průměr	Vážený průměr					
				Ú/N	Z/M	ROZH	N	R	M	Z	Ú/N	Z/M	ROZH	N	R			M	Z	Ú/N	Z/M	ROZH
520	520	140	87	89,81%	62,14%	100%	571	558	125	52	86,92%	41,60%	97,72%	497	376	57	14	88,56%	24,56%	75,65%		
0	0	0	0				1	1	1	1	100%	100%	100%	0	0	0	0					
5	2	1	1	100%	100%	40,00%	5	3	5	4	80,00%	80,00%	100%	14	11	8	8	100%	100%	78,57%		
4	4	4	4	100%	100%	100%	6	3	3	3	100%	100%	50,00%	4	1	0	0	100%		25,00%		
0	0	0	0				0	0	0	0				0	0	0	0					
10	9	9	6	66,67%	66,67%	90,00%	6	5	4	3	80,00%	75,00%	83,33%	11	1	1	1	100%	100%	9,09%		
32	30	23	14	70,00%	60,87%	93,75%	35	27	16	10	77,78%	62,50%	77,14%	16	3	2	1	66,67%	50,00%	18,75%		
275	256	204	138	74,22%	67,65%	93,09%	337	211	165	102	70,14%	61,82%	62,61%	358	127	76	59	86,61%	77,63%	35,47%		
171	163	137	86	68,71%	62,77%	95,32%	172	113	93	62	72,57%	66,67%	65,70%	183	52	40	27	75,00%	67,50%	28,42%		
160	156	113	70	72,44%	61,95%	97,50%	143	107	77	51	75,70%	66,23%	74,83%	126	64	32	24	87,50%	75,00%	50,79%		
77	76	66	46	73,68%	69,70%	98,70%	73	52	44	32	76,92%	72,73%	71,23%	107	29	21	17	86,21%	80,95%	27,10%		
49	49	32	30	95,92%	93,75%	100%	49	40	28	22	85,00%	78,57%	81,63%	52	20	5	4	95,00%	80,00%	38,46%		
2	2	1	1	100%	100%	100%	4	3	3	2	66,67%	66,67%	75,00%	5	2	2	1	50,00%	50,00%	40,00%		
38	38	27	19	78,95%	70,37%	100%	34	27	15	12	88,89%	80,00%	79,41%	20	11	6	4	81,82%	66,67%	55,00%		
10	10	8	6	80,00%	75,00%	100%	19	11	10	8	81,82%	80,00%	57,89%	25	6	5	4	83,33%	80,00%	24,00%		
13	12	8	6	66,67%	66,67%	92,31%	5	2	2	0	0,00%	0,00%	40,00%	5	1	0	0	100%		20,00%		
0	0	0	0				0	0	0	0				0	0	0	0					
18	18	12	7	72,22%	58,33%	100%	17	14	10	9	92,86%	90,00%	82,35%	20	11	5	2	72,73%	40,00%	55,00%		
6	6	3	3	100%	100%	100%	12	11	10	8	81,82%	80,00%	91,67%	10	5	4	4	80,00%	80,00%	50,00%		
40	39	34	15	51,28%	44,12%	97,50%	60	53	44	16	47,17%	36,36%	88,33%	100	43	23	17	86,05%	73,91%	43,00%		
7	7	5	1	42,86%	20,00%	100%	2	2	0	0	100,0%		100%	7	3	0	0	100%		42,86%		
2	2	1	0	50,00%	0,00%	100%	1	0	0	0			0,00%	3	2	1	1	100%	100%	66,67%		
63	61	59	45	77,05%	76,27%	96,83%	38	36	23	15	69,23%	65,22%	68,42%	42	9	4	3	88,89%	75,00%	21,43%		
10	9	7	6	88,89%	85,71%	90,00%	20	10	7	5	80,00%	71,43%	50,00%	17	1	0	0	100%		5,88%		
403	400	55	37	95,50%	67,27%	99,26%	459	440	52	34	95,91%	65,38%	95,86%	315	269	40	30	96,28%	75,00%	85,40%		
619	615	507	385	80,16%	75,94%	99,35%	533	502	399	269	74,10%	67,42%	94,18%	411	269	159	102	78,81%	64,15%	65,45%		
5	5	4	3	80,00%	75,00%	100%	10	6	4	3	83,33%	75,00%	60,00%	11	5	4	2	60,00%	50,00%	45,45%		
47	47	40	30	78,72%	75,00%	100%	34	31	17	11	80,65%	64,71%	91,18%	44	21	13	13	100%	100%	50,00%		
85	84	69	51	78,57%	73,91%	98,82%	82	68	49	29	70,59%	59,18%	82,93%	111	39	22	16	84,62%	72,73%	35,14%		
106	106	55	31	77,36%	56,36%	100%	76	65	45	26	70,77%	57,78%	85,53%	133	100	23	11	88,00%	47,83%	75,19%		
269	269	175	121	79,93%	69,14%	100%	124	124	80	65	87,90%	81,25%	100%	210	202	169	156	93,56%	92,31%	96,19%		
413	412	254	172	80,10%	67,72%	99,76%	316	248	167	118	80,24%	70,66%	78,48%	289	184	32	22	94,57%	68,75%	63,67%		
2	2	2	0	0,00%	0,00%	100%	4	4	3	3	100%	100%	100%	5	3	2	2	100%	100%	60,00%		
6	6	5	5	100%	100%	100%	11	5	3	3	100%	100%	45,45%	8	6	3	0	50,00%	0,00%	75,00%		
2	2	2	2	100%	100%	100%	0	0	0	0				0	0	0	0					
0	0	0	0				0	0	0	0				3	1	1	0	0,00%	0,00%	33,33%		
57	53	47	29	66,04%	61,70%	92,98%	55	45	38	22	64,44%	57,89%	81,82%	95	34	27	27	100%	100%	35,79%		
6	5	5	3	60,00%	60,00%	83,33%	5	3	1	1	100%	100%	60,00%	10	7	2	2	100%	100%	70,00%		
7	7	5	4	85,71%	80,00%	100%	6	5	4	4	100%	100%	83,33%	7	4	4	3	75,00%	75,00%	57,14%		
71	71	40	34	91,55%	85,00%	100%	78	68	43	39	94,12%	90,70%	87,18%	55	28	9	6	89,29%	66,67%	50,91%		

