

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců Mgr. Jany Brothánkové, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Barbary Pořízkové, Mgr. Aleše Roztočila, JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **Město Žamberk**, se sídlem Masarykovo nám. 166, Žamberk, zastoupené Mgr. Milanem Šebestou, LL. M., advokátem se sídlem Jakubská 121/1, Brno, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 21. 9. 2011, č. j. ÚOHS-R31,176/2011/VZ-14201/2011/310/JSI, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 12. 2012, č. j. 62 Af 66/2011 - 91,

t a k t o :

- I. **Kasační stížnost podaná účastníkem, který byl v řízení před krajským soudem procesně úspěšný a který nenamítá, že krajský soud měl výrokem ve věci rozhodnout jinak, je podle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřipustná.**
- II. **Věc se vrací k projednání a rozhodnutí pátému senátu.**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 25. 1. 2011, č. j. ÚOHS-S191/2010/VZ-19182/2010/540/IMa, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 25. 7. 2011, č. j. ÚOHS-S191/2010/VZ-11539/2011/540/IMa, rozhodl žalovaný, že se žalobce jako zadavatel veřejné zakázky dopustil dvou správních deliktů podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“). To jednak tím, že nedodržel postup stanovený v § 76 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách (výrok I.), jednak tím, že nedodržel postup stanovený v § 74 odst. 7 téhož zákona (výrok II.). Za spáchání obou správních deliktů žalovaný uložil žalobci pokutu ve výši 250.000 Kč (výrok III.). Rozklad podaný žalobcem předseda žalovaného rozhodnutím označeným v záhlaví zamítl a napadená rozhodnutí potvrdil.

[2] K žalobě Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 6. 12. 2012, č. j. 62 Af 66/2011 – 91, rozhodnutí předsedy žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Námitky žalobce proti skutkovým a právním závěrům týkajícím se spáchání obou deliktů neshledal důvodnými, naopak se ztotožnil se závěry žalovaného, že žalobce svým jednáním naplnil znaky skutkových podstat obou správních deliktů. Za opožděnou označil krajský soud námitku týkající

se tvrzené nepřezkoumatelnosti výroku II. rozhodnutí žalovaného. K námitce nepřiměřenosti uložené pokuty dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného jsou nepřezkoumatelná, a podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. z tohoto důvodu žalobou napadené rozhodnutí zrušil.

[3] V kasační stížnosti opřené o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. žalobce (stěžovatel) brojí znovu proti závěrům žalovaného a krajského soudu o naplnění znaků skutkových podstat obou správních deliktů. Dále tvrdí, že se krajský soud věcně nezabýval námitkami tvrzené nepřezkoumatelnosti výroku II. žalovaného. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud zrušil jak rozsudek krajského soudu, tak i rozhodnutí žalovaného v obou stupních a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že dle jeho názoru není kasační stížnost přípustná. Odkázal přitom na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž je nepřipustná kasační stížnost, která nenapadá správnost výroku rozhodnutí krajského soudu. Žalovaný si je však vědom existence i opačné rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu.

II. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu

[5] Pátý senát usnesením ze dne 7. 5. 2014, č. j. 5 Afs 91/2012 – 35, postoupil věc rozšířenému senátu, neboť zjistil, že existuje rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu ohledně přípustnosti kasační stížnosti podané účastníkem, který byl v předcházejícím řízení o žalobě před krajským soudem procesně úspěšný, resp. stran aplikace § 104 odst. 2 s. ř. s. a výkladu pojmu „kasační stížnost směřující proti důvodům rozhodnutí soudu“ obsaženém v tomto ustanovení.

[6] K závěru, že kasační stížnost, která nenapadá výrok rozhodnutí krajského soudu (neboť ten je ve prospěch stěžovatele) a směřuje jen proti odůvodnění tohoto rozhodnutí, a je proto podle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřipustná a Nejvyšší správní soud ji podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. usnesením odmítne, dospěl ve svém usnesení ze dne 30. 6. 2003, č. j. 4 Ads 23/2003 - 124, publikovaném pod č. 34/2003 Sb. NSS, nejprve čtvrtý senát. Následně též závěr učinil i druhý senát v usnesení ze dne 13. 11. 2003, č. j. 2 Ads 57/2003 – 48, první senát v usnesení ze dne 27. 6. 2007, č. j. 1 Afs 144/2006 – 50, a aproboval jej opět první senát v rozsudku ze dne 26. 7. 2007, č. j. 1 Afs 57/2006 – 70. Pátý senát odkázal i na řadu dalších rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která se opírají o citovaná rozhodnutí nebo se ztotožňují s jejich závěry.

[7] Naopak vyložil § 104 odst. 2 s. ř. s. třetí senát v rozsudku ze dne 24. 10. 2012, č. j. 3 Ads 33/2012 – 30, či v rozsudku ze dne 9. 1. 2014, č. j. 3 Ads 20/2013 – 19, dále také pátý senát v rozsudku ze dne 31. 5. 2006, č. j. 5 Afs 42/2004 - 61, publikovaném pod č. 954/2006 Sb. NSS, na něž navázal také v rozsudku ze dne 30. 7. 2012, č. j. 5 Afs 48/2011 – 66. Přestože kasační stížnost podaná procesně úspěšným účastníkem směřovala pouze proti právnímu názoru vyslovenému v odůvodnění rozhodnutí krajského soudu, jeho věcný přezkum kasační soud připustil.

[8] Pátý senát proto předložil rozšířenému senátu k rozhodnutí otázku, zda je podle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřipustná kasační stížnost podaná účastníkem, který byl v řízení před krajským soudem procesně úspěšný, a nenapadá tudíž výrok rozhodnutí krajského soudu, ale pouze některé závěry vyslovené v jeho odůvodnění, příp. za jakých podmínek je taková kasační stížnost přípustná.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1. Pravomoc rozšířeného senátu

[9] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc rozhodnout v předložené věci ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.

[10] Nepřípustnost kasační stížnosti podle § 104 odst. 2 s. ř. s. shledal čtvrtý senát v usnesení ze dne 30. 6. 2003, č. j. 4 Ads 23/2003 – 124. Uvedl v něm, že „kasační stížnost především směřuje jen proti důvodům rozhodnutí, a to navíc jen proti té části odůvodnění rozsudku (...), které se netýká důvodů zrušení přezkoumávaného rozhodnutí žalované, (...). Kasační stížnost jen proti těmto závěrům, vyjádřeným v odůvodnění rozhodnutí je tudíž nepřipustná“, a podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. kasační stížnost odmítl.

[11] Stejný názor vyslovil druhý senát v usnesení ze dne 13. 11. 2003, č. j. 2 Ads 57/2003 - 48, podle něhož „kasační stížnost je toliko mimořádným opravným prostředkem. Proto jsou jak důvody kasační stížnosti, tak i její rozsah vázány na nejzávažnější případy nezákonnosti. Mezi tyto případy nepatří okruh uvedený právě v ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. (...) Stížností směřující jen proti důvodům rozhodnutí je třeba rozumět kasační stížnost, která směřuje toliko proti odůvodnění rozhodnutí soudu a nenapadá výrok tohoto rozhodnutí“. Z následného textu ovšem plyne, že kasační stížnost směřovala v daném případě proti výroku soudu o nákladech řízení a byla odmítnuta. (Ústavní stížnost byla odmítnuta usnesením ze dne 21. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 1/04).

[12] V usnesení ze dne 27. 6. 2007, č. j. 1 Afs 144/2006 – 50, první senát jako nepřipustnou ve smyslu § 104 odst. 2 s. ř. s. hodnotil „kasační stížnost žalobkyně, která napadá důvody rozhodnutí krajského soudu, aniž současně zpochybňuje jeho výrok. Žalobkyně je srozuměna se závěrem, pro který soud napadená rozhodnutí zrušil; nesouhlasí však s touto částí odůvodnění rozsudku, v níž soud hodnotí postup žalované (...). Ze samotné povahy kasační stížnosti, která je mimořádným opravným prostředkem, plyne, že je přípustná pouze tehdy, pokud stěžovatel již nemá žádnou jinou reálnou procesní možnost k ochraně svých práv. Tato podmínka však nemůže být naplněna, jestliže krajský soud podané žalobě vyhověl a rozhodnutí správního orgánu zrušil. Stěžovatel v důsledku tohoto rozhodnutí bude moci svá práva řádně uplatňovat v průběhu správního (příp. následně i soudního) řízení.“

[13] Na uvedené závěry navázal první senát v rozsudku ze dne 26. 7. 2007, č. j. 1 Afs 57/2006 – 70, v němž se obšírně zabýval otázkou přípustnosti kasační stížnosti nesměřující proti výroku rozhodnutí krajského soudu (který zněl ve prospěch žalobce, později stěžovatele). Konstatoval přitom, že „zákon explicitně nevylučuje, aby byla kasační stížnost podána i účastníkem, jebož návrhu bylo krajským soudem v meritu vyhověno. Podle ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. je nicméně nepřipustné, aby kasační stížnost směřovala jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu. Jakkoliv je povinností soudu o důvodech jím vydaného rozhodnutí pojednat v jeho odůvodnění (§ 54 odst. 2, věta první s. ř. s., § 157 odst. 2 občanského soudního řádu ve spojení s § 64 s. ř. s.), nelze nepochybně pojmy „důvody rozhodnutí“ a „odůvodnění rozhodnutí“ ztotožňovat. Z dikce ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s., je zřejmé, že vyluka přezkoumání rozhodnutí krajských soudů směřuje na případy, kdy stěžovatel netvrdí, že výrok napadeného rozhodnutí měl být jiný, přičemž současně brojí jen proti konkrétním důvodům, o nichž krajský soud tento výrok v odůvodnění opřel. Jinými slovy: jde o případy, kdy se stěžovatel domáhá jiného právního hodnocení věci při zachování stávajícího výroku rozhodnutí krajského soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2003, č. j. 2 Ads 57/2006 - 48, dostupný na www.nssoud.cz). Tato vyluka tedy, při důsledném jazykovém výkladu § 104 odst. 2 s. ř. s., evidentně nedopadá na případy, kdy krajský soud (k řádně uplatněné žalobní námitce) důvody svého rozhodnutí neuvedl srozumitelným způsobem, neboť takové rozhodnutí je nepřezkoumatelné a je tedy pojmově vyloučeno s jeho

„důvody“ jakkoliv právně polemizovat. Nemůže též dopadat na případy, kdy je kasační stížností namítána vada řízení, která mohla mít vliv na zákonnost meritorního rozhodnutí, zahrnujíc v to i případ, kdy se krajský soud s některou žalobní námitkou v odůvodnění svého rozhodnutí vůbec nevypořádal. Z logiky věci není při tomto výkladu též vyloučeno, aby kasační stížností byla procesně úspěšným účastníkem namítána zmatečnost řízení před krajským soudem. (...) Ve světle těchto závěrů tedy nelze než ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s., vyložit tak, že nepřipustnou je kasační stížnost, kterou se stěžovatel ve svém důsledku nedomáhá jiného výroku rozhodnutí krajského soudu, bez ohledu na to, o který z případů výše zmiňovaných se jedná.“ V tomto případě však byla kasační stížnost zamítnuta, protože směřovala do výroku rozsudku krajského soudu o zrušení rozhodnutí; podle stěžovatele měla být vyslovena z moci úřední jeho nicotnost, a to i ve vztahu k rozhodnutí prvního stupně. Proto Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro její odmítnutí pro nepřipustnost podle § 104 odst. 2 s. ř. s.

