



Připomínky k návrhu novely zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

§ 29a – spolupráce na vytváření spisu v elektronické podobě

Navrhované ustanovení doporučujeme nekonicipovat legislativně-technicky jako nový lomený paragraf, ale podřadit ho pod stávající § 29 jako nový odstavec 4. Současně je vhodné ustanovení formulovat jako povinnost, nikoliv pouhé vyjádření spolupráce, která již obecně platí podle § 8 správního řádu. Navrhujeme proto část věty „*spolupracují s ministerstvem*“ nahradit „*zajišťují ve spolupráci s ministerstvem*“.

§ 31 odst. 2 – příslušnost krajského soudu

V písmenu j) navrhujeme neměnit princip horní hranice zákonné výměry trestu za přestupek, případně částku reálně uložené pokuty za přestupek snížit o jeden řád. I ve vazbě na § 104a týkající se nepřijatelnosti kasační stížnosti, se může jednat již o závažné a relativně složité přestupky, navrhujeme tedy namísto částky „100 000 Kč“ uvést částku „10 000 Kč“. Dále navrhujeme dořešit situace, kdy je za přestupek uložen jiný, nepeněžitý trest, např. napomenutí nebo je upuštěno od uložení trestu. Připomínáme, že dosavadní vazba na horní hranici pokuty má návaznost na délku promlčecí doby podle § 30 písm. b) přestupkového zákona.

V písmenu l) navrhujeme doplnit mimo mezinárodní ochranu i ochranu dočasnou.

§ 34– osoby zúčastněné na řízení („OZNŘ“)

V odstavci 1 do výčtu situací, kterými OZNŘ mohou být přímo dotčeny na svých právech a povinnostech navrhujeme za slova „nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením“ doplnit slova „nebo opatřením obecné povahy“.

V odstavci 2 větu první (označení OZNŘ navrhovatelem) navrhujeme vymezit jako samostatný odstavec, neboť nejde o pravidlo, na které by navazovaly další věty (vyrozumění OZNŘ soudem) a působí matoucím dojmem, jako by měl soud vyrozumívat jen ty OZNŘ, které navrhovatel označí. Další věty je proto vhodné uvést jako další odstavec.

V odstavci 2 navrhujeme vypustit propadnou lhůtu pro přihlášení se OZNŘ do řízení, tj. vypustit slova „; *takové oznámení lze učinit pouze v této lhůtě*“, neboť důvody pro přihlášení do řízení mohou vzniknout i později, a to i mimo řízení (např. právní nástupnictví či jiné skutečnosti, které dodatečně odůvodní vstup či změnu názor OZNŘ). Vstup OZNŘ do řízení bude vždy pouze s účinky *ex nunc* a *pro futuro*.

V odstavci 3 není výčet procesních práv OZNŘ úplný. Ustálená judikatura soudů postupně dovodila, že mají i další procesní práva a povinnosti. Proto doporučujeme (demonstrativní/taxativní?) výčet práv nahradit obecnou formulací, že „OZNŘ má stejná procesní práva jako účastník řízení. Hovoří-li zákon o účastníkovi má se tím na mysli i osoba zúčastněná na řízení, pokud to povaha ustanovení nevylučuje.“

§ 37– úkony účastníků a osob zúčastněných na řízení

V odstavci 3 navrhujeme ve vymezení náležitostí podání namísto uvedení slov „*popřípadě rodného čísla*“ uvést slova „*a datum narození*“ (podatele).

V odstavci 6 navrhujeme rozšířit poučení soudu o nesprávném zvolení žalobního typu i na nesprávné určení žalovaného správního orgánu (srov. usnesení RS NSS, č. j. Nad 224/2014-53).

K poznámce pod čarou č. 8 navrhujeme doplnit též odkaz na § 8 zákona č. 365/2000 Sb. o informačních systémech veřejné správy, který umožňuje nahrazení účinků podpisu použitím elektronické identifikace prostřednictvím informačního systému veřejné správy. Obdobné doplnění je vhodné i v doprovodných novelách OSŘ a SpŘ.

§ 38 – předběžné opatření

Pokud má předběžné opatření obecně nahradit vyloučení odkladného účinku, je třeba do něj doplnit obdobnou úpravu jako je v § 73/2, tj. doplnit odstavec, že „*Soud nařídí předběžné opatření, jen pokud jeho navrhovatel prokáže, že by mu jinak vznikla nepoměrně větší újma, než jaká by vznikla jiným osobám nebo veřejnému zájmu, jestliže by nebylo nařízeno.*“.

