

## **Připomínky KDP ČR k Návrhu novely zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní**

### **1. Obecně**

Správní soudnictví poskytuje ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob. Navržená novela tuto základní úlohu správního soudnictví značně narušuje, když velmi posiluje postavení státních orgánů na úkor postavení fyzických a právnických osob.

Důvodová zpráva částečně neodpovídá změnám, které novela přináší. Novela omezuje možnost přezkumu rozsudků krajských soudů ze strany NSS. Novela zavádí model prospektivní, ve kterém bude NSS vytvářet precedenty a sjednocovat judikaturu, na rozdíl od současného pojetí, ve kterém je NSS soudem retrospektivním odstraňující chyby nižších soudů (blíže Kühn a kol., Soudní řád správní, Komentář, Wolters Kluwer, str. 917). Z tohoto důvodu jde spíše o revoluci než pozvolnou evoluci, jak tvrdí důvodová zpráva (str. 5). Tuto část důvodové zprávy navrhuje proto vypustit.

Na rozdíl od civilního soudnictví, které je tříступňové a ve kterém Nejvyšší soud prostřednictvím podmínek přípustnosti omezuje rozsah dovolacích důvodů, je správní soudnictví dvoustupňové. Krajské správní soudy jsou teprve první nezávislou institucí, která posuzuje zákonnost rozhodnutí správních orgánů. Záměr novely učinit z Nejvyššího správního soudu soud precedenční soud a omezit přístup k němu (§ 104a s.ř.s.) a odbřemenění (§ 103 odst. 1 písm. b/ s.ř.s.) je zásadním omezením soudního přezkumu. Účastníci budou mít pouze jednu možnost, aby soud přezkoumal zákonnost rozhodnutí správních orgánů i z hlediska skutkových a často i z hlediska právního (viz dále).

Předkladatel zdůvodňuje důvody přijetí novely snahou odbřemenit NSS a posílit jeho roli sjednocovatele judikatury s předpokladem, že nezákonnost rozhodnutí je odstraňována u nižších správních soudů. Tak tomu ovšem v praxi v plném rozsahu není.

Krajský soud plní úlohu soudu „nalézacího“ a hodnotí žalobou napadené rozhodnutí v tzv. plné jurisdikci, včetně otázek skutkových. Intervence ze strany Nejvyššího správního soudu je v tomto ohledu výjimečná a omezuje se toliko na vady řízení a dokazování (čj. 6 As 254/2022). Tento závěr ale neplatí plně v oblasti daňového práva, ale také při přezkumu rozhodnutí vydaných ve správním řízení dle správního řádu, které zavádí koncentraci řízení (§ 82 odst. 4 správního řádu, blíže Kühn, str. 636). V oblasti daní často ani není krajský soud nalézacím soudem, pokud byl daňový subjekt v daňovém řízení pasivní (blíže Kühn, str. 631 a násl.). Krajský soud je často pouze soudem přezkumným. Aplikace principu plné jurisdikce v oblasti skutkové před krajskými správními soudy je tak omezena (Kühn, str. 631, bod 8).

Cíl novely na posílení rychlosti a efektivnosti soudního přezkumu a zkrácení délky řízení v konečném důsledku ještě více posílí pozici státní správy při vydání nezákonných rozhodnutí. Krajské soudy často potvrdí zákonnost rozhodnutí státních orgánů, v kasačním řízení před NSS jsou pak takové rozsudky často zrušeny. Krajské soudy často rozhodují ještě formalisticky, jejich rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná a jen opiší názor státní správy. Teprve až NSS je první instance, která věc posoudí meritorně a se znalostí spisu. To již možné nebude.

K důvodové zprávě obecně uvádíme tyto výhrady:

- není zpracována RIA v plném rozsahu, tudíž není provedeno plné hodnocení dopadů,
- obecné pasáže zdůvodňující nutnost posílení rychlosti jsou neaktuální a vychází z dat za rok 20/21,
- například zpráva o právním státu za rok 20/21 není již aktuální a pozdější zprávy (22, 23) délku řízení u správních soudů nezmiňují vůbec, ale naopak akcentují zlepšení,
- ze statistik NSS za roky 22 a dále je naopak viditelný pokles nápadu,
- situace na Městském soudě v Praze není poposována aktuální, neboť neuspokojivá situace byla řešena posílením soudců,
- není zhodnoceno, jak se projevila personální opatření z poslední doby, a to zvýšení počtu správních soudců na krajských soudech a zvýšení počtu asistentů; rovněž na NSS došlo k navýšení počtu asistentů a zvýšení počtu soudců,
- není uvedeno, v jakém počtu jsou NSS rušena rozhodnutí krajských soudů, tedy zda je to skutečně tak, že ochrana poskytnutá krajskými soudy je a bude dostatečná.