[14] Závěr, že kasační stížnost stěžovatele, který byl před krajským soudem úspěšný, je dle §104 odst. 2 s. ř. s. a výkladu ve shora citovaných rozhodnutích nepřipustná, protože nenapadá výrok rozhodnutí krajského soudu, vyslovil kasační soud usnesením ze dne 30. 4. 2008, č. j. 8 Afs 159/2006 - 52; ze dne 9. 6. 2008, č. j. 8 Afs 14/2007 - 56; ze dne 26. 11. 2008, č. j. 2 Afs 82/2008 - 116; ze dne 25. 6. 2009, č. j. 6 Ads 95/2009 - 37; ze dne 7. 10. 2009, č. j. 6 Ads 105/2009 - 61, ze dne 23. 4. 2010, č. j. 2 As 1/2010 - 166; ze dne 3. 6. 2010, č. j. 5 Afs 98/2009 - 67; ze dne 20. 10. 2010, č. j. 4 Ads 123/2010 - 69; ze dne 21. 3. 2013, č. j. 4 As 22/2013 - 20; ze dne 6. 6. 2013, č. j. 9 Afs 18/2013 - 39; ze dne 19. 7. 2013, č. j. 8 As 90/2012 - 56, nebo ze dne 11. 10. 2013, č. j. 4 Ads 80/2013 - 15 (ve třech případech tak učinil jako obiter dictum). Podporu tomuto závěru vyslovil i rozsudek ze dne 22. 5. 2008, č. j. 9 Afs 195/2007 - 120 (kasační stížnost zde podal žalovaný, který nebyl úspěšný); rozsudek ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1As 96/2008 - 115 (kasační stížnost úspěšného žalobce byla odmítnuta, naopak neúspěšného žalovaného zamítnuta).

[15] Opačné stanovisko k aplikaci ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. vyjádřil třetí senát v rozsudku ze dne 24. 10. 2012, č. j. 3 Ads 33/2012 – 30, který přistoupil k meritornímu přezkumu i v případě, že kasační stížností nebyl napaden výrok rozhodnutí a kasační stížnost podal žalobce, jenž byl v řízení před krajským soudem procesně úspěšný. Třetí senát k připustnosti kasační stížnosti konstatoval, že § 104 odst. 2 s. ř. s. „*ve v daném případě neuplatní. Jak již Nejvyšší správní soud dříve judikoval, je za nepřipustnou kasační stížnost ve smyslu § 104 odst. 2 s. ř. s. nutno považovat všechny případy, kdy by i případný úspěch stěžovatele v řízení před Nejvyšším správním soudem nemohl vést v konečném důsledku ke změně v jeho právním postavení. (Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2007, č. j. 1 Afs 57/2006 - 70, www.nssoud.cz.) Tak tomu ovšem v případě stěžovatele není. Nesprávné právní posouzení provedené Městským soudem v Praze, by mohlo mít důsledky do stěžovatelova právního postavení v podobě nesprávně vyměřené výše dávky pomoci v hmotné nouzi. Tato pochybnost je pak ještě umocněna tím, že závazný právní názor Městského soudu v Praze vyslovený v napadeném rozsudku žáným relevantním způsobem nereflektuje uplatněné žalobní námitky, a další postup žalovaného tak zůstal v tomto ohledu nekorigován.*“.

[16] K tomu předkládající senát s odkazem na odůvodnění rozsudku ze dne 26. 7. 2007, č. j. 1 Afs 57/2006 – 70, namítl, že za situace, kdy žalobce, který byl v předcházejícím řízení před krajským soudem procesně úspěšný, nebrojí proti výroku rozhodnutí krajského soudu, by ani případný úspěch v řízení o kasační stížnosti nemohl vést ke změně v právním postavení stěžovatele (navíc takový žalobce bude moci svá práva řádně uplatňovat v průběhu správního řízení, případně po vydání dalšího rozhodnutí správního orgánu i v řízeních před správními soudy, včetně řízení o kasační stížnosti).

[17] Uvedený právní názor vyslovil třetí senát opětovně v rozsudku ze dne 9. 1. 2014, č. j. 3 Ads 20/2013 – 19. Uvedl v něm, že „*zvažoval, zda připustit věcný přezkum napadeného rozsudku.*“

Stěžovatel totiž nenapadl primárně první výrok rozsudku, kterým ostatně městský soud vyhověl jeho žalobě, ale spíše druhý výrok rozsudku týkající se nábrady nákladů stěžovatele. První výrok byl kasačními námitkami dotčen spíše co do svého odůvodnění. Zdejší soud se k nepřijatelnosti kasační stížnosti, směřující toliko proti důvodům rozhodnutí, vyjádřil například v usnesení č. j. 9 Afs 18/2013 - 39 ze dne 6. 6. 2013. Nejvyšší správní soud však nemohl opomenout skutečnost, že stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že se městský soud nevyřadil s celou žalobou, což mohlo způsobit nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Tato námitka stěžovatele je sama o sobě dostatečným důvodem k věcnému přezkumu napadeného rozsudku, přičemž Nejvyšší správní soud by ji zkoumal z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.)“.

[18] Zde předkládací senát upozornil na skutečnost, že v tomto případě připustil třetí senát věcný přezkum rozsudku městského soudu, protože stěžovatel namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, jedná se tak o rozpor s právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2007, č. j. 1 Afs 57/2006 – 70 (viz bod [13]).

[19] Obsáhle se otázce přípustnosti kasační stížnosti podle § 104 odst. 2 s. ř. s. věnoval pátý senát v rozsudku ze dne 31. 5. 2006, č. j. 5 Afs 42/2004 - 61. Podle něho nelze kasační stížnost odmítnout jako nepřijatelnou podle § 104 odst. 2 s. ř. s., pokud výtky stěžovatele, jenž byl v řízení před krajským soudem procesně úspěšný, směřují proti právnímu názoru, o který se přímo opírá výrok napadeného rozhodnutí krajského soudu (*ratio decidendi*). Pátý senát uvedl, že „podle ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu, je nepřijatelná. Jak plyne z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2003, č. j. 2 Ads 57/2003 - 48), kasační stížností směřující jen proti důvodům rozhodnutí je třeba rozumět stížnost, která směřuje toliko proti odůvodnění rozhodnutí soudu a nenapadá výrok tohoto rozhodnutí.“

V daném případě stěžovatel, ačkoliv v kasační stížnosti výslovně uvádí, že napadá výše uvedený rozsudek v rozsahu, v jakém nebylo vyhověno žalobnímu návrhu na zrušení prvostupňového rozhodnutí, dodatečného platebního výměru, je z obsahu jeho kasačních námitek (...) zřejmé, že stěžovatel kasační stížností směřuje toliko do odůvodnění zrušujícího rozsudku, ale napadá tu jeho část, ve které městský soud vyjádřil závazný právní názor, kterým se bude žalovaný v dalším řízení řídit (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

*Právním názorem, který má závazující účinek, nelze rozumět nic jiného než názor, o který se přímo opírá výrok rozhodnutí (*ratio decidendi*). Závazující účinek naopak nemají právní názory soudem mimochodem vyslovené, které obvykle hlavní rozhodovací důvody doprovázejí podpůrnou argumentací. O tento případ však v projednávané věci nejde.*

*Obsahem závazného právního názoru v napadeném rozsudku je právní posouzení žalobních námitek stěžovatele, (...) které městský soud neshledal opodstatněnými. Pokud městský soud ve zrušujícím rozsudku formuloval závazný právní názor (...), stanovil tímto žalovanému pokyny k dalšímu postupu v odvolacím řízení, do kterého věc vrátil (...). Tato část rozhodnutí není tedy ničím jiným než rozhodovacím důvodem (*ratio decidendi*) a směřují-li výtky stěžovatele do této části rozsudku, nelze kasační stížnost odmítnout jako nepřijatelnou ve smyslu ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s.*

Jak již tento soud judikoval (rozsudek č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, ze dne 8. 1. 2004), „je-li v kasační stížnosti uvedeno, jaké konkrétní vady v řízení či v úsudku se měl soud dopustit a z čeho je stěžovatel dovozuje, kasační stížnost ob stojí. Přitom argumentace proti právnímu posouzení jistě musí vycházet z důvodů napadeného rozsudku; hodnotí-li stěžovatel v takovém případě důvody rozsudku, neznamená to, že se jedná o kasační stížnost nepřijatelnou podle § 104 odst. 2 s. ř. s.“.

[20] Rozšířený senát k citovanému rozsudku č. j. 5 Afs 42/2004 - 61 připomíná, že námitka nevyhovění žalobnímu návrhu na zrušení prvostupňového rozhodnutí (dodatečného platebního výměru) nemůže představovat výhradu vůči absenci výroku rozhodnutí krajského soudu; taková kasační stížnost je podle usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 60/2006 - 106 ze dne 28. 8. 2007, nepřijatelná. V rozsudku č. j. 2 Afs 7/2003 - 50 byla nadto kasační stížnost podána žalovaným, jehož rozhodnutí bylo krajským soudem zrušeno pro vady řízení; žalovaný tak nebyl v řízení před

krajským soudem úspěšný, naopak byl úspěšný s kasační stížností, neboť rozsudek krajského soudu byl zrušen pro nezákonnost z důvodu nesprávného posouzení právní otázky.

[21] Na uvedený závěr navázal pátý senát i v rozsudku ze dne 30. 7. 2012, č. j. 5 Afs 48/2011 – 66, v němž vyslovil, že „*se o nepřipustnou kasační stížnost nejedná, pokud je v ní napadána ta část odůvodnění zrušujícího rozsudku, ve které správní soud vyjádřil závazný právní názor, kterým se bude žalovaný v dalším řízení řídit (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), neboť právním názorem, který má závazující účinek, nelze rozumět nic jiného než názor, o který se přímo opírá výrok rozhodnutí (ratio decidendi). Směřují-li výtky stěžovatele do této části rozsudku, nelze kasační stížnost odmítnout jako nepřipustnou ve smyslu ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s.*“.

[22] Nutno dodat, že uvedeným rozsudkem (bod [21]) byla zamítnuta kasační stížnost žalobce, který *nebyl* před krajským soudem úspěšný; citovaný závěr byl vysloven k námitce žalobce (stěžovatele), který zpochybňoval správnost postupu žalovaného, jímž respektoval závazný právní názor vyslovený v předchozím zrušujícím rozsudku krajského soudu; tento právní názor stěžovatel považoval stále za vadný, avšak měl za to, že právě z důvodu nepřipustnosti kasační stížnosti jej napadnout nemohl. Pátý senát s odkazem na rozsudky shora v bodu [11] a [18] však odmítl tuto námitku s tím, že tak učinit mohl.

[23] Ve svých rozhodnutích tak čtvrtý, druhý a první senát, rovněž i další senáty, viz bod [14], vyloučily dle § 104 odst. 2 s. ř. s. meritorní přezkum rozhodnutí krajského soudu ke kasační stížnosti účastníka úspěšného v řízení před krajským soudem, pokud kasační stížnost nenapadá spolu s odůvodněním zároveň i jeho výrok, resp. nedomáhá se jiného výroku (např. aby místo zrušujícího výroku byla vyslovena nicotnost) nebo nenamítá absenci dalšího výroku (např. zrušení prvostupňového rozhodnutí, uložení povinnosti poskytnout informace). Závěr usnesení o odmítnutí kasační stížnosti stojí na tom, že výrokem kasačního soudu nedojde ke změně právního postavení stěžovatele, pakliže mu výrokem krajského soudu bylo vyhověno. Naopak třetí a pátý senát shledaly přípustnou i kasační stížnost nesměřující proti výroku rozhodnutí (neboť ten je ve prospěch stěžovatele), pakliže napadá závazný právní názor krajského soudu, jímž je správní orgán vázán, event. shledá-li soud vady, k nimž přihlíží z úřední povinnosti, např. nepřezkoumatelnost rozhodnutí (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Dotčení právní sféry stěžovatele, byť před krajským soudem úspěšného, dovozují ve smyslu hmotněprávním v navazujícím správním řízení.