§ 44 odst. 1 – pořádková pokuta

Slovo „*podání*“ v odstavci 1 navrhujeme nahradit slovem „*úkon*“, z důvodu zahrnutí všech projevů vůle, nikoliv pouhého učinění podání, které sleduje zjevné zneužití práva (např. fyzické úkony ad.).

§ 45 odst. 1 – nahlížení do spisu

Navrhujeme rozšířit práva účastníků, jejich zástupců a OZNR o pořizování si kopií ze soudního spisu a jeho příloh. K požadavku na vydání těchto výpisů, opisů a kopií navrhujeme doplnit možnost jejich zajištění dálkově, neboť praxe se dosud potýká s neochotou orgánů veřejné moci realizovat nahlížení do spisu vzdáleně a zasílat oprávněným osobám kopie bez nutnosti se dostavit fyzicky k nahlížení. Navrhovaná formulace odstavce 1 zní: „*Účastníci, jejich zástupci a osoby zúčastněné na řízení mají právo nahlížet do soudního spisu a jeho příloh, s výjimkou protokolu o hlasování, a pořizovat si z něj **kopie**, výpisy a opisy nebo žádat, aby mu byla taková kopie, výpis nebo opis vydán, a to i **dálkovým přístupem**.*“.

Obdobnou úpravu institutu nahlížení do spisu doplnit i do doprovodné novely OSŘ a SpŘ.

§ 51 odst. 3 – vyhlásování rozsudku zveřejněním

V odstavci 3 navrhujeme doplnit materiální kritérium pro ochranu citlivých údajů a dále ji řešit pouze jejich vypuštěním či anonymizací namísto úplným neuveřejněním písemného vyhotovení rozsudku. Domníváme se, že tato námi navrhovaná úprava by byla vhodným kompromisem, eliminujícím nedůvodné odepření přístupu k ostatním informacím v konkrétním rozsudku a zároveň respektujícím potřebu ochrany citlivých údajů dotčených osob. Toho lze dosáhnout např. následující formulací poslední věty: „*Obsahuje-li rozsudek údaje citlivé povahy, jejichž uveřejnění by mohlo účastníky poškodit, soud je před vyvršením na úřední desce soudu vypustí či anonymizuje.*“

§ 52 odst. 1 – dokazování

Pro zjednodušení a zrychlení jednání soudu navrhujeme, aby odstavec první byl doplněn o větu druhou, a to: „*Důkazy, k nimž jsou shodná tvrzení účastníků, a listiny ze soudního a správního spisu, ke kterým měli účastníci možnost se vyjádřit, se jako důkaz neprovádí.*“.

§ 56 odst. 3 – pořadí projednání a rozhodování věci

Přednostní projednání a rychlé rozhodnutí soudu v případech, kde bylo vydáno předběžné opatření nebo odkladný účinek, hrají klíčovou roli v zajištění spravedlivého a efektivního soudního procesu. Tato opatření mají často naléhavý charakter a mohou vážně ovlivnit práva a zájmy stran. Navrhujeme tedy do výčtu situací, kdy soud věc projedná přednostně, doplnit, že soud projedná a rozhoduje přednostně žaloby a návrhy „*ve věcech, v nichž nařídil předběžné opatření nebo přiznal odkladný účinek.*“

§ 60 odst. 1, odst. 5 – právo na náhradu nákladů řízení

Změnu v odstavci 1 nedoporučujeme. Navrhované řešení vytváří nerovnovážný vztah mezi občanem a státem, neboť občan rovněž neměl právo na náhradu nákladů vůči státu v předcházejícím správním řízení, pokud např. uspěl s dovoláním proti nezákonnému rozhodnutí orgánu 1. stupně. Správní orgán by měl mít právo na náhradu nákladů řízení pouze v případech, které lze označit jako „*zvláštního zřetele hodné*“ – typicky v případech zcela zjevně neodůvodněných žalob nebo u malých obcí, které potřebují právní pomoc při obraně svého územního plánu apod. Náhrada nákladů řízení by měla mít za cíl odradit žalobce od podávání nedůvodných žalob, nikoliv od sporů s veřejnou správou při obraně veřejných subjektivních práv obecně.