## 2. K jednotlivým bodům návrhu novely

### **K bodům 48 a 49 (§ 60 odst. 1 a 2), k bodu 102 (§ 135) – náhrada nákladů řízení pro správní orgán**

Novela se odchyluje od závěrů rozšířeného senátu (čj. 7 Afs 11/2014-47), podle kterého „(n)áhradu nákladů spojených s účastí pracovníků správního orgánu u jednání správního soudu soud dle § 60 odst. 7 s. ř. s. procesně úspěšnému správnímu orgánu **zásadně nepřizná.**“ Podle rozšířeného senátu „(j)akkoli se lze ztotožnit s názorem prvního senátu, že se v případě nákladů vynaložených v souvislosti s účastí pracovníků správního orgánu u soudního jednání jedná o účelně (důvodně) vynaložené náklady, má rozšířený senát za to, že **vznik těchto nákladů je přičitatelný především státu. Je totiž věcí státu, jak uspořádá své vnitřní poměry včetně organizace soudnictví a veřejné správy. Náklady žalovaných správních orgánů spočívající v cestovních výdajích podstatně vzrostly poté, co byla jednak změněna právní úprava místní příslušnosti správních soudů, jednak organizace územních finančních orgánů.**“

Dle našeho názoru se na výše uvedených závěrech rozšířeného senátu nic nemění.

Navrhované ustanovení by mohlo výrazně prodražit náklady žalobců a tím jim omezit přístup k soudu v případě nesouhlasu s rozhodnutími správních orgánů. Toto navrhované ustanovení je zcela v rozporu s důvodovou zprávou, kde předkladatel uvádí: „*Úprava dále usiluje o to, aby prováděné změny měly minimální vliv na práva účastníků v řízení, respektive aby tyto změny v konečném důsledku vedly k posílení a zlepšení vymahatelnosti veřejných subjektivních práv.*“ Při přijetí navrhovaného ustanovení by bylo dosaženo přesně opačného efektu, tedy k podstatnému vlivu na omezení přístupu k soudu.

Důvodová zpráva zdůvodňuje odchýlení od závěrů rozšířeného senátu dodržením principu rovného postavení účastníků v řízení. Tento princip je možné akceptovat u sporů v civilním řízení. Ve sporech soukromými subjekty se správními orgány vykonávající veřejnou moc nebo právo na samosprávu **rovné postavení nikdy není**. Veřejné orgány a samospráva je financována státem. Uplatňují státní moc nebo právo na samosprávu. Hranice mezi porušením práva (nezákonné rozhodnutí, nečinnost, nezákonný zásah, dotčení vlastnického práva při schválení územního plánu, atd.) a právem dovoleného jednání státních orgánů je často neostrá. Správní orgány mají prostředky a lidské kapacity na financování a vedení sporů. Nezákonného jednání se často dopouští právě proto, že vědí, že náklady řízení v případě neúspěchu jsou pro ně zanedbatelné.

Pokud nebude připomínka akceptována, je žádoucí, aby z důvodně vynaložených hotových výdajů bylo vyjmuto cestovné. K tíži účastníků řízení, pokud využijí svého práva na projednání věci v rámci správního soudnictví, nemůže být skutečnost, že prvoinstanční orgán, který ve věci rozhodoval, nemá sídlo shodné se sídlem žalovaného. Rovněž nemůže být k tíži účastníků řízení, že stát z vlastního popudu reorganizoval správu daňových orgánů takovým způsobem, že v celé republice je pouze jedna organizační složka, která rozhoduje ve druhém stupni, a tato složka sídlí v Brně.