[24] Popsaný rozpor rozšířený senát dosud neřešil. Pravomoc rozšířeného senátu je tudíž dána.

III.2. Posouzení věci

[25] Rozšířený senát, jehož úkolem je sjednocování judikatury, připomíná základní premisy, které je nutno brát v úvahu nejen při změně ustálené soudní interpretace relevantního práva, ale i při sjednocování judikatury. Pakliže v dosavadní judikatuře lze vysledovat převažující výklad ustanovení právního předpisu zastávaný soudy, který lze považovat za ustálený, je nutno zvažovat jaké důsledky s sebou nese odklon od tohoto výkladu a příklon k nové, popř. výjimečně již zaujaté jiné interpretaci konkrétního ustanovení. Bez významu není, zda jde o výklad ustanovení právního předpisu hmotného práva, či práva procesního, a jaký je okruh adresátů, k nimž norma míří, a čím je zavazuje.

[26] Jde-li o obecný procesní regulativ přístupu k soudu, resp. určení, zda lze uplatnit opravný prostředek v řízení před obecnými soudy (kdy je takový návrh přípustný a kdy nikoli), je nutno volbu mezi dosavadním převažujícím a minoritním výkladem daného ustanovení vážit velmi obezřetně, nikoli bez zřetele k výkladu obdobných ustanovení v jiných procesních předpisech,

a to minimálně z důvodu principu vnitřní jednoty a bezrozpornosti právního systému jako celku. Pro adresáta právní normy je významné, aby též právní institut měl v právu jako celku též obsah a význam [k tomu srov. náleze ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06 (N 142/46 SbNU 373), bod 59 – *globální celní záruky*]. Rozšířený senát již v rozsudku ze dne 26. 10. 2005, č. j. 2 Afs 81/2004 - 54, publ. pod č. 791/2006 Sb. NSS, vyslovil, že „*právní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech, či dokonce odvětvích*“.

[27] Mezi principy, které Ústavní soud ve svých rozhodnutích opakovaně akcentuje, patří proto i princip předvídatelnosti práva [srov. např. náleze ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11, náleze ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09 (N 131/53 SbNU 647)]. Tento princip Ústavní soud považuje za „*jeden z podstatných předpokladů sebeurčení každého jednotlivce...*“. Ústavní soud zdůrazňuje, že „*...judikatura soudů (nalézání práva) je výkladem práva s účinky inter partes, z povahy věci působí retrospektivně, neboť soud posuzuje (zpravidla) jednání, k němuž došlo v minulosti, přitom provádí výklad zákona, který platí "od začátku". Dochází-li ke změně ustáleného výkladu zákona a jeho nahrazení výkladem novým, dopadá na souzený případ zpravidla bezprostředně, s účinky ex tunc, a své uplatnění nalezne - s ohledem na svou "presumptivní závažnost", založenou na přesvědčivosti argumentace, autoritě a kompetencích nejvyšších soudních instancí. Tato závažnost představuje právní mechanismus sjednocování práva - (zpravidla) na všechny budoucí případy, jejichž skutkový základ spočívá rovněž v minulosti*“.

[28] Podle Ústavního soudu změna judikatury „*primárně s ohledem na princip rovnosti v právech (konkrétně v podobě zásady rovného použití práva) - nesmí být svévolná...postrádat racionální odůvodnění*“. Naopak však nemůže „*existovat žádná garance proti změně judikatury jako takové; i když nenastane změna společenských poměrů, v právní oblasti dochází k neustálému vývoji a justiční orgány musí mít možnost, jež přímo plyne z čl. 95 odst. 1 Ústavy, zakotvujícího vázanost soudce zákonem, dosavadní, na základě nově získaných poznatků nesprávný právní názor zvrátit, resp. překonat...*“, neboť „*proces "zkvalitňování" práva je jevem prospěšným,...* Ne vždy lze ovšem takovou změnu považovat za skutečně nezbytnou, a proto Ústavní soud v této souvislosti akcentoval princip zdrženlivosti: pravidlem by tak mělo být, že není-li zcela jasné, který z výkladů si zaslouží přednost, měla by být zachována dosavadní judikatura (non liquet)“ (zvýrazněno rozšířeným senátem; viz náleze Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11, bod 30).

[29] Apel směrem k obecné justici vyslaný Ústavním soudem tak velí ctít zásadu zdrženlivosti.

[30] Podle § 104 odst. 2 s. ř. s. kasační stížnost, která směřuje proti důvodům rozhodnutí soudu, je nepřipustná. Jde o normu obecnou, aplikovatelnou bez ohledu na typ žaloby či návrhu, o němž přísluší rozhodnout soudu ve správním soudnictví (§ 4 s. ř. s.).

[31] Z výkladu ustanovení obdobného znění v procesních řádech České republiky vyplývá, že v řízení před správními orgány i civilními soudy se nepřipouští možnost podat opravný prostředek pouze proti důvodům (uvedeným v odůvodnění) rozhodnutí; v zásadě platí, že obranu proti důvodům rozhodnutí musí účastník spojit s napadením i jeho výroku.

[32] Podle § 82 odst. 1 správního řádu *odvoláním lze napadnout výrokovou část rozhodnutí, jednotlivý výrok nebo jeho vedlejší ustanovení. Odvolání jen proti odůvodnění rozhodnutí je nepřipustné*. Odvolání jen proti odůvodnění rozhodnutí odvolací orgán zamítne podle § 92 odst. 1 správního řádu pro jeho nepřipustnost. V kontextu § 90 odst. 1 písm. c) stejného zákona, jež umožňuje odvolacímu orgánu, je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změnit svým rozhodnutím rozhodnutí správního orgánu I. stupně v části odůvodnění, pak nezbyvá, než aby účastník napadl i výrok či jeho vedlejší ustanovení, s jehož odůvodněním odvolatel nesouhlasí. Odvolání však musí být posuzováno podle svého skutečného obsahu, a je namístě aplikovat § 82 odst. 2 větu druhou správního řádu, tedy fikci, že se odvolatel domáhá zrušení celého rozhodnutí. K témuž

výkladu dospívá i komentář ke správnímu řádu: „*Nepřípustné je odvolání jen proti odůvodnění rozhodnutí. Odvolání, které by směřovalo pouze do odůvodnění rozhodnutí, odvolací orgán zamítne podle § 92 odst. 1 pro jeho nepřipustnost. V případě, že odvolatel nesouhlasí pouze s odůvodněním rozhodnutí, nezbyvá mu tedy než napadnout i výrok či jeho vedlejší ustanovení, s jehož odůvodněním odvolatel nesouhlasí, neboť by mu bylo jinak odvolání zamítnuto*“ (Jemelka, Pondělíčková, Bohadlo. Správní řád. C.H.Beck. 4. vydání, 2013).

[33] Obdobně podle § 109 odst. 1 věty druhé zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, *odvolání není přípustné, směřuje-li jenom proti odůvodnění rozhodnutí.*

[34] Stejná právní úprava ovládá i řízení civilní. Podle § 202 odst. 3 o. s. ř. *odvolání jen proti důvodům rozhodnutí není přípustné.* Odvoláním je možné napadnout pouze výrok (enunciát) rozhodnutí (např. rozhodnutí Vrchního soudu v Olomouci ze dne 28. 6. 1996, sp. zn. 4 Cmo 245/96). O opravu či změnu důvodů rozhodnutí může účastník usilovat na základě § 165 odst. 1 o. s. ř., ale to pouze do té doby, než rozsudek nabude právní moci.

[35] Podle § 236 odst. 2 o. s. ř. *dovolání jen proti důvodům rozhodnutí není přípustné.* Stejně jako kasační stížnost i dovolání směřuje proti pravomocnému rozhodnutí soudu a dle výkladu obecně zastávaného [viz David L., a další: Komentář k Zákonu občanský soudní řád (99/1963 Sb.), Wolters Kluwer, součást systému ASPI, stav k 1. 7. 2009, komentář k § 236] „*Stejně jako v případě odvolání (§ 202 odst. 3) lze dovoláním napadnout pouze výrok rozhodnutí. Směřuje-li dovolání výhradně proti důvodům rozhodnutí odvolacího soudu, není přípustné. O takové dovolání jde však pouze tehdy, je-li z jeho obsahu zřejmé, že se dovolatel nedomáhá zrušení výroku napadeného rozhodnutí. Pokud dovolatel v souvislosti s vyjádřením nesouhlasu s důvody rozhodnutí současně požaduje, aby bylo rozhodnuto jinak, jedná se o dovolání, jímž je napaden i výrok rozhodnutí.*“ Obdobný výklad zaujímá komentář i v souvislosti s institutem žaloby na obnovu řízení a žaloby pro zmatečnost – § 230 o. s. ř. vymezuje taxativně případy, kdy žalobu na obnovu řízení i žalobu pro zmatečnost nelze podat, ačkoli jinak by důvody podle § 228 a § 229 o. s. ř. dány byly (k tomu srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 8. 2003, sp. zn. 26 Cdo 305/2003).

[36] Nelze přehlédnout, že § 236 odst. 1 ve spojení s § 237 o. s. ř. **přípustnost dovolání výslovně omezuje na konkrétní případy, naopak stanoví i výslovně nepřipustnost dovolání následně taxativním výčtem v § 238 o. s. ř.** Nejvyšší soud v tomto ohledu **ustáleně rozlišuje objektivní a subjektivní přípustnost dovolání. Zatímco „objektivní přípustnost dovolání vystihuje kvalifikovanou „nejistotu“ v rozhodování, přípustnost subjektivní reflektuje stav procesní újmy, jež konečným výsledkem sporu nastala v osobě určitého účastníka. Tato újma se projevuje v poměření nepřiznivějšího výsledku, který odvolací soud pro účastníka mohl založit svým rozhodnutím, a výsledku, který svým rozhodnutím skutečně založil. Z povahy dovolání jakožto (mimořádného) opravného prostředku plyne, že oprávnění je podat (subjektivní přípustnost) svědčí účastníku, v jehož neprospěch toto poměření vyznívá, je-li způsobená újma na základě dovolání odstranitelná tím, že odvolací soud toto rozhodnutí zruší“ (takto rozsudek NS ze dne 18. 4. 2001, sp. zn. 20 Cdo 1454/99, obdobně též rozsudek NS ze dne 26. 10. 2005, sp. zn. 29 Odo 327/2004 nebo usnesení téhož soudu sp. zn. 29 Cdo 2133/2008).** K dovolání je proto oprávněna jen ta strana (účastník řízení), které nebylo rozhodnutím odvolacího soudu plně vyhověno (srov. např. usnesení NS ze dne 30. 10. 1997, sp. zn. 2 Cdon 1363/96 nebo usnesení NS ze dne 29. 7. 1999, sp. zn. 20 Cdo 1760/98).

[37] Ať již tedy jde o odvolání jako řádný opravný prostředek, nebo o dovolání jako opravný prostředek mimořádný, nejsou tyto opravné prostředky přípustné, aniž by byl napaden výrok.

