

N á v r h

ZÁKON

ze dne 2018,

kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

Čl. I

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění zákona č. 192/2003 Sb., zákona č. 22/2004 Sb., zákona č. 237/2004 Sb., zákona č. 436/2004 Sb., zákona č. 555/2004 Sb., zákona č. 127/2005 Sb., zákona č. 350/2005 Sb., zákona č. 357/2005 Sb., zákona č. 413/2005 Sb., zákona č. 79/2006 Sb., zákona č. 112/2006 Sb., zákona č. 159/2006 Sb., zákona č. 165/2006 Sb., zákona č. 189/2006 Sb., zákona č. 216/2008 Sb., zákona č. 301/2008 Sb., zákona č. 314/2008 Sb., zákona č. 7/2009 Sb., zákona č. 320/2009 Sb., zákona č. 118/2010 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 294/2010 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 130/2011 Sb., zákona č. 303/2011 Sb., zákona č. 275/2012 Sb., zákona č. 396/2012 Sb., zákona č. 250/2014 Sb., zákona č. 87/2015 Sb., zákona č. 375/2015 Sb., zákona č. 298/2016 Sb., zákona č. 322/2016 Sb., zákona č. 183/2017 Sb., zákona č. 222/2017 Sb., zákona č. 225/2017 Sb. a zákona č. 365/2017 Sb., se mění takto:

1. V § 104a odst. 1 se slova „ve věcech mezinárodní ochrany“ zrušují.
2. V § 104a se odstavec 3 zrušuje.

Čl. II

Přechodné ustanovení

O kasační stížnosti podané proti rozhodnutí krajského soudu vydanému do dne nabytí účinnosti tohoto zákona rozhodne Nejvyšší správní soud podle dosavadních právních předpisů.

Čl. III

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2019.

Důvodová zpráva

I. Obecná část

1.1 Zhodnocení platného právního stavu

Účelem navržené úpravy je urychlení soudního přezkumu rozhodnutí a dalších aktů (a nečinnosti) správních orgánů, a to ve fázi řízení před Nejvyšším správním soudem, tedy v řízení o kasační stížnosti, která je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajských soudů ve správním soudnictví. Nejvyšší správní soud se potýká s masivním nárůstem svého zatížení zejména v hlavní kasační agendě.

Konkrétní zatížení je patrné z následujících údajů o napadlých kasačních stížnostech v posledních deseti letech (2008-2018, k 18. 4.):

2008	2889
2009	2524
2010	2213
2011	2388
2012	2955
2013	2849
2014	2647
2015	2886
2016	3246
2017	4610
2018	1474

Je zřejmé, že trend je trvalý, je spojený s vyšší efektivitou práce na správních úsecích krajských soudů, a přes vysoké pracovní úsilí Nejvyššího správního soudu se mu bez příslušných legislativních opatření nedá čelit.

1.2 Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy

Cestou k postupnému zlepšení vysokého stavu nedodělků a s tím spojené zhoršující se délky řízení je rozšíření již dříve zavedeného institutu *nepřijatelnosti kasační stížnosti* (omezeného dosud na věci mezinárodní ochrany, dříve azylu) do univerzální podoby.

Věcné přezkoumání pravomocného rozhodnutí krajského soudu Nejvyšším správním soudem bude probíhat jen v těch případech, kdy je to důležité nejen pro samu posuzovanou věc, ale i pro plnění základní role Nejvyššího správního soudu jako vrcholného soudního orgánu ve věcech správního soudnictví, kterou je sjednocování judikatury správních soudů. Aniž by byl tento účel ohrožen, 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. Zvýší se také přehlednost judikatury pro právníky i běžné občany – skutečně důležité otázky výkladu práva bude možno dohledat v rozsudcích, věci již mnohokrát rozhodované, nic nového nepřinášející, bude možno dohledat v usneseních Nejvyššího správního soudu.

Půjde o naplnění myšlenky autorů procesní úpravy. Již původní vládní návrh zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen s. ř. s.), přitom předpokládal, že široce otevřená možnost bránit se proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů ve správním soudnictví kasační stížností bude s ohledem na mezitím vytvořenou judikaturu postupně omezována.

