



Vaše č. j. 101/2020-LO-SP

Č. j. KVOP-1828/2024/S

Brno 16. ledna 2024

Připomínky veřejného ochránce práv

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

(č. j. předkladatele 101/2020-LO-SP)

OBECNÉ PŘIPOMÍNKY

Vítám, že důvodová zpráva i návrh zákona výslovně upozorňují na to, že určitá soudní řízení se odchyľují od obecného soudního řízení správního, pokud jde o posouzení skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí správního orgánu.

Postup, že všechny tyto odchylky se přesouvají do zvláštních zákonů, však z mého pohledu není šťastný. Již nyní se stává, že ustanovení zástupci (zejména ti, co se běžně cizineckým právem nezabývají) dostatečně neověří ve zvláštních zákonech všechny odchylky od procesní úpravy v soudním řízení správním.¹

Odchylek, které vyžaduje unijní právo i judikatura Evropského soudu pro lidská práva, je navíc v azylových a cizineckých věcech tolik, že by si spíše zasluhovaly vymezit zvláštní procesní pravidla přímo v soudním řádu správním: *ex nunc* přezkum nejen v azylovém řízení, ale i tam, kde jde o zajištění cizinců, omezení koncentrace řízení (viz moje připomínka k § 71 odst. 2), možnost ve zcela výjimečných případech udělit mezinárodní ochranu soudem, případně v rozhodnutí zavázat Ministerstvo vnitra k udělení mezinárodní ochrany (viz moje připomínka k § 78 odst. 4).

Rád bych upozornil na úpravu ve slovenském procesním předpisu: *správny poriadok súdny*². Ten má pro tato řízení samostatnou úpravu, která počítá s těmito odchylkami: soud posuzuje ve věcech azylu, zajištění a vyhoštění žalobu neformálně, není vázán žalobními body a zákon jednoznačně stanoví, že pro soud je rozhodující stav věci v době vyhlášení nebo v době vydání rozhodnutí.³ Pokud by byla přijata taková úprava i u nás, odpadly by moje výhrady ke zpřísnění koncentrace řízení, které uvádím níže.

Navrhuji doplnit zvláštní procesní pravidla do soudního řádu správního.

Tato připomínka je zásadní.

¹ Například v případě cizince, jemuž byl zrušen trvalý pobyt, odmítl Městský soud v Praze žalobu podanou jeho advokátkou, která ji podala v obecné dvouměsíční lhůtě podle s. ř. s. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2022, č. j. 11 A 11/2022-25.

² Zákon č. 162/2015 Z. z., *správny súdny poriadok*.

³ Viz § 206 odst. 3 a 4 zákona č. 162/2015 Z. z., *správny súdny poriadok*.

KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY

A. K části první – změna soudního řádu správního

1. K bodu 48 (§ 60 odst. 1)

Souhlasím s tím, že současná rozhodovací praxe soudů ohledně náhrady nákladů řízení správním orgánům jde nad rámec dosavadní právní úpravy. Bez výslovné opory zákona například vznikl pojem „náklady nepřesahující běžný rámec úřední činnosti“, o které správní soudy snižují úřadům náhradu nákladů řízení.⁴ Obvykle přitom odkazují⁵ na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu 7 Afs 11/2014-47. Ten v něm odůvodnil nepřiznání nákladů správnímu orgánu za pomoci § 60 odst. 7. Toto ustanovení má ale umožnit soudům výjimečně (z důvodů hodných zvláštního zřetele) **nepřiznat náhradu nákladů v případech nepřiměřené tvrdosti pro neúspěšnou stranu**. Nemá sloužit jako obecný korektiv práva na náhradu nákladů u správních orgánů.⁶

Řešení, kterým se vydává návrh novely zákona, je jít zcela proti zavedené judikatuře. Správním orgánům má být přiznávána náhrada všech důvodně vynaložených nákladů, včetně zastoupení. **Toto řešení nepovažuji za vhodné**. I když judikatura nevycházela z právní úpravy a možná dokonce „*směřovala k jejímu faktickému přepsání*“, stála na rozumných důvodech a argumentaci.

Zásada rovnosti účastníků se promítá také do přiznávání nákladů. Podle roky následované judikatury snižování náhrady nákladů správním orgánům skutečnou nerovnost nezpůsobuje. Ostatně ve většině případů je finanční postavení správního orgánu daleko lepší než ostatních účastníků. Není tak důvod pro to, aby (byť procesně neúspěšný) účastník hradil správnímu orgánu náklady jeho běžné činnosti. Jde o případy, ve kterých je správní orgán finančně i personálně zajištěn ze státního rozpočtu a vystupuje před soudem v rámci běžné působnosti, typicky při hájení svého rozhodnutí. To platí i pro náklady zastoupení oprávněnou osobou podle § 33 odst. 5 zákona. Paušální výši nákladů zastoupení má upravovat zvláštní právní předpis. Jeho detaily zatím nejsou známy.

Proto se přikláním k tomu, aby nová úprava v zákoně zohlednila a převzala stávající závěry soudů ohledně přiznávání náhrady nákladů řízení správním orgánům, zejména

⁴ Výklad pojmu kritizuje odlišné stanovisko k usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, zejména v bodech 21 a 22. Viz k tomu také KÚHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-1-10]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X, § 60, bod 5. a článek doc. Kateřiny Frumarové „Náhrada nákladů soudního řízení správního procesně úspěšnému správnímu orgánu“, PR 4/2017 s. 142

⁵ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2017, č. j. 9 As 46/2017-40 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2017, č. j. 2 As 291/2016-40.

⁶ Odlišné stanovisko k usnesení RS NSS 7 Afs 11/2014-47, bod 25: „Názorová většina však toto ustanovení vyložila tak, že se má používat a) v **typově vymezených případech**, b) **bez přihlídnutí ke konkrétním okolnostem projednávané věci**, c) **bez zjišťování poměrů žalobce i žalovaného**, d) za účelem upření náhrady nákladů řízení úspěšným správním orgánům, a používáno má být e) **jako pravidlo s cílem eliminovat působení zásady úspěchu ve věci**. Podstatu tohoto „*tvrdostního*“ institutu tedy popřela ve všech jeho charakteristických znacích.“

⁷ Odlišné stanovisko k usnesení RS NSS 7 Afs 11/2014-47, body 22 a 26.

zakotvila judikaturou vytvořený pojem „náklady nepřesahující běžný rámec úřední činnosti“.

Možnost přiznat správnímu orgánu náhradu nákladů za zastupování z důvodů hodných zvláštního zřetele, která je v návrhu výslovně zavedena, není v rozporu se stávající judikaturou. Ostatně příklad s malou obcí z důvodové zprávy odpovídá příkladu z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, kdy má žalovaný správní orgán právo na náhradu nákladů zastoupení, pokud přesahují obhajobu jeho běžné úřední činnosti.

Navrhuji změnit navrhované ustanovení § 60 odst. 1 následovně:

„(1) Nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů. Je-li účastníkem správní orgán, má právo na náhradu nákladů řízení, které přesahují běžný rámec jeho úřední činnosti, v rozsahu důvodně vynaložených hotových výdajů, a nákladů na zastupování osobami podle § 33 odst. 5 v paušální výši stanovené prováděcím právním předpisem. [P]rávo na náhradu nákladů za zastupování advokátem nebo jinou osobou podle § 35 odst. 2 lze správnímu orgánu přiznat jen z důvodů hodných zvláštního zřetele.“

Tato připomínka je zásadní.