V usnesení čj. 7 Afs 11/2014-47 rozšířený senát také rozhodl, že malá obec má právo na náhradu nákladů řízení. Tento závěr rozšířeného senátu novela naopak přebírá. Důvodová zpráva výslovně uvádí, že § 60 odst. 1 s.ř.s. po novele se bude týkat malých obcí, kterým bude vznikat právo na úhradu nákladů řízení při zastoupení advokátem. I v tomto případě nejde o rovné postavení subjektů. Samospráva je financována státem. Právo na výkon samosprávy (čl. 100 Ústavy) je v kolizi s právem na ochranu vlastnictví při schvalování územních plánů. S ohledem na omezený rozsah přezkumu územních plánů (např. čj. 9 As 111/2023 - *Úkolem soudu není určovat, jakým způsobem má být určité území využito a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy.*) je samospráva zvýhodněna před občany, pokud územní plán zasahuje do jejich vlastnického práva. Omezení vlastnického práva je testováno principem proporcionality. Malým obcím by neměly být přiznávány náklady řízení, neboť jejich činnost je financována státem a není tak zachováno rovné postavení s občany. Při přijímání územních plánů je právo na samosprávu privilegováno před omezením vlastnického práva občanů v regulovaném území.

**Navrhujeme, aby i nadále neměl správní orgán nárok na náhradu řízení, tedy dané ustanovení z návrhu novely vypustit.**

**K bodu 59 (§ 71 odst. 2), k bodu 78 (§ 84 odst. 4), k bodu 80 (§ 86 odst. 2) – koncentrace žalobních tvrzení**

Nemožnost uvést nové rozhodující skutečnosti a označit nové důkazy omezuje rozsah soudního přezkumu. Zavádění koncentračních zásad v soudních řízeních proti veřejné správě se nedá srovnávat s civilními řízeními. Veřejná správa má dostatečné časové, finanční a personální zdroje oproti soukromým subjektům, kteří se brání sami pouze pomocí svých zástupců. Státní správa je naproti tomu vybavena odborným personálem.

Zpřísnění koncentrační zásady nemusí odpovídat principu materiálního právního státu, ale ani samotnému poslání soudnictví. Primárním účelem soudní ochrany obecně je poskytování ochrany subjektivním právům, a pokud jde o správní soudnictví, potom subjektivním právům veřejným; tato ochrana musí být skutečná a spravedlivá. Omezení možnosti uplatnit nové skutečnosti (které prohlubují stávající včas uplatněné žalobní body) a označit nové důkazy, lze považovat za omezení práva na spravedlivý proces. Právo na spravedlivý proces je jedním ze základních práv, které má každý vůči státu, a které mu garantuje nejen Listina základních práv a svobod, ale též Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Meze práva na spravedlivý proces stanoví jednotlivé procesní řády (např. náležitosti žaloby, lhůta pro její podání, procesní podmínky).

Daňové orgány vedou často složitá daňová řízení mnoho let (nejsou výjimkou téměř 4 roky). Vzhledem ke složitosti daňového práva nemusí být často žalobce schopen vyčerpávajícím způsobem zpracovat žalobní argumentaci ve lhůtě pro podání žaloby. Je proto vhodné, aby mohl uvést nové skutečnosti prohlubující včas uplatněné žalobní body, tak jako to bylo možné doposud. V průběhu sporu žalobce také hodlá reagovat replikou na vyjádření žalovaného správního orgánu, které obsahuje nová tvrzení zpochybňující žalobní argumentaci žalobce. V zájmu práva na spravedlivý proces by neměl být spor zkoncentrován tak, aby na podání žalovaného správního orgánu nemohl účastník řízení již reagovat (je podáno zpravidla 1-2 měsíce po podání žaloby).

Dosavadní judikatura umožňovala doplnit i nové důkazy v rámci včas uplatněných žalobních bodů (např. rozsudek ze dne 8.8.2012, čj. 8 Afs 6/2012: „navrhování důkazů, které mají podpořit tvrzení uvedená v žalobě, popřípadě v jejím včasném rozšíření, nelze považovat za rozšíření žaloby, a není proto omezeno lhůtou stanovenou v § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.“).

Zásada koncentrace řízení sice slouží k naplnění ústavního práva na projednání a rozhodnutí věci v přiměřené lhůtě, resp. bez zbytečných průtahů (čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 38 odst. 2 Listiny), na druhou stranu je třeba zohlednit právo na spravedlivý proces. Žalobci se nejčastěji brání již pravomocným a vykonatelným správním rozhodnutím, proto jejich zájmem je zpravidla

spor co nejdříve rozhodnout. Požadavky na koncentraci řízení v s.ř.s. jsou přísnější, než je nezbytné pro zachování práva rozhodnutí v přiměřené lhůtě.

**Navrhujeme dané ustanovení z návrhu novely vypustit.**

### **K bodům 91 až 93 (§ 103) – omezení důvodů kasační stížnosti**

Důvodová zpráva odůvodňuje omezení kasačního přezkumu rozsudků krajských soudů z důvodu, že se vytvořil spolehlivý judikturní základ pro rozhodovací činnost soudů a správních orgánů.