Dále bychom chtěli upozornit na to, že návrh novely by měl také řešit problematiku práva na náhradu nákladů řízení pro nezastoupené účastníky, kteří obvykle nemají nárok na úhradu hotových výdajů. Rozhodnutím NSS ze dne 25. srpna 2015, č. j. 6 As 135/2015-79, byla explicitně vyloučena aplikace § 151 odst. 3 OSŘ (současné vyhlášky č. 254/2015 Sb.) v oblasti správního soudnictví s argumentem, že ve správním soudnictví není riziko nerovnosti mezi účastníky, protože správním orgánům není náhrada přiznávána. Proto se domníváme, že by bylo vhodné zahrnout do novely obdobu § 151 odst. 3 OSŘ pro soudní řád správní. Následně by bylo vhodné koncipovat právo na náhradu nákladů řízení i jako právo nezastoupených účastníků.

V Odstavci 5 navrhujeme doplnit spravedlivý nárok OZNŘ na náhradu nákladů řízení, pokud se OZNŘ úspěšně bránila proti žalobě a obhajovala v řízení své právo: „*Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu nákladů řízení vůči neúspěšnému žalobci, pokud bránila své právo, které jí vyplývalo z rozhodnutí nebo jiného úkonu napadeného žalobou. V ostatních případech má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení.*“

§ 61 odst. 3 – oprava nákladového výroku

Opravný prostředek výroku o nákladech řízení se jeví jako adekvátní, nicméně vnímáme potenciální problematické aspekty, zejména skutečnost, že by o něm měl rozhodovat sám předseda senátu. Tato konstrukce naráží na procesní obtíže, neboť o nákladech řízení by měl rozhodovat soud dle § 61 odst. 1 s.ř.s. Problematická se nám jeví též možnost využití tohoto opravného prostředku pouze na případy, kdy nebyla podána kasační stížnost. Vhodnější by bylo formulovat, že tento opravný prostředek může uplatnit účastník, který ve věci nepodal kasační stížnost. Navrhované znění by totiž mohlo připravit o možnost opravy nákladového výroku úspěšného účastníka, který nemá důvod podávat kasační stížnost. Vznikla by tak bezdůvodná procesní nerovnost mezi stranami, a to ve prospěch té neúspěšné.

§ 64 – použití občanského soudního řádu

Přikláníme se k použití Varianty 1.

§ 65 odst. 1 – žalobní legitimace

Navrhujeme na konec odstavce 1 doplnit větu: „*Za rozhodnutí se považuje také závazné stanovisko, které brání vydání povolení či souhlasu.*“ Cílem je znovu alespoň omezeně (pouze proti negativním závazným stanoviskům) umožnit přezkum závazných stanovisek, jako tomu bylo dle RS NSS 8 As 47/2005-86 z 21. 10. 2008, 1764/2009 Sb. NSS (závazná stanoviska I). Stávající potřeba dojít si dle RS NSS 2 As 75/2009-113 z 23. 8. 2011, 2434/2011 Sb. NSS (závazná stanoviska II) s negativním závazným stanoviskem pro negativní meritorní rozhodnutí ve dvou stupních správního řízení jen proto, aby se bylo možné bránit u soudu, navíc pak proti úplně jinému správnímu orgánu, než který závazné stanovisko vydal, je zásadně neefektivní a věcně nevhodná. Důležité je tuto změnu textovat a odůvodnit tak, aby bylo jasné, že jde skutečně jen o možnost soudního přezkumu negativních závazných stanovisek, nikoli o plošnou možnost přezkumu všech závazných stanovisek. Pozitivní závazná stanoviska přezkoumávat není třeba, neboť sama o sobě nezasahují do ničích práv a projevují se až v navazujícím rozhodnutí, které je soudně přezkoumatelné. Alternativně lze uvažovat o doplnění procesního postavení dotčeného orgánu do řízení o žalobě.

§ 66, § 79, § 82, § 101a – zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu

Domníváme se, že požadavek ochrany závažného veřejného zájmu by měl být stanoven jako podmínka legitimace věcné, tj. důvodnosti žaloby, nikoli jako podmínka legitimace procesní. Proto by tento požadavek neměl být vůbec uveden v ustanovení o žalobě, ale až v ustanovení o rozhodnutí soudu, tj. v § 78 a v obdobných ustanoveních u dalších žalobních typů. Tj. např. do § 78 odst. 1 doplnit poslední větu ve znění „*U žalob podle § 66 soud zruší napadené rozhodnutí, je-li na tom závažný veřejný zájem.*“ apod.