2. K bodu 53 (§ 64) - k přiměřenému použití zvláštního předpisu, který upravoval postup správního orgánu

Jako jedna z variant (II) namísto přiměřeného použití občanského soudního řádu pro otázky neřešené soudním řádem správním se uvádí přiměřené použití zvláštního zákona, který upravuje postup správního orgánu v předcházejícím řízení. S **takovou úpravou nesouhlasím.**

Například soudní řízení správní týkající se cizineckého řízení je nyní až na výjimky nastaveno standardně jako u jiných žalobců. Takové soudní řízení je předvídatelné, protože k němu existuje ustálená judikatura, kde se přiměřeně použije občanský soudní řád.

Zákon o pobytu cizinců však upravuje celou řadu výjimek od správního řízení za účelem zrychlení a zjednodušení cizineckého řízení.⁸ Některé odchylky zkracují účastníky řízení o jejich procesní práva. Tento nedostatek často napravuje právě soudní přezkum. Velká část těchto cizineckých řízení probíhá v režimu části čtvrté správního řádu, kdy se použijí některá ustanovení správního řádu „přiměřeně, pokud jsou přitom potřebná“.⁹

Pokud by tedy v soudním řízení měla být přiměřeně využita ustanovení z řízení před správním orgánem, mohlo by se stát, že se „přiměřeně“ použije úprava, která už nyní není jasná a přehledná a kde se už v řízení před správním orgánem přiměřeně hledají řešení

⁸ Srov. § 168 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ Srov. § 154 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

z jiných částí správního řádu. Až do rozhodnutí soudů by byli žalobci na pochybách, které z těchto odchylek se použijí, a soudní řízení by bylo značně nepředvídatelné.

Nepředvídatelnost a celková zmatenost procesní úpravy v konkrétní věci by navíc mohla být o to větší, že tato varianta v podstatě umožňuje, aby byl v témže řízení pro některé úkony (v aspektech neupravených v s. ř. s.) přiměřeně použit občanský soudní řád a pro jiné úkony zase zvláštní předpis. Navíc kritériem pro volbu mezi o. s. ř. a zvláštním zákonem má být „vhodnost“ („Není-li pro daný úkon soudu *vhodné* použít občanský soudní řád...“), což je kritérium značně vágní a neurčité, a tak by mohlo snadno přispět k rozporům v aplikační praxi mezi jednotlivými správními soudy.

Navrhuji proto zvolit variantu I.

Tato připomínka je zásadní.

3. K bodu 54 (§ 66 odst. 3), k bodu 70 (§ 79 odst. 2), k bodu 76 (§ 82 odst. 2 a 3) a bodu 82 (§ 101a odst. 3 a 4).

Navrhuje se sjednocení úpravy aktivní legitimace nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv při podávání žaloby proti nezákonnému správnímu rozhodnutí k ochraně veřejného zájmu.

Návrh představuje dvě možné varianty. Ty se liší v otázce prokazování existence závažného veřejného zájmu jako podmínky projednatelnosti žaloby soudem. První varianta počítá s tím, že pro veřejného ochránce práv by do budoucna platily stejné podmínky jako v současnosti pro nejvyššího státního zástupce (závažný veřejný zájem shledá). Podle druhé varianty by naopak pro nejvyššího státního zástupce měly platit podmínky jako v současnosti pro veřejného ochránce práv (závažný veřejný zájem prokáže).

Jednoznačně se přikláním k navrhované první variantě.

Souhlasím s tím, že je nanejvýš vhodné sjednotit postavení nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv. Pro rozdílnou úpravu jejich aktivní legitimace neexistují přesvědčivé důvody. Postavení ochránce a nejvyššího státního zástupce není natolik odlišné, aby pro ně platily jiné podmínky pro podání žaloby ve veřejném zájmu. Obě instituce se mohou při výkonu své působnosti dozvídat o existenci nezákonných správních rozhodnutí, na jejichž zrušení může existovat závažný veřejný zájem. Ochrana veřejného zájmu v případě veřejného ochránce práv není neslučitelná s ochranou práv jednotlivce jako jeho základním posláním. Např. ochrana životního prostředí, veřejného zdraví, kulturního dědictví a předmětů památkové péče, ochrana veřejného pořádku nemusí být, resp. často nejsou s ochranou individuálních práv v rozporu.

Vymezení procesního postavení veřejného ochránce práv při podávání žaloby ve veřejném zájmu je oproti postavení nejvyššího státního zástupce v současné době slabší. Komentář k soudnímu řádu správnímu (Wolters Kluwer ČR 2019)¹⁰ hodnotí postavení následovně: „*Zatímco u nejvyššího státního zástupce se existence závažného veřejného zájmu, pro který*

¹⁰ KÜHN, Zdeněk a Tomáš KOCOUREK. § 66 Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. In: KÜHN, Zdeněk, Tomáš KOCOUREK aj. Soudní řád správní: Komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-1-10]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

je podávána žaloba, presumuje (a je významná až pro důvodnost žaloby), veřejný ochránce práv ji musí prokázat.... Prokázání závažného veřejného zájmu je ‚vstupenkou‘ do řízení před soudem. Závažný veřejný zájem musí být prokázán ke dni podání žaloby, nikoli ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí....“ Autor komentáře dále pokračuje: „**Úprava aktivní procesní legitimace ombudsmana není podle mě šťastná**, protože u takovéto žaloby se z logiky věci prolíná již ve fázi zkoumání aktivní procesní legitimace též posuzování důvodnosti žaloby. U žaloby nejvyššího státního zástupce je to jinak, tam se posuzování závažného veřejného zájmu odsouvá až do posuzování důvodnosti žaloby (srov. výše).“ V tomto ohledu se věcně shoduje s hodnocením, které k úpravě aktivní legitimace veřejného ochránce práv vyslovil autor dalšího komentáře k soudnímu řádu správnímu (C. H. Beck 2013)¹¹: „**Takto vymezená aktivní procesní legitimace je značně nekonceptní, neboť ukládá soudu ve vlastní fázi zkoumání přípustnosti podané žaloby provádět dokazování.** Soud tak bude povinen nařídit soudní jednání i za tím účelem, aby po provedení navržených důkazů (mimo jednání je provádět nelze) podanou žalobu odmítl pro nedostatek závažného veřejného zájmu podle § 46 odst. 1 písm. d).... Posuzovat, zda ve věci vůbec má být podána žaloba, však valný smysl nemá. Žaloba není ničím jiným než prostředkem usilujícím o zrušení rozhodnutí správního orgánu. Kritéria pro posouzení vhodnosti jejího podání tak (v situaci, kdy soud je povinen nezákonné rozhodnutí zrušit) musí být shodná s kritérii pro úvahu, zda je zapotřebí nezákonné rozhodnutí zrušit. Z tohoto hlediska se jeví být rozumným zohlednit kritéria obsažená např. v § 94 odst. 4 SpŘ.“

Výše uvedené potvrzují i zkušenosti mých předchůdců s využíváním tohoto procesního oprávnění. Úkol prokazovat při podání žaloby existenci **závažného veřejného zájmu se ukazuje jako velmi problematický.** Judikatura Nejvyššího správního soudu se k posouzení procesní legitimace veřejného ochránce práv postavila poměrně přísně (srov. žaloba ve veřejném zájmu ochránce pod sp. zn. [11/2012/SZD](#) a navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. [9 As 294/2014 - 114](#), body 45 - 49). Veřejný zájem a potažmo i závažný veřejný zájem je neurčitý právní pojem. Ačkoliv veřejný zájem je některými předpisy definován, nejde o výčet konečný a může být shledán i v jiných případech. Závažný veřejný zájem je kvalifikovaná forma veřejného zájmu – mělo by jít o případy, kdy je skutečně s ohledem na závažný veřejný zájem žádoucí zakročit.