[38] Žádné přesvědčivé argumenty ve prospěch menšinového názoru nepřináší ani srovnávací právo. Situace v jednotlivých zemích se často zásadně liší, a to v souvislosti s národními tradicemi a domácími procesními řády. Řešení, které v této kauze zaujímá rozšířený senát, není v rámci evropských systémů nikterak neobvyklé (srov. např. Francii nebo praxi Soudního dvora EU ve vztahu k opravným prostředkům proti rozhodnutím Tribunálu).

[39] Rozšířený senát tak musí reflektovat stav, kdy v civilní judikatuře konstantním a ve správní judikatuře převážně zastávaným výkladem obdobných ustanovení, jakým je § 104 odst. 2 s. ř. s., je ten, že opravný prostředek (zvláště pak mimořádný proti pravomocnému rozhodnutí) je nepřipustný, směřuje-li toliko proti důvodům uvedeným v odůvodnění rozhodnutí, aniž by se současně účastník domáhal změny výroku napadeného rozhodnutí, který zasáhl jeho právní sféru.

[40] Konečně rozšířený senát se již v usnesení č. j. 7 Afs 1/2007 – 64 ze dne 1. 6. 2010 zabýval zevrubně postupem soudu, jakým v jednotlivých krocích dle § 102 a § 104 s. ř. s. zkoumá přípustnost kasační stížnosti. Ve vztahu § 104 odst. 2 s. ř. s. sice řešil toliko otázku, za jakých podmínek je nepřipustná kasační stížnost *jen proti výroku o nákladech řízení*, nicméně podle vyslovených závěrů testem přípustnosti kasační stížnosti dle § 104 s. ř. s. musí projít každé rozhodnutí krajského soudu napadené kasační stížností a není-li nepřipustná podle § 104 odst. 1 a 3 s. ř. s., „*V dalším kroku pak soud zjišťuje, zda se kasační stížnost týká výroku napadeného rozhodnutí o věci samé, nebo též akcesorického výroku o nákladech řízení, event. pouze (jen) právě naposledy uvedeného výroku. Nejvyšší správní soud musí rovněž ověřit, zda kasační stížnost nesměřuje jen proti důvodům rozhodnutí soudu, což je z hlediska § 104 odst. 2 s. ř. s. rovněž nepřipustné. Projde-li kasační stížnost tímto testem přípustnosti, tj. zjiští-li se, že směřuje proti výroku rozhodnutí o věci samé (nejde o případ kasační stížnosti směřující jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí krajského soudu), pak se přezkum přípustnosti posunuje do další fáze (§ 104 odst. 4 s. ř. s.)*“ (bod 24).

[41] Z rozporné judikatury Nejvyššího správního soudu však vyplývá, že dopad zvoleného výkladu § 104 odst. 2 s. ř. s. do „právního postavení stěžovatele“ je zvažován buď z hlediska procesního (úspěchu ve věci před krajským soudem), nebo věcného (konečného výsledku ve sporné věci).

[42] Stěžejní argument převažující judikatury spočívá v tom, že stěžovatel, kterému bylo výrokem soudu vyhověno, má procesní možnost k ochraně svých práv (nebyl-li úspěšný ve všech žalobních bodech) v dalším průběhu správního (příp. následně i soudního) řízení; není tudíž nutné připouštět v případě takového stěžovatele kasační stížnost coby mimořádný opravný prostředek (např. usnesení č. j. 1 Afs 144/2006 – 50, rozsudek č. j. 1 Afs 57/2006 – 70 a další). Při zohlednění povahy kasačního řízení jako krajního prostředku ochrany práv pak musí být z logiky věci z tohoto přezkumu vyloučeny případy, kdy by i případný úspěch v řízení o kasační stížnosti nemohl vést ke změně v právním postavení stěžovatele.

[43] Senáty, které se odchýlily od převažujícího výkladu § 104 odst. 2 s. ř. s., uvedly v podstatě tři okruhy situací, kdy je kasační stížnost i úspěšného stěžovatele proti důvodům rozhodnutí krajského soudu přípustná: 1) Nesprávný závazný právní názor soudu by mohl mít důsledky do stěžovatelova právního postavení (citovaný rozsudek č. j. 3 Ads 33/2012 – 30) z důvodu vázanosti správního orgánu právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.) v následujícím správním řízení. 2) Rozsudek soudu je nepřezkoumatelný (rozsudek č. j. 3 Ads 20/2013 – 19), resp. dostatečným důvodem věcného přezkumu jsou důvody, k nimž soud přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). 3) Směřují-li výtky stěžovatele do rozhodovacího důvodu (*ratio decidendi*), kdy stěžovatel tvrdí, že kasační stížnost směřuje jen do rozsahu, v jakém nebylo vyhověno jeho žalobě (rozsudky č. j. 5 Afs 42/2004 – 61 či č. j. 5 Afs 48/2011 – 66).

[44] Rozšířený senát s vědomím apelu Ústavního soudu (viz bod [28] shora) a principů předně vymezených, neshledal důvod pro překonání dosud zastávaného a převažujícího výkladu § 104 odst. 2 s. ř. s.

[45] Přípustnost kasační stížnosti stanoví § 102 s. ř. s. Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení domáhá zrušení soudního rozhodnutí. Kasační stížnost je přípustná proti každému takovému rozhodnutí, není-li dále stanoveno jinak.

[46] Domáhá-li se stěžovatel kasace rozsudku, mohlo by být výsledkem řízení o kasační stížnosti zrušení rozsudku, který však byl vydán v jeho prospěch. Takový postup však odporuje konstrukci subsidiarity mimořádných opravných prostředků i důvodů kasační stížnosti, které jsou uvedeny v § 103 odst. 1 s. ř. s. Těmito důvody jsou především tvrzené vady stížností napadeného rozhodnutí krajského soudu či soudního řízení nebo vady postupu správního orgánu spolu s nesprávným hodnocením tohoto postupu krajským soudem. Stěžovatel by musel uplatňovat výhrady proti pro něj příznivému výroku rozhodnutí, což není v souladu s kontradiktorním charakterem soudního řízení. Takový postup by mohl mít smysl pouze tehdy, pokud by procesně úspěšný účastník usiloval o doplnění či revizi důvodů, ze kterých mu krajský soud vyhověl. To však neumožňuje § 104 odst. 2 s. ř. s., podle kterého je nepřipustná též kasační stížnost směřující jen proti důvodům rozhodnutí soudu (k tomu srov. usnesení č. j. 8 As 90/2012 - 56).

[47] Účastník řízení má procesní možnost k ochraně svých práv v dalším průběhu správního (příp. následně i soudního) řízení. Nebude mu tudíž znemožněno uplatnit jeho základní právo na soudní ochranu (čl. 36 Listiny). Jestliže krajský soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku právní názor, kterým je správní orgán vázán (a neshledal jím žalobní námitku důvodnou), znamená to, že správní orgán v navazujícím řízení nemůže posouzení této otázky změnit (vyjma případů, kdy dojde ke změně skutkového či právního stavu). Neznamená to však, že by žalobce nemohl takové posouzení znovu napadnout v žalobě proti novému správnímu rozhodnutí a následně i v kasační stížnosti proti novému rozhodnutí krajského soudu. Není tak vyloučena možnost v kasačním řízení přezkoumat právní názor krajského soudu (opakovaně) vyslovený v neprospěch žalobce. Nadto vlivem případné změny skutkového a právního stavu může dojít i ke změně dříve vysloveného právního názoru (může tak odpadnout i důvod, pro který by úspěšný žalobce proti rozhodnutí krajského soudu dříve brojil).

[48] V případě zrušení rozhodnutí správního orgánu krajským soudem, kasační stížnost podává zpravidla správní orgán. Je pravda, že jím podaná kasační stížnost napadá právní závěr soudu, který vedl ke zrušení jeho rozhodnutí, nikoli důvody, v nichž mu dal soud za pravdu (tj. nesměřuje proti skutkovému či právnímu závěru, který naopak žalobce v žalobě napadal, ale úspěšný v této části nebyl). Bude-li však rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné, bylo-li řízení před soudem zmatečné (§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné, není Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vady, k nimž kasační soud přihlíží z moci úřední, tak lze odstranit i touto cestou. Ostatně na tyto vady může soud upozornit i žalobce, který má právo se ke kasační stížnosti vyjádřit.

[49] Ke kasační stížnosti žalovaného podané proti rozsudku, kterým bylo jeho rozhodnutí zrušeno, lze i závazný právní názor krajského soudu korigovat, jak vyslovil rozšířený senát v usnesení ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 – 75, podle něhož „*zruší-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud*

v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Obstojí-li však důvody v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nabradí svými. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu.“

[50] Jediným důvodem, který by opodstatnil přípustnost kasační stížnosti ve smyslu opačných závěrů, které však v judikatuře nepřevažují, je ekonomie řízení, šetření práv účastníka řízení určitým zrychlením řízení, a to v případech, kdy proti zrušujícímu rozsudku kasační stížnost nepodal žalovaný správní orgán. Nejde však o důvod dostatečně legitimní k zásahu do ustáleného a převažujícího výkladu § 104 odst. 2 s. ř. s., jak je obecně chápán. Jedná se o institut „nepřípustnosti opravného prostředku proti důvodům rozhodnutí“, který je doktrinálně jednoznačně vykládán ve stejném významu napříč právními odvětvími.

[51] Judikatura Nejvyššího správního soudu se sice vyvíjí směrem, že výjimky z přezkumu či různé „procesní tvrdosti“ vykládá restriktivně a aplikuje zákon tak, aby účastníkům řízení nebyla odepřena soudní ochrana v případech, kdy se to jeví nespravedlivé či neefektivní (připouští například přezkum usnesení o neosvobození od soudních poplatků a neustanovení advokáta, kdy se nepochybně jedná také o situaci, kdy by se mohl domoci soudní ochrany i později – v rámci přezkumu konečného rozhodnutí soudu), nicméně takový postup ve prospěch účastníků musí mít alespoň nějaký rozumný základ ve znění zákona a být v souladu s jeho účelem. Současně se nesmí bezdůvodně střetávat s obecně zastávanými postupy a ustálenými výklady napříč procesními předpisy.

[52] Lze sice uznat, že převážně zastávaný a rozšířeným senátem potvrzený názor tzv. nutí žalobce, aby si „obešel celé kolečko“ znovu a čekal, až rozhodne správní orgán. Poté žalobce půjde opět ke krajskému soudu (s vědomím, že soudní řízení pravděpodobně absolvuje bez naděje na úspěch toliko z důvodu, že chce později podat kasační stížnost) a teprve následně se dočká verdiktu Nejvyššího správního soudu, ačkoliv určitá základní právní otázka, např. prekluze práva, správná právní kvalifikace deliktu nebo viny mohla být postavena najisto ještě dříve, než bude o věci znovu rozhodovat správní orgán.

[53] Na druhou stranu nelze vycházet z toho, že každá kauza musí být alespoň jednou rozhodnuta nejvyšším soudem v dané justiční soustavě, ani z apriorní nedůvěry v krajské soudy, jejichž právní názor musí pokaždé aprobovat Nejvyšší správní soud pro to, aby na něj bylo možno nahlížet jako na „správný“. Takový náhled by byl v rozporu již se samotnou povahou kasační stížnosti, která je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu. Ostatně v mnoha věcech postačí účastníkům, že ve výsledku před správním orgánem uspějí, tedy rozhodnutí správního orgánu bude zrušeno, byť neuspějí ze všech důvodů, které původně v žalobě vytýkali.