Zákonem 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, byl do soudního řádu správního včleněn institut nepřijatelnosti kasační stížnosti. Ten zachoval soudní ochranu práv žadatelů o mezinárodní ochranu (zejména azyl) v řízení před krajským soudem, přezkum rozhodnutí krajského soudu Nejvyšším správním soudem však omezil jen na ty případy, v nichž je třeba splnit jeho primární, tedy sjednocovací úlohu. Jako rozlišovací hledisko přijatelnosti kasační stížnosti zákon stanovil, že kasační stížnost „svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele“. Jen v takových případech ji Nejvyšší správní soud věcně projedná, jinak ji odmítne.

V jednom z prvních takových rozhodnutí, od té doby v judikatuře hojně citovaném, k tomu Nejvyšší správní soud uvedl:

„Posláním Nejvyššího správního soudu je poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.). Tato ochrana se však uskutečňuje jiným způsobem, než v případě krajských soudů: zatímco jejich úkolem je projednat a rozhodnout každý napadnutý případ, primární funkci Nejvyššího správního soudu jako vrcholného soudního orgánu ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví je zajišťovat jednotu a zákonnost rozhodování soudů ve správním soudnictví (§ 12 odst. 1 s. ř. s.). Oba články soustavy správního soudnictví tak plní odlišné poslání, které je však komplementární a zaručuje smysluplné fungování celého systému.

K plnění jeho sjednocující role svěruje zákon Nejvyššímu správnímu soudu různé procesní nástroje, na prvním místě nepochybně rozhodování o kasační stížnosti (ustanovení § 12 odst. 1 ve spojení s § 102 s. ř. s.). Ve věcech azylu v nové úpravě institutu nepřijatelnosti (§ 104a s. ř. s.) je kasační stížnost mimořádným opravným prostředkem omezeným na případy objektivní nutnosti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Z těchto důvodů bude kasační stížnost ve věcech azylu přijata k projednání jen tehdy, jestliže rozhodování o ní umožní Nejvyššímu správnímu soudu zároveň plnit obecnější sjednocující funkci v systému správního soudnictví.

Meritorním přezkumem toliko přijatelných kasačních stížností se ochrana veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob i v každém jednotlivém případě nestává méně účinnou, než v případě formálního projednání každé jednotlivé věci. Jasná, přehledná a srozumitelná judikatura totiž zvyšuje právní jistotu účastníka již před krajským soudem a správními orgány. 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 stejnou pozornost. Projednávat, věnovat každé věci stejný čas a energii znovu a znovu na všech stupních, tak může popřít samotnou spravedlnost systémem vytvářenou: věci objektivně odlišné, s odlišným významem a důležitostí, jsou podrobeny stejnému zacházení. 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.

S ohledem na ochranu veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob je navíc vhodné připomenout, že v případě řízení o kasační stížnosti byla soudní procesní ochrana stěžovateli již jednou poskytnuta individuálním projednáním jeho věci na úrovni krajského soudu, a to v plné jurisdikci. Další procesní postup v rámci správního soudnictví nezvyšuje automaticky míru právní ochrany.

Institut přijatelnosti kasační stížnosti je snahou o rovnováhu mezi dvěma zájmy: zájemem na spravedlnosti v každém jednotlivém případě a zájemem na efektivitě působení objektivního práva. Ryze formální důraz často kladený na dosažení spravedlivého výsledku řízení (ve smyslu jeho procesní bezvadnosti) ve svých důsledcích výrazně oslabuje právní jistotu a tedy i efektivitu práva. Jak k tomu opakovaně uvedl Ústavní soud (viz např. náleze ze dne 13. 11. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 15/01, Sb.n.ú., sv. 24, str. 222-223; obdobně též náleze ze dne 6.11.2003, sp. zn. III. ÚS 150/03, Sb.n.ú., sv. 31, str. 149), '[...] žádný právní řád není a nemůže být z hlediska soustavy procesních prostředků k ochraně práv, jakož i z hlediska soustavy uspořádání přezkumných instancí, budován ad infinitum. Každý právní řád přináší a nutně musí přinášet i určitý počet chyb. Účelem přezkumného, resp. přezkumných řízení může být reálně takovéto pochybení aproximativně minimalizovat, a nikoliv beze zbytku odstranit. Soustava přezkumných instancí je proto výsledkem poměřování na straně jedné úsilí o dosažení panství práva, na straně druhé efektivitě rozhodování a právní jistoty. Z pohledu tohoto kritéria je zavedení mimořádných opravných prostředků, čili prodlužování řízení a prolomení principu nezměnitelnosti rozhodnutí, která již nabyla právní moci, adekvátní toliko v případech důvodů výjimečných.'