Při takto vymezené aktivní legitimaci musí žalobce věnovat značné úsilí, aby správně posoudil, nadefinoval a zejména **prokázal** závažný veřejný zájem. Soud pak musí věnovat velký časový prostor, aby prokázání závažného veřejného zájmu zhodnotil. V případě podání žaloby ve veřejném zájmu tak za podmínky **prokázání** závažného veřejného zájmu dochází ke komplikacím a průtahům již ve fázi posuzování přístupu žaloby bez toho, aby se soud případem věcně zabýval. Spor pak může být i o to, zda veřejný zájem je natolik závažný, aby ochránce byl v konkrétním případě oprávněn podat žalobu ve veřejném zájmu. Dochází tak k nadbytečnému zatěžování soudů při posuzování přípustnosti žaloby a žalobce ve veřejném zájmu navíc **bez reálného přínosu pro ochranu práv.**

Současná restriktivní právní úprava aktivní legitimace veřejného ochránce práv při podávání žalob k ochraně veřejného zájmu činí využití tohoto prostředku v praxi obtížně využitelným. To dokládá i statistický přehled žalob ve veřejném zájmu podaných

¹¹ ZAVŘELOVÁ, J. Komentář k § 66. In JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 523.

veřejným ochráncem práv v období 2012–2022, který je uveden v obecné části důvodové zprávy (str. 31–32).

O nápravu tohoto stavu se již v minulosti pokoušela vládní novela zákona o veřejném ochránci práv v roce 2014 (sněmovní tisk [349/0](#), Poslanecká sněmovna, 7. volební období). Návrh zákona byl vládou nakonec vzat zpět v roce 2017.

Dalším pokusem o nápravu je aktuálně připravovaný návrh novely zákona o veřejném ochránci práv (č. j. překladaatele [28515/2023-UVCR](#)). Jeho cílem je zřízení instituce dětského ombudsmana a národní lidskoprávní instituce. Navrhuje se ale i sjednocení podmínek aktivní legitimace veřejného ochránce práv a nejvyššího státního zástupce k podání žaloby ve veřejném zájmu. Navrhuje se novelizovat § 66 odst. 2 soudního řádu správního takto: „*Žalobu je oprávněn podat nejvyšší státní zástupce, veřejný ochránce práv nebo ochránce práv dětí, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem.*“ Obdobným způsobem se v citovaném legislativním materiálu navrhuje upravit i aktivní legitimaci nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (v navrhovaném § 101a). Do meziresortního připomínkového řízení byl materiál vložen v červnu 2023. K dnešnímu dni ještě nebyl předložen vládě.

Z výše uvedených důvodů se přikláním k obdobnému řešení úpravy aktivní legitimace veřejného ochránce práv i v případech dalších žalobních typů, se kterými přichází předkladatel. Jedná se o vymezení aktivní legitimace veřejného ochránce práv pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti (novelizační bod 70, § 79 odst. 2), zásahové žaloby (novelizační bod 76, § 82 odst. 2 a 3) a návrhu na zrušení opatření obecné povahy (novelizační bod 82, § 101 odst. 3 a 4). **Ve všech uvedených případech podporuji navrhovanou variantu první a nesouhlasím s variantou druhou.**

Z věcného hlediska očekávám, že i v případě posílení aktivní legitimace veřejného ochránce práv a rozšíření jeho aktivní legitimace o další žalobní typy, se bude jednat i nadále o spíše výjimečné případy. Prakticky jejich užití bude přicházet v úvahu v případech, ve kterých se po předchozím šetření a další komunikaci s orgánem veřejné správy nepodaří dosáhnout nápravy ve věci. Odhaduji, že se bude jednat o jednotky případů za rok. Jejich využití bude i nadále výrazně limitováno podmínkou existence závažného veřejného zájmu.

Tato připomínka je zásadní.

4. K bodu 59 (§ 71 odst. 2) - zpřísnění koncentrace soudního řízení správního

Navrženou změnou § 71 odst. 2 soudního řádu správního se zpřísnuje koncentrace soudního řízení. Rozšiřuje se tak, že v zásadě bude potřeba všechny důvody a známé skutečnosti a důkazy uvést ihned na počátku řízení. Takto přísná koncentrace řízení může pro vybrané agendy působit značné potíže.

U cizineckých a azylových věcí, kde jsou typické krátké žalobní lhůty (10 či 15 dnů),¹² Nejvyšší správní soud v minulosti konstatoval, že v kombinaci s přísnou koncentrací řízení,

¹² S účinností od 1. 7. 2023 byla u některých rozhodnutí v azylové agendě zavedena 30denní žalobní lhůta, přesto u velké části rozhodnutí zůstává lhůta 15ti dnů. Viz § 32 odst. 1 písm. a) a b) zákona o azylu.

neznalostí jazyka a v určitých obdobích i ztíženým přístupem k právní pomoci může být omezen přístup cizinců k soudu.

Například v předkládacím usnesení Ústavnímu soudu ze dne 25. 6. 2009, č. j. 1 Azs 72/2008-417, komentoval otázku koncentrace řízení a její dopad na přístup k soudu v azylových řízeních Nejvyšší správní soud takto: *„Existence takto striktně pojímané koncentrace řízení je ve správním soudnictví kompenzována obecnou dvouměsíční lhůtou k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 72 odst. 1 s. ř. s.). Pravidlem je rovněž to, že žalobce napadá až rozhodnutí odvolacího správního orgánu a že již tedy prošel dvouinstančním správním řízením. Řízení o žalobě podle Hlavy II. s. ř. s. má proto převážně kasační charakter (byť s jistými významnými výhradami, neboť soudy ve správním soudnictví rozhodují v tzv. „plné jurisdikci“). Zákon o azylu však do takto koncipovaného systému zasahuje speciální úpravou, která vytváří jednoinstanční řízení o žádosti o mezinárodní ochranu a stanoví podstatně kratší lhůty k podání žalob proti rozhodnutím o uvedených žádostech. Zejména **tyto speciální lhůty** (respektive lhůta podle § 32 odst. 2 písm. a) citovaného zákona, protože k ostatním lhůtám nepřísluší Nejvyššímu správnímu soudu se v souvislosti s nyní posuzovanou věcí vyjadřovat) v **kombinaci s obecnou úpravou řízení ve správním soudnictví vedou v konečném efektu k omezení práva na soudní ochranu.**“*

Nejvyšší správní soud popsal situaci, která je v azylových řízeních poměrně častá: žalobce, který nemluví česky, v žalobě požádá o ustanovení zástupce, staví se tím žalobní lhůta a po ustanovení má zástupce k doplnění žaloby pouze zbývající dny žalobní lhůty. V tomto případě koncentrace řízení v kombinaci s krátkou žalobní lhůtou má ten dopad, že ustanovený zástupce se nestihne osobně setkat s žalobcem/stěžovatelem, seznámit se s obsahem spisu. Tím následně zásadně trpí i kvalita podané žaloby a zastoupení před soudem a v konečném důsledku samotné právo cizince na právní pomoc.¹³