[54] Správní rozhodnutí, která podléhají soudnímu přezkumu, tvoří širokou škálu výkonu veřejné správy. Od předmětu správního řízení či jiného zákonem daného postupu se odvíjí i rozsah skutkových a právních otázek, které jsou v řízení řešeny a k nimž správní orgány a následně i soudy, při přezkoumání jejich rozhodnutí, vyslovují závazný právní názor. Je-li předmětem správního řízení vyvození postihu za přestupek, je nesporné i rozsah soudního přezkumu, vymezený žalobními body (napadení skutkových a právních závěrů správního orgánu a vad řízení) rozdílný od žaloby, směřující proti stavebnímu povolení pro stavbu dálničního úseku, nebo od návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) apod. Rozsudek krajského soudu se tak nevyslovuje vždy jen k jedné, pro výsledné postavení účastníka řízení rozhodné právní otázce, nezavazuje správní orgán jen jedním závazným právním názorem, ale mnohdy zavazuje správní orgán výkladem více relevantních ustanovení právní úpravy,

jak hmotněprávních tak procesních, týkajících se dané věci. K zásahu do hmotných práv žalobce může pak vést až nové rozhodnutí správního orgánu vystavěné i na kombinaci či kumulaci závazných právních výkladů jednotlivých institutů, učiněných soudem, mají-li oporu v dostatečných skutkových zjištěních.

[55] Přípuštění kasační stížnosti proti závaznému právnímu názoru (jednomu či více) by v některých případech nezkrátilo cestu k nalezení výsledného řešení dané věci, nýbrž by mohlo celou věc ještě pozdržet. Žalobce nemusí být úspěšný v řízení o kasační stížnosti, případně by byla řešena Nejvyšším správním soudem otázka, která by v následném řízení před správním orgánem vůbec nemusela být relevantní z důvodu změny skutkového stavu či právní úpravy. Nejvyšší správní soud by také mohl rozhodnout v neprospěch žalobce, pokud by dospěl k názoru, že rozhodnutí správního orgánu vůbec nemělo být zrušeno nebo že byla žaloba nepřijatelná. Nadto, pakliže platí, že správní orgán je povinen, vázán pravomocným zrušujícím rozsudkem krajského soudu, ve věci znovu rozhodnout ve stanovených lhůtách (není-li kasační stížnosti odkladný účinek přiznán), vedl by opačný, minoritní výklad, i k početnímu nárůstu problému spjatého s pluralitou konkurujících si správních rozhodnutí (tzv. „oživlé mrtvoly“).

[56] Při výkladu určitého pravidla chování musí soud vždy zohlednit také jeho smysl a účel. Smyslem a účelem dané právní úpravy je nesporně také zabránit situacím, kdy je žalobci správním soudem zcela vyhověno a žalobce by se domáhal přezkumu právních názorů či dokonce formulací a konkrétních vyjádření uvedených v odůvodnění napadeného rozhodnutí, ačkoliv by jejich korekce či změna nemohla žádným způsobem zasáhnout do právního postavení žalobce. Rozšířený senát tak musí konstatovat, že zásah do právní sféry žalobce je zásadně vždy způsoben jen výrokem rozhodnutí; jiný výklad by představoval cestu k právní nejistotě účastníků, v jaké fázi soudního procesu mohou mimořádný opravný prostředek využít, a k rozkolísanosti judikatury (viz bod [22]). Kasační stížnost by byli nuceni podávat v situaci, kdy rozhodnutí správního orgánu bylo k jejich žalobě krajským soudem pravomocně zrušeno, např. pro vady řízení či nepřezkoumatelnost, a to proti závaznému právnímu názoru soudu, třeba i dílčímu, který ani nemusí předurčit výsledek správního řízení při změně skutkového či právního stavu (viz shora).

[57] Navíc, při absenci vymezení pojmu „závazný právní názor“ či „rozhodovací důvod“, by museli ve své argumentaci v kasační stížnosti napadát „*důvody rozsudku*“, nesklouznout však k „*polemice s jeho odůvodněním*“, rozlišit „*zavazující právní názory*“ od právních názorů „*mimořádně vyslovených*“ (viz bod 0). Výklad těchto pojmů, ze své povahy velmi obecných a neurčitých, a aplikace na daný konkrétní obsah kasační stížnosti by následně musel posoudit kasační soud. Případná nejednotná rozhodovací praxe by rozhodně nepřispěla k právní jistotě účastníků. Rozšířený senát ostatně shledal problematičnost rozlišování mezi tzv. „nosným důvodem rozhodnutí“ a tzv. „obiter dictum“ již v usnesení ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007 – 62.

[58] Rozšířený senát považuje za rozporné s postuláty právní jistoty, pokud by se samotný koncept přípustnosti kasační stížnosti stal neurčitým, případ od případu posuzovaným institutem. Přípustnost kasační stížnosti by ve standardních případech měla být otázkou rutinní, v podstatě mechanickou. Pouze v případech zcela výjimečných, neobvyklých, je přípustnost kasační stížnosti předmětem větší pozornosti účastníků a konec konců i Nejvyššího správního soudu samotného. Není ostatně náhodou, že ve standardních rozsudcích se Nejvyšší správní soud k přípustnosti nijak zvlášť nevyslovuje, neboť přípustnost je otázkou zpravidla snadnou, s níž netřeba ztrácet v odůvodnění čas. Tím se přípustnost liší od jiných institutů, jako je např. nepřijatelnost kasační stížnosti, které naopak dávají Nejvyššímu správnímu soudu uvážení při selekci kauz. Minoritní názor by nynější situaci zcela obrátil, posouzení přípustnosti kasační stížnosti by se stalo ve zcela standardních případech „vědou o sobě“. Stěžovatel by nikdy předem nevěděl, zda je jeho kasační

stížnost přípustná, tedy polemizující s „*důvody rozsudku*“ či „*zavazujícími právní názory*“. Zdánlivé „dobro“, které by minoritní názor potencionálním stěžovatelům přinesl, je tak nepřiměřené nejistotě tím způsobené, a transakčním nákladům s touto nejistotou spjatými.

[59] Jestliže krajský soud nevyhověl některým námitkám žalobce, které se však zásadním způsobem dotýkají otázky, jež je podstatná pro následné rozhodnutí správního orgánu, a rozhodnutí zrušil z jiných důvodů (např. jako v předkládané věci, kdy důvodem zrušení rozhodnutí správního orgánu je jen výše trestu), může se jevit odepření přezkumu právního názoru krajského soudu vysloveného ke kvalifikaci postihovaného jednání nepřiměřeným formalismem, jenž negativně zasahuje do právní jistoty žalobce. Zákonodárce však takovou situaci při formulaci procesních ustanovení zákona nevzal v úvahu, stejně jako jiná specifika správního soudnictví, např. ve věcech důchodového pojištění, sociálního zabezpečení, popř. správního trestání. Proto rozšířený senát nemůže dospět k takovému výkladu § 102 odst. 4 s. ř. s., který odporuje konstantním výkladům obdobných ustanovení v jiných procesních předpisech, v dosavadní převážně zastávané judikatuře správních soudů, zcela se míjí s převažujícím chápáním smyslu tohoto ustanovení adresáty této normy, a zakládá naopak velkou míru nejistoty při své aplikaci.

III. 3. Shrnutí

[60] Z výše uvedeného výkladu tedy plyne následující závěr: Kasační stížnost podaná účastníkem, který byl v řízení před krajským soudem procesně úspěšný a který nenamítá, že krajský soud měl výrokem ve věci rozhodnout jinak, je podle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřipustná.

IV. Další postup ve věci

[61] Rozšířený senát v dané věci posoudil předloženou spornou právní otázku. V souladu s ustanovením § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací čtvrtému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

P o u č e n í: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 1. července 2015

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu

Odlišné stanovisko k usnesení v souladu s § 55a s. ř. s. uplatnili soudci JUDr. Josef Baxa, JUDr. Karel Šimka a JUDr. Jaroslav Vlašín. Text odlišného stanoviska je připojen.

Odlišné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudců JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Vlašína k výroku I. a k odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012 - 41.

- 1) Rozšířenému senátu byla pátým senátem předložena podle § 17 odst. 1 s. ř. s. k posouzení otázka, zda lze s ohledem na ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. považovat za nepřijatelnou kasační stížnost podanou účastníkem, který byl v řízení před krajským soudem procesně úspěšný a fakticky tudíž nenapadá výrok rozhodnutí krajského soudu, ale pouze některé závěry vyslovené v jeho odůvodnění, případně za jakých podmínek je taková kasační stížnost přípustná.
- 2) Výrokem I. rozšířený senát stanovil názor, že kasační stížnost podaná účastníkem, který byl v řízení před krajským soudem úspěšný a který nenamítá, že měl krajský soud ve věci výrokem rozhodnout jinak, je podle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřijatelná.
- 3) Máme za to, že tento názor není správný. V dalším se budeme pod bodem I. zabývat pozitivní odpovědí na předloženou otázku a poté pod bodem II. konkrétními důvody, proč právní názor většiny nesdílíme.

I.

- 4) Úvodem této části nejprve provedeme přehled relevantních ustanovení procesních předpisů historických i současných a v souvislosti s tím definujeme podstatu problému. Poté rozebereme příslušná ustanovení soudního řádu správního upravující důsledky zrušujícího rozsudku krajského soudu vydaného v řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí a nakonec budeme analyzovat úpravu přípustnosti kasační stížnosti a učiníme závěr o předložené otázce.

I.a)

- 5) Podle § 78 odst. 1 s. ř. s. „*je-li žaloba důvodná, zruší soud napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení.*“ Podle § 78 odst. 5 s. ř. s. „*právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, je v dalším řízení správní orgán vázán.*“
- 6) Tato ustanovení navazují na předchozí úpravy procesu ve správním soudnictví obsažené v občanském soudním řádu. Obdobné znění mělo již původní ustanovení § 249 odst. 1 o. s. ř., obsažené v části čtvrté o přezkoumání rozhodnutí jiných orgánů (řízení o opravných prostředcích proti nepravomocným rozhodnutím orgánů státní správy), podle něhož „*soud usnesením přezkoumávané rozhodnutí buď potvrdí, nebo zruší.*“ V § 249 odst. 3 o. s. ř. pak bylo uvedeno, že „*zruší-li soud rozhodnutí orgánu, je orgán vázán právním názorem soudu.*“
- 7) Občanský soudní řád byl s účinností ode dne 1. 1. 1992 novelizován zákonem č. 519/1991 Sb., jímž byla právní úprava správního soudnictví přesunuta do části páté a současně jím byl obnoven institut správní žaloby proti pravomocným rozhodnutím. Otázka formy výroku a závaznosti právního názoru byla řešena v ustanovení § 250j odst. 2 o. s. ř., podle něhož „*dojde-li soud k závěru, že správní rozhodnutí posoudilo věc po právní stránce nesprávně nebo že zjištění skutkového stavu, z kterého vycházelo správní rozhodnutí, je v rozporu s obsahem spisů nebo že zjištění skutkového stavu je nedostačující k posouzení*

věci, zruší rozsudkem napadené rozhodnutí správního orgánu a podle okolností i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a vrátí věc žalovanému správnímu orgánu k dalšímu řízení. Soud zruší napadená rozhodnutí i tehdy, ukáže-li se až při jednání, že jsou nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů“, a v ustanovení § 250j odst. 3 o. s. ř., podle něhož „jsou správní orgány vázány právním názorem soudu.“

