Vážený pan

JUDr. Jan Kněžínek, Ph.D.

ministr spravedlnosti

Ministerstvo spravedlnosti ČR

Vyšehradská 16

128 10 Praha 2

V Brně dne 23. července 2018

Sp. zn.: Př. ÚS 33/18

Vaše č. j.: 23700/18

Vážený pane ministře,

dovoluji si reagovat na návrh zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, jenž byl zařazen do připomínkového řízení.

Následující připomínky předkládám jako své osobní stanovisko předsedy Ústavního soudu, nevyjadřují názor senátů či ostatních soudců Ústavního soudu, ani nikterak nepředjímají rozhodování Ústavního soudu jakožto orgánu ochrany ústavnosti. Připomínky přitom předkládám jako zásadní.

Předkládaný návrh představuje největší proměnu řízení o kasační stížnosti od ustavení Nejvyššího správního soudu v roce 2003. Jakkoli úprava dvou vět § 104a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, působí velmi jednoduše, může mít zásadní dopady na možnost domoci se práv účastníků soudního řízení správního. Už jen z toho důvodu zaráží, že přichází bez širší odborné debaty, že se jedná o poslanecký návrh a že byly umožněny pouhé tři dny k jeho připomínkování. Reforma tohoto rozsahu by měla být diskutována, připravována a promýšlena dlouhodoběji. Zvlášť když je zřejmé, že obdobná změna filozofie mimořádného opravného prostředku je trvalá a nevratná.

Vážený pane ministře, plně rozumím tomu, že Nejvyšší správní soud se potýká s rostoucím nápadem, čemuž čelí i Nejvyšší soud a Ústavní soud, a zvažuje různé možnosti, jak na tuto situaci reagovat. Má zdrženlivost vůči předloženému návrhu zákona pramení z obavy, že tíhu důsledků předkládané reformy ponese zprostředkovaně Ústavní soud. Tyto úvahy nejsou nijak spekulativní, ale vycházejí z dlouhodobé zkušenosti související s dovolacím řízením před Nejvyšším soudem. Ostatně i návrh zákona se na několika místech na tento mimořádný opravný prostředek odvolává, k tomuto srovnání přistupuje i komentářová literatura. Z příslušné judikatury Ústavního soudu je zřejmé, že filtrace nápadu prostřednictvím podmínek bezvadnosti a přípustnosti dovolání možná usnadnilo vyřizování nápadu Nejvyššímu soudu, ale zároveň vedla k nárůstu souvisejících ústavních stížností.

Odhlédneme-li od rozsáhlé rozhodovací činnosti senátů, potom jenom plénum Ústavního soudu se zabývalo ústavností řízení o dovolání poprvé nálezem sp. zn. Pl. ÚS 1/03 již dne 11. 2. 2004, následně nálezem sp. zn. Pl. ÚS 29/11 ze dne 21. 2. 2012, posléze stanoviskem pléna sp. zn. Pl.ÚS-st. 38/14 ze dne 4. 3. 2014 a naposledy v loňském roce stanoviskem pléna sp. zn. Pl.ÚS-st. 45/16 ze dne 28. 11. 2017. Aktuálně leží před plénem další návrh na zrušení příslušné části úpravy obsažené v zákoně č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád. Jedná se tedy o otázku, která zatěžuje soudní soustavu už druhou dekádu.

Problematičnost vztahu ústavní stížnosti a dovolání se promítla i do judikatury Evropského soudu pro lidská práva vůči České republice. Tato oblast v ní figuruje hned po nepřiměřené délce řízení jako druhá nejpočetnější (počínaje rozsudkem ve věci *Běleš a ostatní proti České republice* ze dne 12. 11. 2002, stížnost č. 47273/99, konče rozsudkem ve věci *Lošťák proti České republice* ze dne 19. 12. 2013, stížnost č. 380/11).

Uvedeným dopadům do judikatury se nelze divit. Judikatura Nejvyššího soudu byla v mnohém nepředvídatelná, protože byla založena na neurčitých právních pojmech, stěžovatelé neměli vodítko, kdy musí tento mimořádný právní prostředek vyčerpat, aby se mohli obrátit na Ústavní soud, kumulovalo se zkoumání bezvadnosti, přípustnosti a důvodnosti dovolání. Tyto všechny „ingredience“ můžeme v různé míře nalézt i v případě úpravy přijatelnosti kasační stížnosti generálně rozšiřované nad rámec věcí mezinárodní ochrany. Není taky dáno najisto, zda bude muset stěžovatel vyčerpat kasační stížnost před tím, než se obrátí na Ústavní soud ve smyslu § 75 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