Stanovené lhůty pro podání žaloby v délce 15 dní (v mnoha případech v zákoně o azylu) respektive 10 dní (u správního vyhoštění v zákoně o pobytu cizinců) představují již nyní velmi krátkou lhůtu k sepsání kvalitního podání a obsažení všech důkazů již v samotné žalobě. Navíc návrh novely obsahuje i nový důvod pro odmítnutí žaloby kvůli zřejmě bezúspěšnému uplatňování nebo bránění práva [§ 46 odst. 1 písm. f)]. To zprostředkovaně může klást ještě vyšší nároky na kvalitu žalobního podání a argumentace. Avšak v krátké lhůtě několika dnů nemusí být v silách ustanoveného právního zástupce doplnit žalobu tak, aby obsáhla všechny potřebné náležitosti i všechny důkazy. **Proto mám obavy, aby zpřísnění koncentrace řízení – nebude-li zavedena výjimka či odchylka pro řízení s krátkou žalobní lhůtou – nevedlo v cizineckých a azylových věcech k častějšímu odmítání návrhů jako „bezúspěšného uplatňování práva“.**

Požadavek na koncentraci řízení je navíc zcela v rozporu s tím, že azylové žaloby a také žaloby ve věcech vyhoštění by měly soudy posuzovat *ex nunc*, tedy ke dni rozhodnutí soudu (viz moje připomínky k § 75 odst. 2). V tomto ohledu zvláštní úprava v § 32 odst. 9 zákona o azylu zatím otázku koncentrace neřeší, neboť požaduje pouze zohlednit *„(...) nové důležité skutečnosti, které nastaly po vydání rozhodnutí ministerstva, jedná-li se o takové skutečnosti, které se vztahují k možnému pronásledování nebo k hrozbě vážné újmy;*

¹³ Blíže to Nejvyšší správní soud popisuje v bodu 3 předkládacího usnesení.

v tomto rozsahu není soud vázán žalobními body“. Taková úprava je omezena na zcela nové skutečnosti, které nastaly po vydání rozhodnutí, ale netýká se už důkazů, které právní zástupce získal k již tvrzeným skutečnostem týkajícím se pronásledování či vážné újmy.

Požaduji proto přijmout úpravu, která zohlední specifikum azylového řízení, ale též řízení ve věci vyhoštění a zajištění, a zmírní koncentraci řízení. Návrh, jak to lze učinit, uvádím v připomínce k § 75 odst. 2 níže.

Tato připomínka je zásadní.

5. K bodu 64 (§ 73 odst. 2), k části čtvrté (změna zákona o azylu)

Odkladný účinek je důležitou zárukou nikoli jen v řízení ve věci mezinárodní ochrany, ale též v různých řízeních podle zákona o pobytu cizinců a do budoucna může hrát roli také v řízení ve věci dočasné ochrany (například při jejím rušení).

Požaduji proto doplnit ustanovení o možnosti požádat o odkladný účinek rovněž do § 172 zákona o pobytu cizinců pro všechna řízení podle zákona o pobytu cizinců a do § 17 zákona o dočasné ochraně. Rovněž požaduji doplnit možnost žádat o odkladný účinek do § 32 odst. 5 zákona o azylu, který se týká kasačních stížností, kde také v určitých případech ze zákona není odkladný účinek, avšak lze o něj požádat.

Dále si úplně neumím představit, zda lze předběžným opatřením řešit situaci, kdy cizinci odňal úřad práce povolení k zaměstnání, které je v některých případech samostatným aktem. Například se povolení k zaměstnání vyžaduje od žadatelů o mezinárodní ochranu [§ 97 písm. e) zákona 435/2004 Sb., o zaměstnanosti]. Pro případ, že by takovému cizinci úřad práce odňal povolení k zaměstnání a cizinec by proti tomuto rozhodnutí podal opravné prostředky a následně žalobu, mám za to, že pro něj bude snazší žádat o odkladný účinek než formulovat žádost o předběžné opatření.

Navrhuji tedy doplnit možnost žádat o odkladný účinek i do zákona o zaměstnanosti.

Tato připomínka je zásadní.

6. K bodu 65 (§ 75 odst. 1 a 2)

Jak uvádím v obecné připomínce, považuji za vhodnější zahrnout zvláštní úpravu týkající se *ex nunc* posouzení přímo do soudního řádu správního. Nynější úprava *ex nunc* přezkumu v zákoně o azylu není dostatečná. Na to poukazovalo v průběhu připomínkového řízení k poslední novele zákona o azylu¹⁴ několik připomínkových míst, včetně soudů. Nově na to poukazují soudy i ve své rozhodovací činnosti, v níž shodně uvádějí, že § 32 odst. 9 zákona o azylu promítá čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice¹⁵ „velmi nedokonale“.¹⁶

¹⁴ Zákon č. 173/2023 Sb., navazující na poslanecký tisk 387/0.

¹⁵ Směrnice 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odmítání statusu mezinárodní ochrany. Čl. 46 odst. 3 požaduje, aby „účinný opravný prostředek obsahoval úplné a *ex nunc* posouzení jak skutkové, tak právní stránky, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU“.

¹⁶ Rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 10 Azs 239/2023-36 ze dne 7. prosince 2023 a č. j. 5 Azs 156/2023 – 32 ze dne 18. 9. 2023.

Pro případ, že budou odchylky skutečně upraveny ve zvláštních předpisech, jak ministerstvo navrhuje, **požadují, aby se změnilo znění § 32 odst. 9 zákona o azylu. Mělo by odpovídat úpravě *ex nunc* přezkumu tak, jak jej vyložily Soudní dvůr EU a Evropský soud pro lidská práva (ESLP).**

Podle stávající úpravy může krajský soud zohlednit pouze ty skutečnosti, které nastaly po vydání rozhodnutí Ministerstva vnitra. To je však v rozporu s tím, jak vykládají nezbytnost úplného a *ex nunc* posouzení ESLP i Soudní dvůr EU. Soudní dvůr EU konstatuje, že „[...] výraz *ex nunc* zdůrazňuje povinnost soudu provést posouzení, které případně zohlední nové skutečnosti, jež nastaly po přijetí rozhodnutí, které je předmětem opravného prostředku. Přídavné jméno *úplné* zase potvrzuje, že soud je povinen posoudit jak skutečnosti, jež rozhodující orgán zohlednil nebo mohl zohlednit, tak skutečnosti, jež nastaly po přijetí rozhodnutí tímto orgánem“.¹⁷ V zásadě tak musí soud posoudit i důvody poskytnutí mezinárodní ochrany nebo skutkové okolnosti, které se sice týkají událostí nebo hrozeb, jež údajně nastaly před přijetím uvedeného zamítavého rozhodnutí, ba dokonce před podáním žádosti o mezinárodní ochranu, avšak které žadatel uplatnil poprvé až v řízení o opravném prostředku.¹⁸

Dalším sporným bodem nynější úpravy je, že rozšířený rozsah přezkumu je omezen jen na řízení před krajskými soudy. Takové omezení je nedůvodné a nerespektuje judikaturu ESLP (ač omezení pouze na soud prvního stupně umožňuje čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice). ESLP jednoznačně stanoví, že materiálním okamžikem pro provedení úplného a *ex nunc* posouzení je okamžik rozhodování soudu.¹⁹ Také Nejvyšší správní soud již prolamuje zásadu posuzování okolností k okamžiku vydání rozhodnutí správního orgánu, a to právě s ohledem na zásadu *non-refoulement* vyplývající z čl. 2 a 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod.²⁰ Skutečnost, že jsou soudy schopny najít cestu, jak překlenout rozpor právní úpravy s mezinárodními závazky, však nesmí být důvodem pro ospravedlnění právní úpravy, která na tento – již známý – rozpor nijak nereaguje. Za dostatečnou ochranu před zneužitím, na jehož riziko poukazuje důvodová zpráva, považuji to, že se musí jednat o nové skutečnosti, které se vztahují k možnému pronásledování nebo k hrozbě vážné újmy. Pokud tomu tak nebude, soud se jimi zabývat nemusí. Pokud tomu tak však bude, stejně by se jimi zabývat musel s ohledem na hrozící porušení zásady *non-refoulement* ve vztahu k čl. 2 a 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod.