Bohužel i nadále je velké množství kauz, ve kterých správní orgán provedl dokazování nezákonným způsobem a krajské soudy tuto nezákonnost posvětily. NSS často ve své judikatuře v oblasti daňového práva vytýká nižším krajským soudům, že správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav nebo dostatečně, ale skutková zjištění, která učinily, jsou nesprávná. Plná jurisdikce v oblasti skutkové v oblasti daní neprobíhala doposud, ačkoliv se v některých rozsudcích nesprávně uvádělo, že jde o plnou jurisdikci. Omezení rozsahu kasačních důvodů povede k omezení možnosti přezkoumat zákonnost rozhodnutí krajských soudů.

Navržená změna vychází z předpokladu, že soudy v nalézacím řízení (i to je omezeno – viz výše) postupují přesně podle zákona a neudělají chybu.

Důvodová zpráva tvrdí, že NSS je jediný z vrcholných soudů ČR, který při přezkoumávání rozhodnutí soudů nižšího stupně zabývá nejen právními otázkami, ale i otázkami skutkovými. Předkladatel nezohlednil odlišnost postavení NS a NSS. NS je na vrcholu tříступňové soustavy civilních a trestních soudů. Civilní odvolací soudy přezkoumávají rozsudky soudů první instance i v otázkách skutkových. Oproti tomu správní soudnictví je dvouступňové a přezkoumávání rozsudků prvostupňových soudů prováděl NSS. Tento postup byl správný, neboť správní orgány často provádí dokazování výhradně či převážně ve svůj prospěch.

Podle důvodové zprávy „(n)ení posláním Nejvyššího správního soudu přehodnocovat správním orgánem provedené důkazy, zvláště za situace, kdy ani sám Nejvyšší správní soud téměř nikdy dokazování neprovádí a důkazy vnímá pouze zprostředkovaně ze spisů.“ Z hlediska KDP ČR je tento názor zásadně chybný. V daňových věcech totiž jde převážně o spory o způsob hodnocení provedených důkazů a o výši důkazního standardu pro správce daně a daňový subjekt. Navržené ustanovení fakticky připravuje daňové subjekty o právo na soudní ochranu a podle našeho názoru je v rozporu s Ústavou.

**Navrhujeme dané ustanovení z návrhu novely vypustit.**

### **K bodu 95 (§ 104a) – rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti**

K rozšíření institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti došlo již novelou č. 77/2021 Sb. nyní se navrhuje další, tentokrát zcela zásadní rozšíření institutu nepřijatelnosti

kasační stížnosti, aniž by důvodová zpráva obsahovala statistické vyhodnocení dopadů již přijatého omezení. Důvodová zpráva neobsahuje žádné skutečnosti, pro které je toto přijaté omezení nedostatečné.

Institut nepřijatelnosti kasační stížnosti by proto neměl být rozšiřován nad rámec současného stavu. Rozšíření tohoto institutu novelou č. 77/2021 Sb. bylo kritizováno vládou, ministerstvem spravedlnosti, Ústavním soudem (předsedou JUDr. Rychetským), Komorou daň. poradců a jinými institucemi. <https://www.ceska-justice.cz/2018/09/zasadni-stret-podobu-nss-baxa-mazancovi/> Rozšíření tohoto institutu na všechny případy povede k navýšení počtu ústavních stížností.

Před schválením rozšíření použitelnosti by měla být provedena statistická analýza dosavadního vývoje po jeho zavedení v roce 2005 a poté rozšíření v roce 2021. Výklad podmínky, že svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele je sice vyložena judikaturou (čj. 1 Azs 13/2006) tak, že podmínky jsou stanoveny podobně jako podmínky přípustnosti dovolání v § 237 o.s.ř. Vyložení těchto podmínek v § 237 o.s.ř. je natolik složité, že bez nastudování odborné literatury (např. Svoboda, Trněná: Dovolání, C.H.Beck, 2018) není možné podat dovolání k NS. Hrozí riziko, že výklad těchto podmínek se bude vyvíjet podobně i v judikatuře s.ř.s.

Při zpracování kasační stížnosti bude zástupce pro větší úspěch ve věci nucen formulovat důvody kasační stížnosti tak, že bude u každé ze čtyř podmínek přijatelnosti nucen prokázat splnění těchto podmínek. Dosud výslovná formulace důvodů přijatelnosti v kasační stížnosti není povinnou náležitostí stížnosti (Kühn, str. 960, bod 12).