Zákonný pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, představuje typický neurčitý právní pojem. Do soudního řádu správního byl zaveden novelou č. 350/2005 Sb. s účinností ke dni 13. 10. 2005. Je proto namístě provést jeho výklad tak, aby bylo předvídatelným způsobem stanoveno, jakými úvahami a kritérii se bude Nejvyšší správní soud v budoucnu řídit.

Přesahem vlastních zájmů stěžovatele (který ve věcech azylu jediné vede k meritornímu projednání kasační stížnosti), je jen natolik zásadní a intenzivní situace, v níž je – kromě ochrany veřejného subjektivního práva jednotlivce – pro Nejvyšší správní soud též

nezbytné vyslovit právní názor k určitému typu případů či právních otázek. To prakticky znamená, že přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu. Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v tomto řízení je proto nejen ochrana individuálních veřejných subjektivních práv, nýbrž také výklad právního řádu a sjednocování rozhodovací činnosti krajských soudů.

O přijatelnou kasační stížnost se tak prakticky může jednat v následujících typových případech:

1) Kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu.

2) Kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně. Rozdílnost v judikatuře přitom může vyvstat na úrovni krajských soudů i v rámci Nejvyššího správního soudu.

3) Kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit tzv. judikurní odklon. To znamená, že Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně.

4) Další případ přijatelnosti kasační stížnosti bude dán tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele.

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

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

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

Zde je však třeba zdůraznit, že Nejvyšší správní soud není v rámci této kategorie přijatelnosti povolán přezkoumávat jakékoliv pochybení krajského soudu, ale pouze pochybení tak výrazné intenzity, o němž se lze důvodně domnívat, že kdyby k němu nedošlo, věcné rozhodnutí krajského soudu by bylo odlišné. Nevýrazná pochybení především procesního charakteru proto zpravidla nebudou dosahovat takové intenzity, aby způsobila přijatelnost následné kasační stížnosti.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. dubna 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 4, Sb. NSS 933/2006).

Od přijetí této právní úpravy konstatoval Nejvyšší správní soud nepřijatelnost kasační stížnosti řádově v tisících případech. Řada z těchto rozhodnutí byla napadena ústavní stížností, Ústavní soud však žádné z nich nezrušil. Konkrétně z celkového počtu 169 věcí azylové agendy (Azs), v nichž byli stěžovatelé odmítnuti Nejvyšším správním soudem, shledal Ústavní soud při projednávání ústavních stížností proti těmto rozhodnutím porušení základních práv v pouhých 5 případech (necelá 3 % věcí). Ústavní soud v minulosti posuzoval rovněž ústavnost samotného § 104a s. ř. s. V této souvislosti je v databázi rozhodnutí Ústavního soudu možno dohledat 23 odmítavých usnesení (pro zjevnou neopodstatněnost); tři z nich jsou vedeny v souvislosti s návrhem na zrušení předmětného ustanovení s. ř. s. Konkrétně se jedná o usnesení ze dne 29. 3. 2007, sp. zn. III. ÚS 529/07; ze dne 15. 10. 2009, sp. zn. IV. ÚS 1850/09 a ze dne 3. 1. 2017, I. ÚS 2334/16. V prve zmíněném Ústavní soud k ústavnosti institutu nepřijatelnosti kasační stížností ve věcech mezinárodní ochrany shrnul, že (důraz přidán):

*„Soudní řád správní tak přenechává **uvážení** Nejvyššího správního soudu, **zda kasační stížnost meritorně projedná**, či nikoli. Nejvyšší správní soud je při této úvaze veden zejména významem projednávané právní otázky z hlediska interpretace příslušných ustanovení zákona o azylu, případně soudního řádu správního a sjednocování rozhodovací činnosti správních orgánů a judikatury správních soudů. Pokud Nejvyšší správní soud v projednávané věci dospěl z výše uvedených důvodů k závěru, že kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, nelze v tomto názoru spatřovat nic protiústavního. Naopak, Nejvyšší správní soud při svém rozhodování postupoval v intencích příslušného ustanovení soudního řádu správního, tedy ústavně konformním způsobem, a své odmítavé*

stanovisko nad rámeč ustanovení § 104a odst. 3 s. ř. s., i **odůvodnil**. Z hlediska ochrany ústavnosti nelze proto Nejvyššímu správnímu soudu cokoli vytknout.