- 8) V řízení o opravném prostředku zůstala v zásadě původní úprava. Podle § 250q odst. 2 o. s. ř. „soud rozhodne o opravném prostředku rozsudkem, kterým přezkoumávané rozhodnutí buď potvrdí, nebo je zruší a vrátí k dalšímu řízení,“ přičemž podle § 250r o. s. ř. „zruší-li soud rozhodnutí správního orgánu, je správní orgán při novém projednání vázán právním názorem soudu.“
- 9) K tomu jen podotýkáme, že řízení o opravném prostředku proti rozhodnutím správních orgánů připouštělo po celou dobu své existence proti rozhodnutí krajského soudu ve věcech důchodového zabezpečení odvolání (§ 250 odst. 2 o. s. ř. a po novele § 250s odst. 2 o. s. ř.) a s účinností od 1. 1. 1992 i dovolání, v řízení o žalobách naopak nebyly připuštěny žádné opravné prostředky (§ 250j odst. 4 o. s. ř.).
- 10) V soudním řádu správním bylo řízení před správními soudy sjednoceno do jednoho typu řízení o žalobě, v němž jsou přezkoumávána pravomocná rozhodnutí orgánů veřejné správy, zároveň byl v procesním předpise koncipován nový a v českém právním řádu dosud neznámý mimořádný opravný prostředek – kasační stížnost. Připustnost kasační stížnosti byla v ustanovení § 102 s. ř. s. vymezena velmi obecně, zákonodárce zde v podstatě zakotvil jen základní pravidlo, že napadnout lze každé pravomocné rozhodnutí krajského soudu, pokud zákon nestanoví jinak, přičemž stěžovatel **se musí domáhat zrušení takového rozhodnutí.**
- 11) Podrobněji se zákonodárce věnoval pouze problému na opačném pólu, tj. nepřipustnosti kasační stížnosti. V ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. mimo jiné stanovil, že „kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu je nepřipustná.“
- 12) **Výklad pojmu „důvody rozhodnutí“ a ujasnění vztahu výrokové části rozsudku a závazného právního názoru jsou tedy dle našeho názoru klíčem pro posouzení projednávané věci.**
- 13) K tomu je nutno předeslat, že tyto otázky neřeší správní soudy poprvé, neboť obsahově stejnou úpravu mělo ustanovení § 202 odst. 2 o. s. ř., které se uplatňovalo v době, kdy bylo řízení před správními soudy obsaženo ve zmiňovaných částech čtvrté a později páté o. s. ř. Již tehdy bylo stanoveno, že „odvolání jen proti důvodům rozhodnutí není přípustné.“ K věci judikoval a posléze i vydal sjednocující stanovisko bývalý Nejvyšší soud ČSSR, těmto otázkám se věnovaly i dobové komentáře k o. s. ř. Než bude možno učinit si úsudek o použitelnosti dřívějších náhledů na věc i za současné právní úpravy, bude třeba podívat se na právní účinky zrušujícího rozsudku krajského soudu vydaného v řízení o žalobě podle nyní platných právních předpisů.

I.b)

- 14) Jak bylo již uvedeno výše, jsou ve správním soudnictví v současné době přezkoumávána pouze pravomocná rozhodnutí správních orgánů, tj. taková, která již zasáhla do práv nebo povinností fyzických nebo právnických osob (srovnej § 65 odst. 1 v návaznosti na § 70 písm. a) s. ř. s. a § 73 odst. 1 a 2 správního řádu). Správní soud tedy svým

rozsudkem již ani zčásti neparticipuje na rozhodnutí o věci samé (s výjimkou věcí přestupkových a správních deliktů), jako tomu bylo v řízení o opravném prostředku, jež mělo do 1. 1. 1992, a ve věcech důchodových i později, smíšený charakter, může ale správnímu orgánu (zjistí-li nezákonnost či vady řízení) jeho rozhodnutí zrušit a závazně určit, jak má určitou otázku právně posoudit, případně jak má dále v řízení postupovat.

- 15) Výrok rozsudku správního soudu tak má až na výjimky **pouze procesní charakter** (žaloba se zamítá nebo se rozhodnutí zrušuje), **důsledek** zrušujícího výroku je primárně také **procesní**, znamená jen tolik, že **správní řízení, které bylo již jednou pravomocně skončeno, musí pokračovat či být vedeno znovu a ve věci musí být vydáno nové rozhodnutí** (pro tento okamžik lze pominout otázku, v jakém procesním režimu správní orgán dále postupuje).
- 16) Právní předpis k formulaci petitu žaloby, z něhož rezultuje výrok soudního rozhodnutí, v ustanovení § 71 odst. 1 písm. f) s. ř. s. nic neříká, nevztahuje se na něj dokonce ani zásada koncentrace řízení upravená v § 71 odst. 2 s. ř. s. Podle § 65 odst. 1 a 3 s. ř. s. se však lze domáhat jen zrušení rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nebo moderace rozhodnutí ve věcech správních deliktů. O svých právech a povinnostech se tedy žalobce ze samotného výroku rozsudku (s výjimkou moderačního výroku) ještě nic nedozví a tento výrok také žádný dopad do jeho hmotných práv často ani nemá (např. je-li zrušeno rozhodnutí o zamítnutí žádosti).
- 17) To, co ve svém důsledku zasáhne nebo může zasáhnout do **hmotných práv** žalobce, totiž není samotný výrok rozsudku soudu, ale **právní názor, který soud ve věci vysloví**. Proto také soudní řád správní jako podmínku žalobní legitimace požaduje v § 65 odst. 1 s. ř. s. žalobní tvrzení o zkrácení na právech úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (rozuměj **tvrzení o zkrácení na hmotných právech**), proto také klade v § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. takový důraz na vymezení žalobních bodů, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky správního rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné, proto je také v ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. ohraničen rozsah přezkumu uplatněnými žalobními body a ze stejného důvodu je v ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. formulována zásada koncentrace řízení.
- 18) Vše slouží k jedinému cíli, aby měl soud řádně vymezen prostor, v němž se při své přezkumné činnosti pohybuje, a aby mohl v případě zjištění nezákonnosti svůj názor, jak odstranit zásah do žalobcových práv, co nejexaktněji formulovat. **Jen právní názor vyslovený ve zrušujícím rozsudku je totiž podle § 78 odst. 5 s. ř. s. pro nové rozhodnutí správního orgánu závazný**. Tento právní názor soudu ovšem již podle zažité praxe není formálně součástí výroku rozsudku, ale je obsažen v jeho odůvodnění. Tím se rozsudek vydaný ve správním soudnictví liší od rozsudku v občanském soudním řízení, kde jsou hmotná práva a povinnosti účastníků upravena přímo jeho výrokem.
- 19) Tato koncepce má svůj původ v minulosti a poprvé tak bylo výslovně judikováno usnesením Nejvyššího soudu SSR ze dne 29. 10. 1970 ve věci sp. zn. 5 Co 215/70. V tomto rozhodnutí bylo v rámci výkladu ustanovení § 248 odst. 1 a § 249 odst. 3 o. s. ř. stanoveno, že soud svým usnesením rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení potvrdí nebo zruší. **Ve výroku zrušovacího usnesení však nemá tomuto orgánu ukládat, jaký má mít obsah vydané rozhodnutí, právní názor, závazný pro orgán sociálního**

zabezpečení, má uvést pouze v důvodech svého usnesení (pozn. do 31. 12. 1991 rozhodovaly soudy ve správním soudnictví jen usnesením).

- 20) Zde považujeme za potřebné poznamenat, že soudní řád správní v § 78 odst. 1 a 5 ani nikde jinde nestanoví, ve které části zrušujícího rozsudku má soud svůj právní názor uvést. Pokud by jej správní soudy umísťovaly do výroku, žádný problém by nebylo třeba řešit. Zdá se však, že v tomto bodu i současná soudní praxe uvedenou starou judikaturu respektuje a o případné změně ani za účinnosti nového procesního předpisu neuvažuje. Výjimku z pravidla tak představuje pouze rozhodování rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který formuluje závazný právní názor přímo ve výroku svých usnesení, činí tak ovšem pro rozhodování tříčlenných senátů, nikoliv pro správní orgány.

I.c)

- 21) Vrátime-li se zpět k hlavnímu tématu, je otázkou, spojuje-li § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřipustnost kasační stížnosti s napadením jen důvodů rozhodnutí, zda se tím míní celé odůvodnění rozsudku, či pouze ta jeho část, která nemá přímý vztah k jeho výroku a k závaznému právnímu názoru s ním spojenému. V této souvislosti lze poukázat na dvě již avizovaná rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR a stanovisko Nejvyššího soudu ČSSR k § 202 odst. 2 o. s. ř. z doby, kdy toto ustanovení bylo aplikovatelné i v přezkumném řízení soudním.
- 22) Ve stanovisku Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 2. 8. 1971, Cpjf 19/71, uveřejněném ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. 68/71, civ., str. 237, a přijatém k výkladu některých ustanovení předpisů o sociálním zabezpečení, se k § 249 odst. 3 o. s. ř. a k § 250 o. s. ř. uvádí, že právním názorem není celé odůvodnění rozhodnutí vyššího orgánu, nýbrž pouze ta část odůvodnění, která je přímo ve vztahu k řešení konkrétní právní věci a v důsledku toho i ke zrušení původního rozhodnutí. V návaznosti na to se pak Nejvyšší soud ČSSR ztotožnil s právním názorem Nejvyššího soudu ČSR ve věci sp. zn. Co 273/70, že **odvolání není přípustné proti té části odůvodnění, která se úpravou přezkoumávaného nároku netýká**.
- 23) Ze stejných premis pak vyšel Nejvyšší soud ČSR také ve svém usnesení ze dne 8. 5. 1971, sp. zn. 6 Co 45/71, v němž odmítl odvolání podané Úřadem důchodového zabezpečení s odůvodněním, že napadeným usnesením krajského soudu nebylo vyhověno opravnému prostředku a přezkoumávané rozhodnutí bylo potvrzeno, takže orgán sociálního zabezpečení **není v tomto případě vázán právním názorem soudu**, který byl v tomto usnesení vysloven ohledně dalšího zápočtu doby zaměstnání navrhovatelky. **Odvolání tak směřuje pouze proti důvodům rozhodnutí**.
- 24) Je tedy zřejmé, že dřívější judikatura poté, co nejprve stabilizovala strukturu rozhodnutí ve správním soudnictví, neztotožňovala důvody rozhodnutí ve smyslu § 202 odst. 2 o. s. ř. s celým odůvodněním a mezi důvody a závazným právním názorem při aplikaci tohoto ustanovení rozlišovala. Z uvedených rozhodnutí pak vycházely i dobové komentáře, např. Handl a Rubeš, Občanský soudní řád, komentář, II. díl, Praha 1985, k části čtvrté, k § 250, str. 172, nebo Rubeš a Winterová, Občanský soudní řád a předpisy souvisící, Praha 1992, k části páté, k § 250q, str. 275.
- 25) Tato praxe trvala po celou dobu existence institutu opravného prostředku proti rozhodnutí správního orgánu a přenesla se, jak na to bylo poukázáno též v usnesení o postoupení věci, s ohledem na prakticky totožné znění § 104 odst. 2 s. ř. s. i totožnou

podstatu věci popsanou v předchozích částech odlišného stanoviska, do rozhodovací činnosti některých senátů Nejvyššího správního soudu v řízení o kasační stížnosti.