Obdobně úprava *ex nunc* přezkumu chybí v zákoně o pobytu cizinců, pokud jde o soudní přezkum vyhoštění²¹ a soudní přezkum zajištění²². V kontextu zajištění podle tzv. návratové

¹⁷ Rozsudek velkého senátu Soudního dvora EU ze dne 25. července 2018, *Alheto*, ve věci C-585/16, odst. 111 a 113.

¹⁸ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 4. října 2018, *Ahmedbekova*, ve věci C-652/16, odst. 93.

¹⁹ Viz rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 23. března 2016, F. G. proti Švédsku, stížnost č. 43611/11, § 115.

²⁰ Srov. např. aktuální judikaturu vztahující se k situaci na Ukrajině, kupříkladu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2022, č. j. 9 Azs 13/2022-32. Dostupný z www.nssoud.cz.

²¹ Požadavek úplného a *ex nunc* posouzení dopadá na případy existence hájitelné námitky porušení čl. 2 a 3 Evropské úmluvy o lidských právech v rámci jiných typů řízení, typicky řízení ve věci správního vyhoštění. Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. března 2016, F. G. proti Švédsku, č. 43611/11, § 115. Je potřeba hodnotit skutečnosti, které jsou státním orgánům „známy nebo by měly být známy v době vyhoštění“.

²² Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 8. listopadu 2022, C, B, a X proti Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-704/20 a C-39/21.

směrnice²³ Soudní dvůr EU potvrdil, že „přezkum, který musí vykonávat soudní orgán, kterému byla předložena žádost o prodloužení zajištění státního příslušníka třetí země, musí tomuto orgánu umožnit případ od případu meritorně rozhodnout o prodloužení zajištění dotčeného státního příslušníka, o možnosti nahradit zajištění mírnějším donucovacím opatřením nebo o propuštění tohoto státního příslušníka, přičemž má uvedený orgán pravomoc vycházet jak ze skutečností a důkazů uvedených správním orgánem, který mu žádost předložil, **tak i ze skutečností, důkazů a vyjádření, které jsou mu případně předloženy během tohoto řízení**“.²⁴ Rovněž z judikatury ESLP plyne, že účinný soudní přezkum rozhodnutí o omezení svobody zahrnuje možnost zohlednit změny, v jejichž důsledku se původně zákonné omezení osobní svobody stalo nezákonným.²⁵

Nejvyšší správní soud s přihlédnutím k judikatuře ESLP nedávno dospěl k závěru, že „tam, kde jsou závažné důvody se domnívat, že by nepřihlédnutí k nově zjištěným nebo nově nastalým skutečnostem vedlo k porušení čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy, a tedy k porušení práva na osobní svobodu, musí být Evropská úmluva aplikována přednostně“.²⁶

V kontextu zajištění podle zákona o azylu (§ 46a a § 73) takovou úpravu opět požaduje již unijní právní úprava, konkrétně čl. 9 odst. 5 revidované přijímací směrnice: „Zajištění přezkoumává v přiměřených časových odstupech soudní orgán z moci úřední nebo na žádost dotčeného žadatele a činí tak zejména vždy při jeho prodlužování, nebo jakmile to vyžadují okolnosti **či jsou k dispozici nové informace, které mohou mít vliv na zákonnost zajištění**.“

V listopadu 2022 navíc Soudní dvůr EU potvrdil, že podle návratové směrnice, nařízení Dublin III²⁷ a azylové přijímací směrnice²⁸ „soudní orgán musí při přezkumu dodržení podmínek zákonnosti zajištění státního příslušníka třetí země, které vyplývají z unijního práva, na základě skutečností obsažených ve spise, se kterými byl seznámen a jak byly doplněny a objasněny během **před ním probíhajícího kontradiktorního řízení, z moci úřední uplatnit případné nesplnění podmínky zákonnosti, kterého se dotýčná osoba nedovolávala**.“²⁹

Soudní dvůr EU zatím neměl možnost se vyjádřit k soudnímu přezkumu dočasné ochrany,³⁰ která se aplikuje pouze krátce. Avšak vzhledem k tomu, že i zde je ve hře princip *non-refoulement*, kde *ex nunc* přezkum vyžaduje ESLP, je pravděpodobné, že i zde Soudní dvůr EU výhledově dospěje k obdobným závěrům.

²³ Směrnice 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

²⁴ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 5. června 2014, Mahdi, ve věci C-146/14 PPU, bod 64.

²⁵ Viz rozsudek ESLP ze dne 9. ledna 2003 ve věci Shishkov proti Bulharsku, č. 38822/97, odst. 88.

²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. září 2019, č. j. 9 Azs 193/2019 – 48, odst. 46.

²⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států.

²⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu.

²⁹ Rozsudek SDEU ve věci C, B, X, bod 94.

³⁰ Čl. 29 směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími.

Opět upozorňuji, že jelikož je potřebné změnit předpisy na mnoha místech, považuji za vhodnější a srozumitelnější pro cizince i jejich právní zástupce tyto oblasti upravit společně, a to v samostatné části soudního řádu správního.

Pokud můj požadavek nebude zohledněn a bude zachována varianta úpravy ve zvláštních zákonech, **požaduji již ke dni účinnosti novely soudního řádu správního doplnit změny do:**

- zákona o azylu (tj. upřesnit § 32 odst. 9),
- zákona o pobytu cizinců a
- zákona o dočasné ochraně.

V tomto smyslu je tedy namístě, bude-li tato zvláštní úprava přijata v rámci zvláštních zákonů, **upravit § 46a a § 73 zákona o azylu a § 172 zákona o pobytu cizinců, jde-li o vyhoštění a zajištění, § 32 odst. 9 zákona o azylu, jde-li o řízení ve věci mezinárodní ochrany, a § 17 zákona o dočasné ochraně.**

Varianta A:

Navrhuji doplnit § 75 soudního řádu správního o nový odstavec 3 v následujícím znění:

„(3) Soud při posuzování žaloby proti rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany, správního vyhoštění nebo zajištění cizince není vázán žalobními body. Pro jeho posouzení je rozhodující stav věci v době vyhlášení nebo vydání rozhodnutí soudu.“

Varianta B:

Doporučuji úpravu:

§ 32 odst. 9 zákona o azylu:

*„Při posuzování žaloby ve věci mezinárodní ochrany ~~krajský~~ **soud** zohlední i nové důležité skutečnosti, které nastaly **nebo vyšly najevo** po vydání rozhodnutí ministerstva, jedná-li se o takové skutečnosti, které se vztahují k možnému pronásledování nebo k hrozbě vážné újmy; v tomto rozsahu není soud vázán žalobními body. Mají-li skutečnosti podle věty první vliv na rozhodnutí správního orgánu ve věci samé, soud napadené rozhodnutí zruší a věc vrátí k dalšímu řízení žalovanému.“*

V § 46a odst. 8 zákona o azylu se doplňuje věta:

*„Soud při posuzování žaloby není vázán žalobními body. Z moci úřední musí zkoumat i případné nesplnění podmínky zákonnosti, kterého se dotyčná osoba nedovolávala. **Pro** posouzení je rozhodující stav věci v době vyhlášení nebo vydání rozhodnutí.“*

V § 73 odst. 7 zákona o azylu se doplňuje věta:

*„Soud při posuzování není vázán žalobními body. Z moci úřední musí zkoumat i případné nesplnění podmínky zákonnosti, kterého se dotyčná osoba nedovolávala. **Pro** posouzení je rozhodující stav věci v době vyhlášení nebo vydání rozhodnutí.“*

V § 172 zákona o pobytu cizinců se doplňuje odst. 11:

„(11) Soud při posuzování žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění a žaloby proti rozhodnutí o zajištění cizince není vázán žalobními body. Z moci úřední musí zkoumat i případné nesplnění podmínky zákonnosti, kterého se dotýčná osoba nedovolávala. Pro posouzení je rozhodující stav věci v době vyhlášení nebo vydání rozhodnutí.“

V § 17 zákona o dočasné ochraně odst. 3 zní:

„(3) Soud při posuzování žaloby není vázán žalobními body. Pro posouzení je rozhodující stav věci v době vyhlášení nebo vydání rozhodnutí.“

Tato připomínka je zásadní.

7. K bodu 68 (§ 78 odst. 4)

Předkladatel poukazuje na to, že v určitých případech nemusí ve správním soudnictví platit kasační princip. Odkazuje v důvodové zprávě na rozsudek Soudního dvora EU ve věci *Torubarov*, podle něhož soudy za určitých okolností musí mít možnost nahradit rozhodnutí správního orgánu, které nerespektovalo předchozí rozsudek soudu, a mít možnost udělit cizinci mezinárodní ochranu.³¹

Navazuji na svoji obecnou připomínku. I zde mám za to, že by bylo vhodnější odchylku od obecného kasačního principu upravit přímo v soudním řádu správním.

V poslední novele zákona o azylu³² Ministerstvo vnitra původně navrhovalo zahrnout do zákona o azylu některá ustanovení, která měla navázat na udělení mezinárodní ochrany soudem (např. měnilo definici azylanta).³³ K těmto návrhům se vyjádřilo několik připomínkových míst. Namísto toho, aby ministerstvo tato ustanovení upravilo, bez podrobnějšího vysvětlení vypustilo z novely jakoukoli úpravu, která reagovala na rozsudek ve věci *Torubarov*.³⁴ Zákon o azylu tak nyní na požadavky plynoucí z rozsudku ve věci *Torubarov* (a v tomto rozsahu z čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice) nereaguje.

Pokud by měla i tato změna být ponechána zvláštnímu zákonu, požaduji, aby byla tato úprava řešena v části čtvrté (změna zákona o azylu) současně se změnou soudního řádu správního.

Tato připomínka je zásadní.

³¹ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 29. července 2019, *Torubarov* proti Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, ve věci C-556/17, bod 74 a násl.

³² Zákon č. 173/2023 Sb., navazující na poslanecký tisk 387/0.

³³ Byl zde např. návrh změnit definici azylanta, kterým měla být i osoba, již byl azyl udělen soudem.

³⁴ Viz vypořádací tabulka v EKLEP, č. j. předkladatele MV-45423-4/OBP-2022, připomínky k § 2 odst. 2 a 3, § 32 odst. 5 zákona o azylu. Ve vypořádací tabulce se jedná např. o připomínky veřejného ochránce práv č. 93 a 100.

8. K bodu 97 (§ 106 odst. 1 a § 106 odst. 3)

Podle navržené právní úpravy musí být kasační stížnost sepsána advokátem, případně osobou, která vykonává specializované právní poradenství podle zvláštních zákonů.

Soudní řád správní již akceptuje, že cizince může v řízení před krajským soudem **zastupovat pracovník neziskové organizace**, k jejímž činnostem patří poskytování právní pomoci uprchlíkům nebo cizincům (§ 35 odst. 5 s. ř. s.). **Mám za to, že by bylo účelné doplnit navržený § 106 odst. 1 s. ř. s. tak, aby takový pracovník mohl cizinci, jehož zastupoval v řízení před krajským soudem, sepsat i kasační stížnost.** Byla by tím dosažena návaznost právního zastoupení a argumentace, což by rovněž mohlo přispět ke kvalitě podávaných kasačních stížností. Na tu ostatně podle důvodové zprávy navržená právní úprava cílí.

Dále mi není jasný postup v situacích, kdy jde o nezastoupeného žalobce, který podá kasační stížnost a nemá prostředky k zaplacení advokáta. Tyto případy mohou být ještě komplikovanější tím, že se nově ruší možnost podat kasační stížnost proti neustanovení zástupce krajskými soudy [viz navržené znění § 104 odst. 3 písm. b)].

Rád bych se ujistil, že i po výzvě soudu k doručení kasační stížnosti sepsané advokátem bude mít stěžovatel možnost požádat Nejvyšší správní soud o ustanovení advokáta a že se v takovém případě přeruší lhůta jednoho měsíce k podání perfektní stížnosti podle § 106 odst. 3 s. ř. s. Tato lhůta začne plynout až ode dne ustanovení advokáta Nejvyšším správním soudem. **Mám za to, že taková úprava by měla být explicitně uvedena v § 106 odst. 3.**

V současné době, požádá-li žalobce o ustanovení zástupce během žalobní lhůty, žalobní lhůta se staví, než správní soud rozhodne o ustanovení zástupce.³⁵ Ustanovený advokát může k doplnění žaloby či důkazů využít dny, které zbývají do uplynutí žalobní lhůty. Jelikož úprava cílí na kvalitu podání, **navrhuji, aby se v § 106 lhůta k dodání perfektní kasační stížnosti přerušila a běžela od počátku ode dne ustanovení zástupce.**

Navrhuji tedy toto znění § 106 odst. 1:

*„Kasační stížnost musí být sepsána advokátem, popřípadě **osobou podle § 35 odst. 5 s. ř. s. anebo** jinou osobou, která vykonává specializované právní poradenství podle zvláštních zákonů, týká-li se návrh oboru činnosti v nich uvedených; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.“*

a toto znění § 106 odst. 3:

„(3) Nemá-li kasační stížnost všechny náležitosti již při jejím podání, musí být tyto náležitosti doplněny ve lhůtě jednoho měsíce od doručení usnesení, kterým byl stěžovatel vyzván k doplnění podání. Jen v této lhůtě může stěžovatel rozšířit kasační stížnost na výroky dosud nenapadené a rozšířit její důvody. Tuto lhůtu může soud na včasnou

³⁵ Podle § 35 odst. 10 s. ř. s., věty třetí: „Požádá-li navrhovatel o osvobození od soudních poplatků nebo o ustanovení zástupce, po dobu od podání takové žádosti do právní moci rozhodnutí o ní neběží lhůta stanovená pro podání návrhu na zahájení řízení.“

žádost stěžovatele z vážných důvodů prodloužit, nejdéle však o další měsíc. **V případě, že stěžovatel podal žádost o ustanovení zástupce podle § 35 odst. 7, se lhůta přerušuje do rozhodnutí o ustanovení zástupce.**“

Tato připomínka je zásadní.

B. K části páté – změna správního řádu

9. K bodu 1 (§ 64)

Předkladatel navrhuje doplnit do správního řádu možnost správního orgánu přerušit řízení, byla-li v téže věci podána kasační stížnost.