Uvážení Nejvyššího správního soudu není Ústavní soud oprávněn přezkoumávat nejen proto, že k němu je povolán výlučně Nejvyšší správní soud, ale především z toho důvodu, že jím z povahy věci žádné ústavně chráněné právo zasaženo být nemůže. Pouze zcela výjimečně by mohlo představovat zásah do práva na spravedlivý proces zneužití soudního uvážení; nic takového však Ústavní soud nezjistil. V této souvislosti Ústavní soud dále připomíná, že při soudním přezkumu správních rozhodnutí je ústavně konformní i to, že v některých případech je definitivně rozhodováno bez připuštění opravného prostředku.

*Ke stejnému závěru dospěl z hlediska Úmluvy i Evropský soud pro lidská práva, když ve věci **Delcourt proti Belgii** potvrdil, že čl. 6 odst. 1 Úmluvy nenutí smluvní státy, aby vytvářely odvolací nebo kasační soudy. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle čl. 36 odst. 2 Listiny.*

*Nad rámeč Ústavní soud uvádí, že právo azylu **nelze považovat za právo nárokové**; ani Listina základních práv a svobod, ani mezinárodní smlouvy o lidských právech, jimiž je Česká republika vázána, nezaručují, že právo azylu musí být žádajícímu cizinci poskytnuto (viz náleží Ústavního soudu ze dne 30. 1. 2007 sp. zn. IV. ÚS 553/06, viz též usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 532/02).“*

Lze dodat, že navrhovanou právní úpravou se narovná také procesní pozice dovolatelů před Nejvyšším soudem a stěžovatelů před Nejvyšším správním soudem. Občanský soudní řád totiž v § 237 upravuje přístup k Nejvyššímu soudu tak, že dovolání jako mimořádný opravný prostředek je „přípustné proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe odvolacího soudu nebo která v rozhodování odvolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešená právní otázka posouzena jinak.“ Tato koncepce v podstatě kopíruje úpravu nepřijatelnosti kasační stížnosti, která je však zatím omezená jen na věci azylové. Jeví se jako dlouhodobě neudržitelné, aby byl přístup k oběma našim nejvyšším soudním instancím nastaven na zcela rozdílných pravidlech. Předkládaný návrh má právě toto pokřivení narovnat.

1.3 Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky a s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy

Předložený návrh zákona je v souladu s ústavním pořádkem České republiky i s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy.

1.4 Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet a na ostatní veřejné rozpočty

Z předkládaného návrhu zákona neplynou žádné nároky na státní rozpočet ani na ostatní veřejné rozpočty (rozpočty krajů a obcí).

II. Zvláštní část

K čl. I bodu 1:

Ke zlepšení vysokého stavu nedodělků a s ním souvisejícího zhoršení délky soudních řízení se navrhuje institut nepřijatelnosti kasační stížnosti, který je doposud omezen pouze na věci mezinárodní ochrany, rozšířit do univerzální podoby.

K čl. I bodu 2:

Aby se předešlo obavě z nadužívání této možnosti po rozšíření podmínky přijatelnosti na všechny kasační stížnosti, navrhuje se vypuštění odstavce 3. Odůvodnění odmítacích usnesení se pochopitelně i nadále soustředí na otázku, proč nebyl (v souladu s výše citovanými judikaturními hledisky) v daném případě shledán přesah vlastních zájmů stěžovatele. Dlužno ovšem dodat, že až na zcela ojedinělé výjimky Nejvyšší správní soud možnosti, dosud zakotvené v § 104a odst. 3, totiž neodůvodňovat své rozhodnutí o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost, prakticky nevyužívá.

K čl. II - Přejchodné ustanovení:

Je zvoleno řešení spočívající v upřednostnění právní jistoty účastníků řízení před správními soudy před okamžitým účinkem změny právní úpravy. Stejně znění obsahoval zákon č. 350/2005 Sb., kterým byla do soudního řádu správního vnesena nepřijatelnost kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany (původně azylu).

K čl. III – Účinnost:

Navrhuje se, aby zákon nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2019.

V Praze dne 11. července 2018

Marek Benda, v. r.

Helena Válková, v. r.

Marek Výborný, v. r.

Jan Chvojka, v. r.

Dominik Feri, v. r.

Jan Farský, v. r.

Kateřina Valachová, v. r.

Zbyněk Stanjura, v. r.

Pavel Blažek, v. r.

Tomáš Kohoutek, v. r.