- 26) K rozebíranému problému musíme dále upozornit, že za účinnosti soudního řádu správního se vztahem výroku a závazného právního názoru obsaženého v odůvodnění zrušujícího rozsudku zabýval z jiného pohledu i Nejvyšší správní soud, a to dokonce v rámci rozhodovací činnosti rozšířeného senátu. V usnesení ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 – 75 vyslovil rozšířený senát právní větu, podle níž *„zruší-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Obstojí-li však důvody v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nabradí svými. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu.“*
- 27) Nejvyšší správní soud zde tedy dal při úvahách o důvodnosti podané kasační stížnosti přednost **obsahu** závazného právního názoru vysloveného v napadeném rozsudku krajského soudu, před formou jeho výroku, a dovodil, že za důvodnou lze považovat kasační stížnost i tehdy, **je-li výrok krajského soudu formálně správný, ale závazný právní názor, který jej provází, je nesprávný**. Svým způsobem tu reflektoval stejnou skutečnost jako citovaná stará judikatura nejvyšších soudů, tedy to, že o právech a povinnostech účastníků rozhoduje v občanském soudním řízení v prvním stupni soud jen výrokem svého rozhodnutí, zatímco správní soud v důsledku historické tradice rozhoduje výrokem jen procesně, zatímco závazný právní názor, který má nebo může mít dopad do hmotných práv účastníků, umísťuje až do odůvodnění.
- 28) Pro dokreslení lze k tomuto problému poukázat i na zahraniční právní úpravy z oblasti správního soudnictví, především úpravu polskou a rakouskou, které jsou té české nejbližší.
- 29) Podle článku 173 odst. 1 soudního řádu správního Polské republiky musí mít kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu základ v rozsudku nebo v soudním řízení, pokud zvláštní ustanovení nestanoví jinak. Podle čl. 174 s. ř. s. může být kasační stížnost podána z těchto důvodů: 1) porušení hmotného práva v podobě jeho nesprávné interpretace či nenáležitě aplikace; 2) porušení procesních pravidel, pokud takové porušení mohlo zásadně ovlivnit výsledek řízení.
- 30) V praxi polského Nejvyššího správního soudu se opakovaně vyskytly případy, kdy účastník akceptoval výrok a napadl pouze odůvodnění rozsudku, namítaje dle čl. 174 s. ř. s., že soud prvního stupně porušil hmotné právo nesprávnou interpretací, nenáležitou aplikací nebo porušením procesních pravidel. Nicméně i za situace, kdy akceptuje výrok, je účastník povinen podat kasační stížnost proti rozsudku jako celku, nikoliv pouze proti jeho odůvodnění.
- 31) Podle rakouské právní úpravy ustanovení § 28 odst. 3 a 4 zákona o řízení před správními soudy obdobně stanoví, že správní soud I. stupně může zrušit rozhodnutí správního orgánu a ten je názorem správního soudu vázán. Ustanovení § 41 zákona o Správním soudním dvoru pak uvádí, že rozhodnutí (nález nebo usnesení) správního soudu prvního stupně lze napadnout revizí, Správní soudní dvůr je přezkoumá v rozsahu uplatněných revizních bodů nebo prohlášení, v jakém rozsahu se rozhodnutí napadá.

- 32) Rovněž Správní soudní dvůr řešil případy, kdy žalobce sice byl formálně úspěšný, neboť rozhodnutí správního orgánu bylo zrušeno, přesto byl závazný právní názor obsažený v nálezu pro něj nepříznivý. Pokud tedy žalobce souhlasí s výrokem, avšak nesouhlasí s odůvodněním zrušovacího rozhodnutí správního soudu, může proti tomuto rozhodnutí podat revizi u Správního soudního dvora, v ní však musí formálně napadnout celé rozhodnutí, tedy včetně jeho výroku, neboť jen ten má atributy právní moci a vykonatelnosti.
- 33) Z výše uvedeného je zřejmé, že nejvyšší soudní instance v některých sousedních zemích řešily obdobný problém jako je nyní posuzovaný a vyřešily ho stejným způsobem, jako nejvyšší soudy v Československu a poté v České republice v minulosti a část senátů Nejvyššího správního soudu i v přítomnosti. Poukázat lze i na obdobnou praxi správních soudů v Estonsku, Litvě, Nizozemsku a částečně i v Německu, procesní předpisy v těchto zemích jsou však těm českým přece jen o něco vzdálenější.
- 34) Dle našeho názoru nic nebrání tomu, aby Nejvyšší správní soud dosavadním způsobem postupoval i nadále. Společným znakem přípustnosti opravných prostředků proti zrušujícím rozsudkům správních soudů ve sledovaných případech je požadavek, **aby bylo napadeno celé rozhodnutí, nejen jeho odůvodnění, a to i v případě, že byl účastník formálně úspěšný a proti samotnému výroku rozsudku fakticky nic nenamítá.** Tomu ovšem soudní řád správní ve svém ustanovení § 102 vyhovuje, neboť nepodmiňuje podání kasační stížnosti „neúspěchem ve věci“, ani výslovně neříká, že lze napadnout výhradně jen výrok rozsudku, ale hovoří o tom, že je třeba **„domáhat se zrušení soudního rozhodnutí“**. Ustanovení § 106 odst. 1 s. ř. s. pak uvádí, že *„kromě obecných náležitostí musí kasační stížnost obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, údaj o tom, kdy mu rozhodnutí bylo doručeno.“*
- 35) Účastník tedy **nemá procesním předpisem „zakázáno“ napadnout v rámci kasační stížnosti i výrok, který je pro něj formálně příznivý, jestliže právní názor, na němž je tento výrok postaven, je pro něj naopak nepříznivý a o jeho úmyslu dosáhnout zrušení napadeného rozsudku není pochyb.**
- 36) Pokud tak účastník učiní, může Nejvyšší správní soud takové soudní rozhodnutí i podle své vlastní judikatury přezkoumat a pro nesprávný právní názor je zrušit i v případě, kdy je od počátku zřejmé, že samotný zrušovací výrok napadeného rozsudku je zákonný (srovnej zmiňované usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 – 75). Tím také poskytne účastníkům rychlou a efektivní ochranu v rámci jednoho sledu řízení ve věci (od správního rozhodnutí v prvním stupni až po rozhodnutí o kasační stížnosti v téže věci). Výše uvedené přitom platí jak pro žalobce, který byl formálně úspěšný, tak i pro žalovaného, který byl zavázán právním názorem o více právních otázkách, za důvod pro zrušení svého rozhodnutí však uznává třeba jen jednu a pro nesprávný právní názor v těch ostatních podává kasační stížnost.
- 37) Na tomto místě považujeme za potřebné zdůraznit, že s ohledem na citovaný judikát rozšířeného senátu si ani nedovedeme dost dobře představit, jak by bylo možné omezit přípustnost kasační stížnosti primárně jen na napadení svou povahou procesního výroku rozsudku krajského soudu a naopak upřít stěžovatelům možnost napadnout tento rozsudek komplexně s přihlédnutím k vadnému právnímu názoru, který se ve svém důsledku dotýká nebo může dotknout jejich hmotných práv, jestliže na jiném místě Nejvyšší správní soud možnost zrušení rozsudku krajského soudu právě

jen pro nesprávný právní názor připouští a vůbec mu není pro takový postup překážkou, že výrok rozsudku je zákonný. Jinými slovy, může-li Nejvyšší správní soud zrušit rozsudek krajského soudu, jehož **výrok je správný, ale závazný právní názor nesprávný**, není zřejmé, proč se **zrušení takového rozsudku nemohou domáhat účastníci za stejných podmínek**.

- 38) Máme tedy za to, že citovaná stará judikatura nejvyšších soudů je nadále použitelná i za současné úpravy procesu ve správním soudnictví, a to zvláště s ohledem na skutečnost, že ona „podvojnost“ s rozdělením na procesní výrok a závazný hmotně-právní názor v odůvodnění rozsudku zůstala zachována, stejně věc řeší soudy v některých sousedních zemích, kde je procesní úprava podobná, a k prve uvedené skutečnosti přihlíží i Nejvyšší správní soud v jiných případech.
- 39) Ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. je tak dle našeho názoru určeno jen pro takové situace, kdy stěžovatel zpochybňuje právní argumentaci, kterou soud formulaci svého závazného právního názoru podpořil (aniž napadá samotný výstup, jenž z toho vzešel), či jiné části odůvodnění, které na další řízení před správním orgánem nemají žádný vliv. Specifickým případem spadajícím pod toto ustanovení by pak byly též kasační stížnosti podané proti rozsudku krajského soudu o zamítnutí žaloby nebo proti usnesení o odmítnutí návrhu či zastavení řízení, v nichž by stěžovatel nezpochybňoval zákonnost výroku, neboť zde odůvodnění žádný závazný právní názor neobsahuje. V tomto případě důvody rozhodnutí podle § 104 odst. 2 s. ř. s. vskutku pokrývají celé odůvodnění rozhodnutí soudu.

I.d)

- 40) Na základě výše uvedeného tedy shrnujeme, že **kasační stížnost není podle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřijatelná, pokud se stěžovatel ve věci přezkoumání správního rozhodnutí domáhá z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) až d) s. ř. s. zrušení rozsudku krajského soudu pro nesprávný právní názor obsažený v něm podle § 78 odst. 5 s. ř. s. Není přitom rozhodné, zda samotný výrok rozsudku krajského soudu vyhověl petitu žaloby, či nikoliv**.

II.

- 41) Právní názor většiny považujeme za nesprávný z následujících důvodů.

II. a)

- 42) Výrokem usnesení rozšířeného senátu byla pro přípustnost kasační stížnosti stanovena **dodatečná podmínka „procesní neúspěšnosti“**, kterou soudní řád správní v žádném ze svých ustanovení části třetí, hlavy třetí neobsahuje a nelze ji dle našeho názoru dovodit ani výkladem sporného ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. Pokud by tomu tak mělo být, je otázkou, proč to takto zákonodárce nezakotvil v předpise přímo. Například v ustanovení § 102 s. ř. s. mohl do věty první vložit slova „Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, jímž se *procesně neúspěšný* účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení domáhá zrušení soudního rozhodnutí.“ To však zákonodárce neudělal.

- 43) Provedený výklad přípustnosti kasační stížnosti je dle našeho názoru nedůvodným omezením přístupu účastníků k soudu a máme proto vážné pochybnosti o jeho souladu s ustanovením čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod z hlediska práva na spravedlivý proces.
- 44) Názorová většina provedla na podporu své nově vytvořené restriktivní podmínky pro podání kasační stížnosti srovnání přípustnosti opravných prostředků v civilním a správním řízení, pominula však zásadní rozdíl mezi těmito řízeními a přezkumným řízením soudním popsany výše, totiž ten, že v uvedených řízeních rozhoduje soud nebo správní orgán v prvním stupni výrokem o právu samém, jen v přezkumném řízení soudním dochází ve zrušujícím rozsudku soudu „prvního stupně“ k rozpolcení na „procesní“ výrok a „hmotně právní“ závazný právní názor obsažený v odůvodnění. Vztahem výroku a závazného právního názoru v návaznosti na ustanovení § 78 odst. 1 a 5 s. ř. s. se však většina vůbec nezabývala a z usnesení nelze zjistit, co si o vzájemném vztahu těchto institutů vlastně myslí.
- 45) Závěry většiny by podle našeho názoru měly své opodstatnění tehdy, pokud by závazný právní názor byl součástí výroku rozsudku. V tomto bodu se však většina, na rozdíl od právní věty I usnesení, k „revoluci“ neodhodlala, ač jí v tom soudní řád správní v § 78 odst. 1 a 5 ani v § 54 žádné překážky neklade. Ve svých úvahách tak zůstala na půli cesty a její právní názor je v důsledku toho poněkud nekonzistentní.
- 46) Za nepřipadné považujeme v této souvislosti odkazy většiny na rozhodovací činnost Nejvyššího soudu v otázce přípustnosti dovolání. I kdybychom beze zbytku přijali tezi o srovnatelnosti institutu kasační stížnosti a dovolání, i když je přípustnost obou postavena na poněkud odlišných principech, většinou uváděné judikáty jejímu názoru nesvědčí. Týká se to především usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 1997, sp. zn. 2 Cdon 1363/96, a ze dne 24. 2. 2010, č. j. 29 Cdo 2133/2008, neboť v těchto věcech bylo dovolatelům v odvolacím řízení vyhověno věcně. Dovolání tak i dle našeho pojetí směřovalo jen proti důvodům rozhodnutí. Totéž hodnocení platí i pro usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 8. 2003, sp. zn. 26 Cdo 305/2003, kde dovolatel nezpochybňoval výrok soudu prvního stupně ani potvrzující výrok soudu odvolacího.
- 47) Obecná právní věta, kterou na základě těchto případů Nejvyšší soud vytvořil, tedy, že *„k podání dovolání je oprávněn pouze ten účastník, v jehož poměrech rozhodnutím odvolacího soudu nastala újma, odstranitelná tím, že dovolací soud toto rozhodnutí zruší“*, by pak dle našeho mínění svědčila spíše našemu stanovisku než názoru většiny.
- 48) K tomu jen doplňujeme, že většinou citované usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 7. 1999, sp. zn. 20 Cdo 1760/98, se probíraného tématu fakticky netýká, byť na větu výše uvedenou také odkazuje, neboť soud zde posuzoval především pro tuto věc specifickou otázku, zda se v případě rozhodnutí odvolacího soudu vůbec jednalo o změnový rozsudek, vůči němuž by bylo přípustné dovolání podle tehdejšího znění § 238 odst. 1 písm. a) o. s. ř.