Předkladateli připomínáme stanovisko tehdejšího předsedy Ústavního soudu Pavla Rychetského k již dříve navrhovanému rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti ze dne 23. července 2018, ve kterém Pavel Rychetský uvedl, že „*předkládaný návrh jde proti systémové hierarchii výstavby opravných prostředků. S jejich vysokým počtem v českém právním řádu by se měla jejich propustnost směrem nahoru zužovat. Nynější návrh však povede k opačnému efektu – Nejvyšší správní soud připustí k meritornímu přezkoumání jen malý počet kasačních stížností a zbytek odmítne usnesením. V dnešní situaci mohl stěžovatel, byť neúspěšný, odcházet s meritorním rozhodnutím, které ho mohlo svým odůvodněním odradit od dalšího podávání ústavní stížnosti. Po prosazované reformě však stěžovatel obdrží stručné usnesení o tom, že jeho věc má „nedostatečný význam“. Je vysoce pravděpodobné, že s takovým závěrem se nespokojí a obrátí se na Ústavní soud. V dnešní situaci se Ústavní soud zabývá malým počtem meritorních rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, po reformě může čelit záplavě usnesení, řešících pouze to, zda má napadená věc dostatečnou závažnost nebo ne. S rozšířením této praxe navíc hrozí riziko nejednotnosti rozhodování jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu, jež byla rovněž předmětem kritiky Ústavního soudu u nenárokového dovolání.“ Pavel Rychetský zcela jednoznačně ve svém stanovisku závěrem návrh na rozšíření institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti s následujícím odůvodněním odmítl: „*Na základě výše řečeného považuji rozšíření možnosti odmítnout kasační stížnost usnesením z důvodu**

*nepřijatelnosti za příliš hrubý nástroj filtrace nápadu. K takovému kroku by měl zákonodárce přistoupit: a) po důkladnější analýze širších dopadů, včetně úspěšnosti kritéria nepřijatelnosti v oblasti mezinárodní ochrany a včetně předpokladu dopadů na Ústavní soud, b) jako ke krajnímu řešení po vyčerpání méně přísných omezení.“*

**Navrhujeme dané ustanovení z návrhu novely vypustit. Případně navrhujeme, aby se toto rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti nevztahovalo na daňové věci.**

### **K bodu 100 (§ 110, odst. 6) – způsob odůvodnění rozhodnutí NSS**

V případě přijetí tohoto návrhu hrozí, že NSS nebude dostatečně odůvodňovat své rozsudky a bude pouze zjednodušeně odkazovat na svou dřívější judikaturu bez podrobnějšího rozboru případu. To v konečném důsledku znamená omezení práva na spravedlivý proces a soudní ochranu.

**Navrhujeme dané ustanovení z návrhu novely vypustit.**

### **K čl. II (přechodná ustanovení), bod 5 – použití novely na nové kasační stížnosti**

Přechodné ustanovení formulovat tak, aby původní znění zákona použilo na všechna soudní řízení zahájená ve správním soudnictví před nabytím účinnosti zákona.

Důvodem je ochrana práv stěžovatelů, kteří podali kasační stížnost před nabytím účinnosti novely, ale NSS zruší rozsudek krajského soudu pro nepřezkoumatelnost, nesrozumitelnost či jinou vadu řízení před soudem (tj. pro důvody v § 103 odst. 1 písm. c/, d/ a e/ s.ř.s.), tj. pro chyby na straně krajského soudu. Krajský soud následně vydá nový rozsudek, stěžovatel podá novou kasační stížnost, ale už bude rozhodováno podle nového znění zákona. Tuto věc stěžovatel nemohl ovlivnit, důvody byly na straně soudu. Není důvod, aby omezení daná novelou musel nést stěžovatel, který to nezavinil.

**Navrhujeme, aby se přechodné ustanovení vztahovalo na všechny kasační stížnosti, pokud bylo soudní řízení zahájeno před nabytím účinnosti novely.**

Připomínky zaslali: Ing. Tomáš Hajdušek, vedoucí Sekce správy daní a poplatků, Ing. Radek Hlava, Ing. Zdeněk Burda

Zpracoval: Ing. Tomáš Hajdušek, vedoucí Sekce správy daní a poplatků při Odborném kolegiu KDP ČR

Ing. Petra Pospíšilová  
prezidentka KDP ČR