S tímto návrhem nesouhlasím z následujících důvodů:

- předkladatel v důvodové zprávě uvádí, že po vzoru daňového řádu a zákona o odpovědnosti za přestupky navrhuje zakotvit kombinaci těchto dvou variant. Nechává tedy na uvážení správního orgánu, aby vzal v potaz okolnosti posuzovaného případu – zejména to, zda věc (ne)snese odkladu – a aby následně buď vyčkal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, anebo o věci sám rozhodl.³⁶

Navržené znění § 64 odst. 1 písm. e) správního řádu výslovně neupravuje, jakými úvahami či kritérii by se měl správní orgán řídit při zvažování jeho dalšího postupu. Není mi tedy zřejmé, z čeho je předkladatel v důvodové zprávě dovozuje.

Současně se domnívám, že zvláštní právní úprava daňových a přestupkových řízení má své opodstatnění. Správní orgány v nich totiž především rozhodují o uložení nějaké povinnosti (nejčastěji finančního postihu). Přerušování řízení tedy může být ku prospěchu účastníka řízení, resp. mu nebude působit újmu. Zavedení obdobné právní úpravy pro všechny typy správního řízení naopak může být na úkor práv ostatních účastníků řízení. A to především stran zásady rychlosti správního řízení a rovného postavení účastníků řízení.³⁷

- pro správní řízení obecně platí, že pokud kasační stížnost nemá ze zákona odkladný účinek nebo nebyl-li přiznán ani na návrh stěžovatele, je povinností správního orgánu pokračovat ve správním řízení a řídit se závazným právním názorem krajského soudu bez ohledu na to, zda s ním souhlasí.³⁸ Až do doby rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je totiž třeba pohlížet na napadený rozsudek jako na správný,³⁹ nebo je v právní moci a dopadá na něj presumpce platnosti a správnosti veřejnoprávních aktů. Správní orgán by tedy měl znovu

³⁶ Srov. stranu 96 důvodové zprávy.

³⁷ Viz § 6 odst. 1 správního řádu a dále § 36 odst. 1 soudního řádu správního.

³⁸ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. dubna 2007, č. j. 2 Ans 3/2006-49. Dostupné z: www.nssoud.cz.

³⁹ KAŠPÁRKOVÁ, Marcela. Přezkumné řízení jako prostředek řešení kolize dvou správních rozhodnutí vydaných v téže věci. In: HEJČ, David. [DNY PRÁVA 2016: Část IX. - Deset let účinnosti správního řádu z hlediska soudní judikatury](#). Brno: Masarykova univerzita, 2017, str. 77.

rozhodnout v intencích napadeného rozsudku krajského soudu a nečekat na vyřízení kasační stížnosti.

Jsem si vědom, že může dojít k situaci, že správní orgán vydá rozhodnutí a Nejvyšší správní soud poté zruší rozsudek krajského soudu, čímž dojde k tzv. „obživnutí“ původního rozhodnutí správního orgánu.⁴⁰ Vedle sebe tedy budou existovat dvě správní rozhodnutí správního orgánu vydaná v téže věci, jejichž výroky a odůvodnění mohou být zcela protichůdné. V takovém případě musí být jedno rozhodnutí odstraněno. Nejvyšší správní soud pro tyto případy poskytl návod, jak danou záležitost vyřešit.⁴¹

Navrhuji proto vypustit tento návrh bez náhrady.

Tato připomínka je zásadní.

10. K bodu 2 (§ 75a)

Předkladatel v předmětném ustanovení upravuje v souvislosti s tzv. obživlými mrtvolami okamžik, kdy zrušené rozhodnutí krajského soudu pozbývá svých účinků. Nereflektuje však v něm nově navržené ustanovení § 110 odst. 2 soudního řádu správního, podle kterého může Nejvyšší správní soud zrušit rozsudek krajského soudu a současně zamítnout žalobu.

Navrhuji proto upravit ve správním řádu i tuto variantu.

Tato připomínka je zásadní.

C. NAD RÁMEC PŘEDKLÁDANÉHO NÁVRHU

11. Databáze soudních rozhodnutí ve správním soudnictví

Navrhuji po vzoru zákona o soudech a soudcích⁴² **vložit do zákona povinnost zveřejňovat soudní rozhodnutí** ve veřejně online dostupné databázi. Ačkoliv v současné době Nejvyšší správní soud zveřejňuje svá rozhodnutí a vybraná rozhodnutí krajských soudů ve správním soudnictví ve své online přístupné databázi, měla by tato povinnost vyplývat ze zákona, aby byla nezávislá na osobě v pozici předsedy soudu.

Krajské soudy již mají povinnost zveřejňovat některá svá rozhodnutí v databázi soudních rozhodnutí, kterou provozuje ministerstvo. Na rozhodnutí ve správním soudnictví se však nevztahuje (jde o jinou databázi). Měla by být proto zároveň rozšířena povinnost krajských soudů zveřejňovat svá rozhodnutí ve správní větvi soudnictví v databázi Nejvyššího správního soudu. Nejvhodnější postup ponechávám na zvážení Ministerstva spravedlnosti a Nejvyššího správního soudu.

Navrhuji dále **sjednotit povinnost** předsedy soudu Nejvyššího správního soudu a povinnost předsedů soudů stanovenou v zákoně o soudech a soudcích, aby zajišťovali zveřejňování

⁴⁰ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. července 2015, č. j. 10 Ads 99/2014–58, bod 34. Dostupné z: www.nssoud.cz.

⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. června 2016, č. j. 2 Azs 307/2015-41. Dostupné z: www.nssoud.cz.

⁴² Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů.

svých rozhodnutí ve veřejné databázi soudních rozhodnutí v rámci výkonu státní správy soudu (srov. § 125 odst. 1 písm. f) zákona o soudech a soudcích).

Navrhuji tak doplnit do § 29 odst. 1 nové písm. f):

„f) zajišťuje včasné zveřejňování soudních rozhodnutí,“

Dosavadní písm. f), g) a h) se označují jako g), h) a i).

Navrhuji také vložit nové ustanovení:

§ 29b

„(1) Nejvyšší správní soud spravuje a provozuje databázi svých rozhodnutí (dále jen "Databáze"). Databáze je veřejně dostupná způsobem umožňujícím dálkový přístup.

(2) V Databázi Nejvyšší správní soud zveřejňuje svá rozhodnutí a rozhodnutí krajských soudů ve správním soudnictví.

(3) Předsedové krajských soudů jsou povinni zajistit zveřejňování rozhodnutí ve správním soudnictví v Databázi a za tímto účelem poskytnout Nejvyššímu správnímu soudu požadovanou součinnost.“

Tato připomínka je zásadní.

12. Poučování o správní žalobě

Již v roce 2011 doporučil tehdejší veřejný ochránce práv Poslanecké sněmovně, aby zakotvila do správního řádu povinnost správního orgánu **poučit účastníka řízení o právu podat soudní žalobu proti správnímu rozhodnutí**.⁴³ Ta ho vzala na vědomí a současně požádala vládu České republiky, aby se jím zabývala.⁴⁴

Vláda vyjádřila s doporučením ochránce souhlas a zavázala se ho implementovat do nejbližší vhodné novelizace správního řádu.⁴⁵ Přestože jsem společně s mými předchůdci doporučoval Ministerstvu vnitra i vládě změnu několika dalších ustanovení správního řádu,⁴⁶ a správní řád se několikrát novelizoval,⁴⁷ k požadované změně dosud nedošlo.

⁴³ Srov. výroční zprávu o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2011. Ochránce toto doporučení v následujících dvou letech zopakoval (<https://www.ochrance.cz/vystupy/vyrocní-zprava/>).