II. b)

- 49) Další vadou, kterou spatřujeme v argumentaci většiny, je to, že **vůbec nezaznamenala dosavadní, téměř padesát let kontinuálně užívanou judikaturu (která právě na otázku rozpolcení výroku a závazného právního názoru reagovala), natož aby se s otázkou její použitelnosti za současné právní úpravy vypořádala**

a případně též předestřela svoje důvody, proč ji považuje za irelevantní nebo překonanou.

- 50) Argumentuje-li dále názorová většina v bodu 28 usnesení nálezy Ústavního soudu, v nichž je obsažen apel na zdrženlivost soudů při změnách judikatury, pak musíme poznamenat, že takový přístup by svědčil spíše našemu stanovisku než jejímu názoru. K věci si v návaznosti na předešlé dovoluujeme upozornit, že dějiny opravných prostředků proti rozhodnutím soudů v oblasti správního soudnictví nezačínají dnem účinnosti soudního řádu správního (1. 1. 2003), jak by bylo možno z odůvodnění usnesení (především z jeho shrnujícího bodu 44) dovozovat.
- 51) Většina v rámci srovnání **fakticky nereflekovala ani právní úpravy a rozhodnutí vrcholných správních soudů evropských zemí.** Cizí úpravy zmiňuje pouze okrajově v bodu 38 usnesení a odbývá je poznámkou, že se situace v jednotlivých zemích často liší. Ke konkrétním příkladům rozhodovací činnosti vrcholných soudů sousedních zemí (na něž jsme upozornili výše), které mají v oblasti správního soudnictví podobné procesní předpisy jako v České republice, se však většina nijak nevyjádřila, ačkoliv podklady k tomu měla také.
- 52) Stejně jako se starou judikaturou domácí či novou zahraniční se názorová většina **nevypořádala ani s judikaturou Nejvyššího správního soudu dotýkající se probíraného tématu. Ta je reprezentována především usnesením rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 – 75.** Dle našeho názoru nelze v jednom případě vycházet z premisy, že dominanci ve vzájemném vztahu výrok – závazný právní názor má druhý uvedený institut (jako se stalo v citovaném usnesení), a z tohoto hlediska pak posuzovat zákonnost rozsudku krajského soudu, a v jiném případě, který se navíc týká otázky přístupu k soudu, se naopak postavit na ideové východisko, že výrok je vším a odůvodnění (včetně závazného právního názoru v něm obsaženého) je ničím, a v důsledku toho bránit účastníkům, aby se domáhali téhož, co Nejvyšší správní soud jinde sám praktikuje. K tomuto problému se většina nijak nevyjádřila, její názor v projednávané věci považujeme ve vztahu k názoru obsaženému v citovaném usnesení za nekonekventní.

II. c)

- 53) **Poslední podstatná výhrada se pak týká důsledků přijatého řešení,** které ostatně názorová většina sama zmínila v bodech 52 a 59 věta první usnesení. V praxi totiž povede její právní názor k následujícímu scénáři: „Úspěšný“ žalobce bude muset strpět, aby správní orgán vydal nové rozhodnutí, v němž se bude řídit právním názorem soudu, který žalobci nesvědčí a proti němuž od počátku brojí. Proti tomuto rozhodnutí bude muset znovu podat žalobu (tedy znovu vynaložit náklady na soudní poplatek a případně i na advokáta) a znovu se domáhat toho, čeho už se jednou žalobou domáhal, a to jak procesně, tak i hmotně právně.
- 54) Lze přisvědčit tomu, že krajský soud formálně není vázán svým právním názorem, který zaujal v předešlém rozsudku, což ostatně bylo stanoveno již onou starou judikaturou zmiňovanou v části I. odlišného stanoviska, takže teoreticky jej může v druhém kole změnit. Sporné ovšem je, z jakých hledisek by měl primárně zákonnost rozhodnutí správního orgánu přezkoumávat, jestliže jej k posouzení konkrétní právní otázky či k určitému postupu v řízení svým předchozím rozsudkem sám zavázal, a jaké faktory by měly v jeho úvahách převážet.

- 55) Postup krajského soudu, při němž by zrušil jako nezákonné rozhodnutí správního orgánu, který rozhodl v souladu s jeho názorem, totiž vzbuzuje závažné pochybnosti z hlediska právní jistoty účastníků i předvídatelnosti soudních rozhodnutí a situaci, kdy by byl správní orgán „trestán“ za rozhodnutí, při jehož vydání nemohl konat jinak, lze považovat za velmi nežádoucí též z pohledu funkce správního soudnictví a jeho vlivu na kultivaci výkonu veřejné správy. Takový postup by tedy měl být zcela výjimečný, nikoliv základním stavebním kamenem aplikace procesního pravidla, jak bylo vyloženo většinou.
- 56) V praxi ovšem krajský soud na svém názoru zřejmě v drtivé většině případů setrvává a novou žalobu zamítne. Teprve poté, co již výrazně ztratil čas a co vynaložil nemalé prostředky, bude tedy žalobce připuštěn k podání kasační stížnosti, a to při stejném hmotně právním postavení, jaké měl už na konci „prvního kola“.
- 57) Racionální důvody, proč má být žalobce takto „honěn“ po soudních instancích, nevidíme. Máme za to, že důsledky většinového názoru jsou v tomto bodě v kolizi s ustanovením čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, a to zvláště s přihlédnutím ke skutečnosti, že jsme k restriktivnímu výkladu přípustnosti kasační stížnosti většiny předložili svoji pozitivní, funkční a dlouholetou praxí ověřenou alternativu.
- 58) Za nevýstižné pak považujeme úvahy obsažené v bodech 53 až 56 usnesení, jimiž se většina pokouší dopady aplikace svého názoru na práva účastníků bagatelizovat a svůj postup v jejich očích ospravedlnit. Máme za to, že místo vytváření hypotéz a domněnek, které nemají prokazatelný odraz v realitě, je lepší důsledky přijatého názoru většiny demonstrovat na konkrétním případě a nejhodnější k tomu se nám jeví právě projednávaná věc.
- 59) Zde totiž krajský soud napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí správního orgánu o rozkladu jen kvůli části týkající se výroku o trestu, nikoliv kvůli výroku o vině, ač právě tento výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně považoval žalobce primárně za nesprávný, proti němu brojil v rozkladu a nesprávnost závěru o spáchání deliktu byla také jeho základní námitkou v řízení o žalobě. Při aplikaci pravidla vytvořeného většinou však budou soudy rozhodovat (pokud žalobce vytrvá) o tom nejpodstatnějším, tj. o vině za správní delikt, definitivně až ve druhém kole, tedy v relativně daleké budoucnosti (jistě ne před koncem roku 2015), ač **rozhodnutí o uložení pokuty bylo vydáno dne 25. 1. 2011 a delikty, za něž byla stěžovateli uložena sankce, se měly stát dokonce již v roce 2009.** Takovýto průběh řízení jistě neodpovídá požadavku na rychlou a účinnou ochranu práv účastníků, jakožto základnímu imperativu pro řízení před správními soudy (a nejen jimi), a je zřetelným popřením vývodů většiny.
- 60) V projednávané věci je přitom zřejmé, že o tom, kde je v odůvodnění napadeného rozsudku formulován závazný právní názor, nemá nikdo ze zúčastněných žádné pochyby, stěžovateli se jej podařilo bez problémů identifikovat a podle jeho obsahu definovat své kasační námitky. Rozhodnutí o takovéto kasační stížnosti by Nejvyššímu správnímu soudu nic nebránilo.
- 61) K věci pak již jen doplňujeme, že je pro nás poněkud nesrozumitelný bod 57 usnesení. V něm názorová většina uvádí, že *„při absenci vymezení pojmu závažný právní názor či rozhodovací důvod by (stěžovatelé) museli ve své argumentaci v kasační stížnosti napadat důvody rozsudku, nesklouznout však k polemice s jeho odůvodněním, rozlišit závažné právní názory od právních názorů mimochodem vyslovených.“*

- 62) Nejsme si jisti, zda si názorová většina opravdu myslí, že v právní doktríně týkající se jakéhokoliv procesu, včetně řízení před správními soudy, není řádně definován pojem „závazný právní názor“, případně že s tímto pojmem neumí krajské soudy nakládat a ve zrušujícím rozsudku jej řádně zformulovat. Také nám není jasné, jak je tedy dle jejího názoru za takových okolností vůbec možné aplikovat ustanovení § 78 odst. 1 a 5 s. ř. s. v praxi a jak se uvedený náhled slučuje s tím, že v projednávané věci krajský soud tento úkol vzorně a bez problémů zvládl a svůj závazný právní názor přehledně a nezpochybnitelně vymezil v bodu IV. 5. odůvodnění rozsudku. Ne zcela pochopitelné je pro nás také tvrzení většiny, že by stěžovatelé museli napadat důvody rozsudku a nesklouznout k polemice s odůvodněním. Takto přece náš názor ani pojmově nestojí. Na tomto místě tedy můžeme nad uvedeným odstavcem jen vyjádřit svoje rozpaky a zdržet se dalšího komentáře.

II. d)

- 63) Závěrem uvádíme, že se nemůžeme ani zčásti ztotožnit s konečným shrnutím obsaženým v poslední větě bodu 59 usnesení, podle níž i při zohlednění popsaných problémů *„nemůžte soud dospět k výkladu § 104 odst. 2 s. ř. s., který odporuje konstantním výkladům obdobných ustanovení v jiných procesních předpisech, v dosavadní převážně zastávané judikatuře správních soudů, zcela se míjí se s převažujícím chápáním smyslu tohoto ustanovení adresáty této normy a zakládá naopak velkou míru nejistoty při své aplikaci“*; neboť ve světle toho, jak jsme procesní předpis vyložili výše a jaké argumenty k tomu uvedli, **neobstojí dle našeho názoru žádný z důvodů, o které většina svůj názor opřela.**

V Brně dne 1. července 2015

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu

JUDr. Karel Šimka
člen rozšířeného senátu

JUDr. Jaroslav Vlašín
člen rozšířeného senátu