§ 69, § 79, § 83 – zánik správního orgánu

Doporučujeme řešit tuto problematiku na úrovni obecných ustanovení, a nikoli u jednotlivých žalobních typů. Věcně považujeme za vhodnější, aby za žalovaného v těchto případech nastoupil věcně příslušný ústřední orgán státní správy, než aby se řízení vedlo jen se žalobcem.

§ 71, odst. 2, § 80 odst. 4, § 84 odst. 4, § 86 odst. 2, § 101b odst. 2, § 101e odst. 2, § 101i odst. 2 – Doplnňování žaloby

Nesouhlasíme s ničím nelimitovanou a ničím nepodmíněnou možností soudu jen na základě výzvy dle volného uvážení modifikovat zákonná pravidla pro tradiční koncentraci řízení ve správním soudnictví. Tato výzva by měla mít popisované následky pouze v souvislosti se změnou žalobního typu podle § 35 odst. 6.

§ 72 odst. 1, odst. 2 – žaloba (objektivní lhůta)

Navrhujeme doplnit objektivní lhůtu pro podání žaloby: „*Pokud se žalobci rozhodnutí neoznamuje, běží lhůta podle věty první ode dne, kdy se žalobce prokazatelně seznámil s tím, že rozhodnutí bylo vydáno a jaký je jeho obsah, nejpozději však do 3 let ode dne vydání rozhodnutí.*“ V odstavci 2 považujeme za vhodnější ponechat stávající lhůtu tří let.

§ 73 odst. 2 – odkladný účinek

Doporučujeme zachovat stávající stav.

§ 78 odst. 4 – rozsudek

V odstavci 4 při určování účinků zrušení pravomocného rozhodnutí je třeba též zohlednit ochranu dobré víry, která je jedním ze základních principů celého práva. Navrhujeme přiměřené použití znění § 94 odst. 5 SpŘ. Zároveň lze výslovně stanovit jako základní řešení časových účinků rozsudku účinky *ex tunc*, s výjimkou případů, kdy bude potřeba, aby měl účinky až ode dne právní moci rozsudku, příp. od jiného dne v budoucnu.

§ 80a – vydání rozhodnutí nebo osvědčení po podání žaloby

Zpětvzetí žaloby v případě vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení žalovaným, jehož se žalobce domáhal, se nám jeví jako relevantní, nicméně není potřeba zavádět nový lomený paragraf.

§ 82 – zásahová žaloba

Navržené změny považujeme za zbytečné. Nedoporučujeme podmiňovat zásahovou žalobu proti skončenému zásahu tím, že rozhodnutí soudu musí mít význam pro náhradu škody nebo jinou ochranu práv žalobce, což by bylo navíc nutné prokazovat a zatěžovat tím řízení. Takové rozhodnutí může mít význam i z jiných důvodů, např. i jen z důvodu prosté deklarace či satisfakce. Návrh zbytečně snižuje stávající standard ochrany práv osob. Obdobnou úpravu doporučujeme provést i v § 101a odst. 4.

§ 88 a násl. – volební soudnictví

Doporučujeme změnit v celém dílu 4 formu meritorního rozhodování soudu z usnesení na rozsudek.

§ 101a a § 101b odst. 1, odst. 2 – incidenční přezkum opatření obecné povahy

Záměr předkladatele řešit citlivěji incidenční přezkum opatření obecné povahy tak, aby jeho dopady nezasahovaly do práv třetích osob, vítáme. Nicméně vztah § 101a odst. 1 věta 2 a § 101b odst. 1 věta 3 může působit rozporně. Doporučujeme proto popsat obě varianty dopadů incidenčního přezkumu přímo v základním ustanovení § 101a odst. 1 věta 2 např. takto: „*Ten, kdo je oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu, může současně s takovou žalobou navrhnout zrušení tohoto opatření obecné povahy nebo jeho části; po uplynutí lhůty podle § 101b odst. 1 může navrhnout pouze, aby soud rozhodl, že se takové opatření obecné povahy nebo jeho část v této věci nepoužije.*”

Dále by bylo vhodné doplnit, že pro případy pouhého nepřihlížení k OOP by měl soud umožnit účast orgánu, který OOP vydal (zřejmě v režimu OZNŘ).