⁴⁴ Usnesení Poslanecké sněmovny č. 108, ze dne 6. února 2014. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=92716>.

⁴⁵ Zpráva o využití doporučení veřejného ochránce práv na změny právní úpravy, uvedených v Souhrnné zprávě o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012. Sněmovní tisk 327/0, část č. 1/6; bod 2.1; dostupný z: <http://psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=327&CT1=0>.

⁴⁶ Srov. doporučení veřejného ochránce práv pod sp. zn. 15/2017/SZD nebo 26/2021/SZD. Dostupné z: www.eso.ochrance.cz.

⁴⁷ Srov. zákony č. 243/2016 Sb., č. 298/2016 Sb., č. 183/2017 Sb., č. 225/2017 Sb., č. 176/2018 Sb., č. 12/2020 Sb. a č. 403/2020 Sb.

S ohledem na jeden z cílů překládaného materiálu, jímž je **posílení práv účastníků řízení a práva na přístup k soudu**,⁴⁸ proto navrhuji novelizovat správní řád a související právní předpisy, a to následujícím způsobem:

- **Vložit do § 68 správního řádu** za odstavec 5 **nový odstavec 6**, který včetně poznámky pod čarou zní:

„(6) Rozhodnutí, proti němuž nelze podat odvolání, obsahuje poučení o tom, zda je možné podat žalobu k soudu podle zvláštního právního předpisu¹⁾, v jaké lhůtě je možno žalobu podat, od kterého dne se tato lhůta počítá a u kterého věcně a místně příslušného soudu se žaloba podává.“

¹⁾ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Část pátá zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

- **vložit do § 247 občanského soudního řádu** za odstavec 1 **nový odstavec 2**, který včetně poznámky pod čarou zní:

„(2) Lhůta je však zachována, jestliže žaloba byla podána po uplynutí dvouměsíční lhůty proto, že se žalobce řídil nesprávným poučením správního orgánu.¹⁾ Neobsahuje-li rozhodnutí správního orgánu poučení o žalobě, o lhůtě k jejímu podání nebo o soudu, u něhož se podává, nebo obsahuje-li nesprávné poučení o tom, že žaloba není přípustná, lze podat žalobu do tří měsíců od doručení správního rozhodnutí.“

¹⁾ § 68 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

A současně označit dosavadní odstavec 2 jako odstavec 3.

- **vložit do § 72 soudního řádu správního odstavec 5**, který včetně poznámky pod čarou zní:

„(5) Lhůta je však zachována, jestliže žaloba byla podána po uplynutí dvouměsíční lhůty, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou, proto, že se žalobce řídil nesprávným poučením správního orgánu.¹⁾ Neobsahuje-li rozhodnutí správního orgánu poučení o žalobě, o lhůtě k jejímu podání nebo o soudu, u něhož se podává, nebo obsahuje-li nesprávné poučení o tom, že žaloba není přípustná, lze podat žalobu do tří měsíců od doručení správního rozhodnutí.“

¹⁾ § 68 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Tato připomínka je zásadní.

13. Dálkové (korespondenční) nahlížení do soudních spisů

Já i moje předchůdci dlouhodobě prosazujeme zakotvení práva dálkově nahlížet do správních spisů (změnou § 42 správního řádu – sp. zn. [15/2017/SZD](#)). Ministerstvo vnitra neodmítlo realizaci práva na dálkové nahlížení do spisu, bude-li to výslovně řečeno v zákoně. Ke změně správního řádu však prozatím nedošlo. **Domnívám se, že obdobné**

⁴⁸ Srov. předkládací zprávu nebo důvodovou zprávu na stranách 12 až 15.

právo by mělo být upraveno také v soudnictví. V praxi je toto právo již často realizováno, avšak nejednotně. Proto by mělo být zakotveno zákonem.

Dálkové nahlížení do spisu, vycházející z práva na pořízení kopie ze spisu, umožňuje lidem získat informace ze spisu bez toho, aby se museli osobně dostavit do budovy soudu, a to i před zřízením elektronického spisu. Jedná se o nástroj, který ulehčuje účastníkům řízení seznámení s obsahem spisu v případech, kdy je pro ně cesta na soud spojena s obtížemi. Možnost požádat soud o takové informace dálkově a též je dálkově od soudu obdržet by uvedené překážky odstranila a zároveň by přispěla k rychlosti a efektivnosti řízení. Cíl této úpravy je tedy stejný, jako má předkládaná změna s. ř. s.

Soud by žádané kopie pořídil a účastníkovi řízení je zaslal žádanou formou, tedy elektronicky či v listinné podobě. Jde o využití práva na pořízení kopie spisu nebo jeho části podle § 45 s. ř. s, zpoplatněného v souladu se zákonem o soudních poplatcích.

Navrhujeme proto do § 45 odst. 1 doplnit za současný text: „*či zaslán.*“

Ustanovení § 45 odst. 1 by znělo:

Nahlížení do spisu

*„(1) 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 výpisy a opisy nebo žádat, aby mu byl takový výpis nebo opis vydán **či zaslán.**“*

Tato připomínka je zásadní.

14. K § 35 odst. 5 soudního řádu správního

Požadují přidat do výčtu oblastí, kdy může pracovník neziskové organizace zabývající se cizineckým právem s právníkým vzděláním zastupovat účastníka řízení u soudu, i dočasnou ochranu.

Za poslední dva roky se totiž jedná o časté případy, kdy se cizinci, často za pomoci neziskových organizací, obracejí na soudy.

Navrhuji například toto znění: „Domáhá-li se soudní ochrany účastník žalobou ve věci mezinárodní ochrany, dočasné ochrany, **rozhodnutí o správní vyhoštění, ...**“

Tato připomínka je zásadní.

15. K § 35 odst. 10 soudního řádu správního

Soudy mají již nyní možnost ustanovit cizincům jako zástupce i neziskovou organizaci podle § 35 odst. 5 s. ř. s., tedy „*právníckou osobou, vzniklou na základě zvláštního zákona, k jejíž činnosti, uvedeným ve stanovách, patří poskytování právní pomoci uprchlíkům nebo cizincům*“. Této organizaci však nelze přiznat hotové výdaje zástupce a odměnu za zastupování osoby podle § 35 odst. 10 téhož zákona.

Neziskové organizace pokrývají náklady například na cestovné za svými klienty, kopie spisů, poštovné a další náklady, včetně odměn svých zaměstnanců, obvykle ze soukromých zdrojů. V minulosti se často stávalo, že formy financování právního poradenství ze státního

rozpočtu buď zastupování u soudů nepokrývaly, anebo bylo financování právní pomoci cizincům ze strany státu pozastaveno.

S ohledem na dlouhodobou dobrou zkušenost se zastupováním cizinců ze strany neziskových organizací v této oblasti práva **navrhují zahrnout tyto organizace do výčtu osob, kterým lze přiznat nárok na hotové výdaje a odměnu za zastupování.**

Do první věty § 35 odst. 10 soudního řádu správního tedy navrhuji přidat odkaz na § 35 odst. 5. Například takto: „Navrhovateli, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to nezbytně třeba k ochraně jeho práv, může předseda senátu na návrh ustanovit usnesením zástupce, jímž může být i advokát; hotové výdaje zástupce a odměnu za zastupování osoby uvedené v odstavci 2 a **odstavci 5** platí v takovém případě stát.“

Tato připomínka je zásadní.

JUDr. Stanislav Křeček v. r.