Důvodová zpráva poukazuje na skutečnost, že Ústavní soud akceptoval rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o nepřijatelnosti dle § 104a s. ř. s. Aniž bych předjímal budoucí rozhodování Ústavního soudu, domnívám se, že nelze snadno klást rovnítko mezi touto dosavadní judikaturou vztahující se k mezinárodní ochraně a možným náhledem na přijatelnost kasační stížnosti jako takové. Samotná důvodová zpráva uvádí, že Ústavní soud (v usnesení sp. zn. III. ÚS 529/07 ze dne 29. 3. 2007) přihlédl k tomu, že právo azylu nelze považovat za právo nárokové. Navíc se jedná o početně zcela zanedbatelnou agendu. Proto nelze mechanicky extrapolovat ze závěru, že v oblasti mezinárodní ochrany může být přijatelnost kasační stížnosti souladná s ústavním pořádkem, širší závěr, že tak tomu může být ve všech oblastech správního práva.

Vážený pane ministře, i kdybychom odhlédli od zkušenosti s formulací podmínek dovolání, 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. Těžištěm meritorního přezkumu rozhodování krajských soudů o žalobách podle s. ř. s. se stane Ústavní soud v řízení o ústavní stížnosti.

Na základě výše řečeného považuji rozšíření možnosti odmítnout kasační stížnost usnesením z důvodu nepřijatelnosti za příliš hrubý nástroj filtrace nápadu. K takovémuto 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. Dosavadní využívání nepřijatelnosti ve věcech mezinárodní ochrany už bylo podrobeno akademickému zkoumání. Závěry posledního takového výzkumu jsou následující (Bobák, M. a Hájek, M.: *Nepřijatelnost dle § 104a s.ř.s.: smysluplný krok nebo kanón na vrabce?*, Acta Universitatis Brunensis Iuridica, vol. 524, 2014, str. 47-76):

*„Jak tedy ve výsledku zkoumaný § 104a s. ř. s. v našem „testu racionálního zákonodárce“ obstál? Z výše uvedeného je zřejmé, že si bohužel moc dobře nevedl. Netřeba na tomto místě opakovat jednotlivé prezentované údaje. Postačí pouze shrnout dílčí závěry, dle kterých zavedení institutu nepřijatelnosti samo o sobě prakticky nijak nesnížilo nápad kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany a nemělo ani zásadnější vliv na délku řízení před Nejvyšším správním soudem. Rozhodujícími totiž v této souvislosti byly zcela jiné skutečnosti. Podstatně se nesnížil ani objem práce, jež tyto případy vyžadují, neboť náročnost zpracování průměrného spisu ve věcech mezinárodní ochrany se příliš neliší od jiných zhusta prejudikovaných agend (to ostatně potvrzuje i zkušenost autorů působících na pozicích asistentů soudců Nejvyššího správního soudu). Pokud tedy jediným (zákonodárcem vyřčeným) účelem zavedení institutu nepřijatelnosti bylo odbřemenění Nejvyššího správního soudu, ustanovení § 104a s. ř. s. se zcela minulo účinkem.“*

Jako šetrnější řešení se nabízí dílčí rozšíření počtu soudců NSS, omezení přípustnosti či důvodů pro podání kasační stížnosti nebo rozšíření nepřijatelnosti na jinou přesně vymezenou oblast vedle (namísto) věcí mezinárodní ochrany. K tomuto kroku se ostatně přiklání i komentářová literatura (např. Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: Soudní řád správní, komentář, C.H.Beck, 3. vydání, 2016).

Vážený pane ministře, dovolte mi uzavřít, že nezamýšleným důsledkem snahy o odbřemenění Nejvyššího správního soudu může tudíž být nejistota účastníků řízení pramenící z neurčitých právních pojmů a jejich různého výkladu senáty NSS (a v důsledku i Ústavním soudem, který bude v řízení o ústavních stížnostech konfrontován s otázkou, zda vyslovením nepřijatelnosti kasační stížnosti NSS neporušil právo na přístup k soudu); už dnes vidíme, že podání dovolání patří pro advokáty ke „královským disciplínám“. Dalším paradoxním důsledkem může být zatížení Ústavního soudu, disponujícího 15 soudci oproti 34 soudcům NSS. Ústavní soud má dle čl. 83 Ústavy ČR chránit ústavnost a nikoliv řešit „pouhé“ procesní otázky přístupu k mimořádnému opravnému prostředku. Zároveň se celé řízení může účastníkům prodloužit a prodražit, protože stěžovatel musí být zastoupen advokátem jak v řízení o kasační stížnosti, tak v řízení o ústavní stížnosti. Z těchto důvodů doporučuji vládě přijmout k návrhu zákona nesouhlasné stanovisko.

S pozdravem

 JUDr. Pavel Rychetský, dr. h. c., v. r.

 předseda Ústavního soudu