§ 101a odst. 4 a § 101b odst. 1 – deklaratorní přezkum již zrušených opatření obecné povahy

Záměr předkladatele reaguje zřejmě na opatření obecné povahy, která byla vydávána a rušena během epidemie Covidu. Obecně může být vhodné zajistit možnost deklaratorního přezkumu i zrušených opatření obecné povahy, podobně jako u skončených zásahů podle § 82. Nicméně je třeba doplnit do § 101b odst. 1 i objektivní lhůtu, aby tento přezkum nebylo možné vyvolat kdykoli, např. doplněním slov „, *nejpozději do tří let od jeho vydání*“ na konec první věty.

§ 101d odst. 3 – rozsudek a jeho účinky

Konkrétní opatření obecné povahy již mohla vyvolat řadu navazujících individuálních rozhodnutí a z nich vyplývajících subjektivních práv nabytých v dobré víře, proto navrhuje na konec odstavce 3 doplnit slova: „; *při tom je povinen šetřit práva osob nabytá v dobré víře.*“ (srov. § 94 odst. 5 SpŘ).

§ 101g a násl. – návrh na zrušení stavovského předpisu

Doporučujeme upravit proces pro napadení stavovských předpisů pouze pro navrhovatele ve veřejném zájmu, nikoli pro všechny dotčené osoby. Proto navrhuje vypustit § 101g odst. 1 písm. b), odst. 2, § 101h, § 101k. K ochraně individuálních práv před soudem dostačuje možnost neaplikace podzákoného předpisu podle čl. 95 odst. 1 Ústavy.

§ 104a odst. 1 – nepřijatelnost kasační stížnosti

Nedoporučujeme měnit stávající stav a nedoporučujeme proto vypouštět omezení nepřijatelnosti kasační stížnosti jen na věci, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce. Jednalo by se o zásadní omezení přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu a snížení standardu ochrany práv osob ve správním soudnictví. K omezení tohoto přístupu dochází již rozšiřováním samosoudcovské agendy v § 31 odst. 2.

§ 106 odst. 3 – lhůta a režim pro podání kasační stížnosti

V souvislosti s tím, že jde o velkou novelu, navrhuje sjednotit lhůty a principy podání jak v rámci SŘS, tak i v právním řádu jako takovém. V odstavci 3 proto navrhuje stanovit lhůtu pro podání kasační stížnosti na 2 měsíce (správní žaloba, dovolání, ústavní stížnost) s tím, že by musela být již plně odůvodněna, a zároveň navrhuje zrušit jako administrativně zbytečný režim vyzývání k doplnění kasační stížnosti ze strany NSS.

§ 110 odst. 2 – rozhodnutí o kasační stížnosti

Slovo „*přiměřeně*“ v odstavci druhém navrhuje nahradit slovem „*obdobně*“, z důvodu analogického použití ustanovení upravující rozhodování v řízení před krajským soudem i před Nejvyšším správním soudem.

Změny v zákoně č. 99/1963, občanský soudní řád

§ 42 odst. 4 – účinky podpisu

K poznámce pod čarou č. 103 doplňujeme odkaz na § 8 zákona č. 365/2000 Sb. o informačních systémech veřejné správy týkající se účinku podpisu prostřednictvím informačního systému veřejné správy.

Doplnit obdobnou úpravu nahlížení do spisu a poskytování jeho kopií i dálkovým způsobem jak bylo uvedeno shora k § 45 SŘS.

Změny v zákoně č. 500/2004, správní řád

Nový § 75a – zrušení rozhodnutí krajského soudu

Navrhujeme začlenit formulaci tohoto ustanovení do § 102, případně § 101, neboť se nám nejeví jako účelné případ pozbytí právních účinků rozhodnutí v řízení o kasační stížnosti zařadit do této části správního řádu. Příslušná část se věnuje základní podobě a průběhu správního řízení, kdežto námi navrhovaná část správního řádu se týká vydání nového rozhodnutí ve věci.

Uvedení krajského soudu jako soudu, který žalobu svým rozhodnutím zamítl, je nedostačující. Stejně jako se může jednat o rozhodnutí soudu krajského, tak se může jednat o rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Zároveň doporučujeme jako jeden z důvodů pozbytí právních účinků rozhodnutí neuvádět mnohdy neurčité změny právních názorů oproti zrušenému pravomocnému rozhodnutí krajského soudu.

Dále navrhujeme doplnit do SpŘ obdobnou úpravu nahlížení do spisu a poskytování jeho kopií i dálkovým způsobem jak bylo uvedeno shora k § 45 SŘS.