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

**Čl. 1**

**Změna soudního řádu správního**

1. V § 65 na konec odstavce 1 se dopňuje věta „Kdo se domáhá zrušení rozhodnutí, může též navrhnout, aby soud správnímu orgánu uložil povinnost **vydat rozhodnutí s výrokem určitého znění** nebo, není-li to možné, správnímu orgánu uložil v téže věci již žádné rozhodnutí nevydat a případně učinit jiný úkon vyžadovaný zákonem.“.
2. V § 78 se za odstavec 3 vkládají nové odstavce 4 až 7, které znějí:

„(4) Zrušil-li soud napadené rozhodnutí podle odstavce 1, uloží též na návrh žalobce žalovanému nebo správnímu orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v nižším stupni, povinnost vydat rozhodnutí s výrokem určitého znění, pokud

1. byl dostatečně zjištěn skutkový stav a soud v rozsudku vyjádřil závazný právní názor, na základě něhož je zřejmé, jak má být v řízení před správními orgány rozhodnuto, nebo
2. bylo rozhodnutí správního orgánu v téže věci soudem již dříve zrušeno, přičemž zájem účastníka nebo osoby zúčastněné na řízení na vydání rozhodnutí správního orgánu s výrokem určitého znění převažuje nad zájmy jiných osob či veřejným zájmem na tom, aby soud pouze věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

(5) Jsou-li splněny podmínky pro postup podle odstavce 4, avšak podle právního předpisu platného pro řízení před správním orgánem nelze vydat rozhodnutí odpovídající právnímu názoru vyslovenému soudem, může soud správnímu orgánu uložit, aby v téže věci již žádné rozhodnutí nevydal a případně učinil jiný úkon vyžadovaný zákonem.

(6) Jsou-li důvody pro postup podle odstavce 4, avšak část výroku rozhodnutí, které má správní orgán vydat, závisí na jeho správním uvážení, může soud určit znění výroku rozhodnutí správního orgánu jen zčásti, a ve zbytku ponechat správnímu orgánu prostor pro výkon správního uvážení.

(7) Uložil-li soud správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí s výrokem určitého znění, stanoví správnímu orgánu ke splnění této povinnosti přiměřenou lhůtu. Proti rozhodnutí správního orgánu vydanému na základě rozhodnutí soudu podle odstavce 4 nelze uplatnit opravný prostředek podle procesního předpisu platného pro řízení u správního orgánu, s výjimkou žádosti o obnovu řízení a vydání nového rozhodnutí nebo jiného srovnatelného opravného prostředku. Ustanovení předchozí věty neplatí, bylo-li rozhodnutí soudu, na jehož základě bylo rozhodnutí správního orgánu vydáno, následně zrušeno.“

Dosavadní odstavce 4 až 7 se označují jako odstavce 8 až 11.

1. V § 78 se na konec odstavce 8 doplňuje věta „Pokud soud podle odstavce 4 uložil správnímu orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v nižším stupni, vydání rozhodnutí s výrokem určitého znění, nebo jinou povinnost podle odstavce 5, postoupí žalovaný bez dalšího spisy tomuto správnímu orgánu ke splnění uložené povinnosti.“
2. V § 110 odst. 1 se za větu první vkládá věta: „Zruší-li Nejvyšší správní soud jen výrok rozhodnutí krajského soudu, jímž byla správnímu orgánu uložena povinnost podle § 78 odst. 4 nebo 5, rozhodne o vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení pouze, pokud věc vyžaduje opětovné posouzení krajským soudem.“

**Čl. 2**

**Přechodné ustanovení**

Na řízení zahájená přede dnem účinnosti tohoto zákona se použije zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

**Doplnění novely soudního řádu správního, sněmovní tisk č. 237**

Poslanecká sněmovna stojí před projednáním návrhu novely soudního řádu správního, která rozšiřuje institut tzv. nepřijatelnosti kasační stížnosti. Účelem navrhované změny je odlehčit stále zatíženějšímu Nejvyššímu správnímu soudu, který stojí na vrcholu soustavy správních soudů. Nyní navrhované doplnění uvedené novely zavádí pravomoc správních soudů vydat přímo vykonatelný výrok rozsudku, kterým bude správní orgán zavázán správní řízení ukončit rozhodnutím o určitém znění. Sledovaným účelem zavedení vykonatelného výroku rozsudku správního soudu je taktéž snížení počtu vyřizovaných věcí správními soudy, neboť odpadnou zbytečné následné soudní spory, které vznikají zejména, když správní orgány v pokračujícím řízení nerespektují závazný právní názor soudu. Pokud bude soud mít možnost hned napoprvé spor mezi žalobcem a správním orgánem definitivně rozhodnout a zavázat správní orgán ke skončení správního řízení určitým způsobem, zvýší se efektivita správního soudnictví, a tím dojde k eliminaci zbytečných následných sporů před správními soudy I. stupně i Nejvyšším správním soudem.

**Důvodová zpráva – obecná část**

Soudní řád správní v současné době v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu umožňuje soudu pouze zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení. Soud má sice pravomoc zavázat v odůvodnění svého rozsudku správní orgán svým právním názorem, avšak často dochází k situaci, kdy správní orgán opětovně rozhoduje nesprávně, právní názor soudu nerespektuje, případně opakovaně vydává rozhodnutí nesrozumitelná či nepřezkoumatelná. Tento stav vede k nízké vymahatelnosti práva, a v důsledku toho i k vyššímu zatížení specializovaných správních senátů krajských soudů a Nejvyššího správního soudu.

Pokud správní orgány v téže věci nebo v různých, avšak skutkově či právně obdobných věcech, opakovaně rozhodují nezákonně, nezbývá dotčeným jednotlivcům, než nezákonná rozhodnutí znovu a znovu napadat žalobami u správních soudů. Jelikož však výsledkem řízení před soudem nikdy není přímo vykonatelný výrok rozsudku, kterým by byla správnímu orgánu uložena povinnost vydat rozhodnutí o určitém znění, může tzv. ping-pong mezi správními orgány a správními soudy probíhat velmi dlouho. To vede k nedostatečné ochraně účastníků řízení, kteří čekají na rozhodnutí správního orgánu, které bude v souladu se zákonem, mnoho let; zvlášť tíživé dopady takové situace mívají například pro pacienty, kterým zdravotní pojišťovna nezákonně odmítá hradit život zachraňující léčbu, nebo daňové subjekty, kterým je po mnoho let zadržována nezákonně vyměřená daň.

Uvedený stav je přitom nedůvodný a jedná se jen o historický relikt pocházející z nastavení prvorepublikového, a předtím rakouského správního soudnictví (srov. § 7 zákona č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu). Přitom v samotném Rakousku byl tento model již opuštěn a dnes je systém správního soudnictví nastaven tak, že správní soud zpravidla o předmětu sporu rozhodne přímo (§ 28 odst. 2 rakouského zákona BGBl. I Nr. 33/2013, o řízení před správními soudy). Též v Německu je správním soudům umožněno přímo uložit správnímu orgánu vydání rozhodnutí o určitém znění (§ 42 odst. 1 německého zákona BGBl. I S. 686, soudního řádu správního – VwGO). Paradoxní navíc je, že podle současné úpravy českého soudního řádu správního mají správní soudy pravomoc správnímu orgánu přímo vykonatelným výrokem něco přikázat či zakázat, ale pouze v případě, že do práv žalobce nebylo zasaženo rozhodnutím, ale jiným nezákonným zásahem (§ 87 odst. 2 s. ř. s., který upravuje rozhodnutí soudu o žalobě proti nezákonnému zásahu správního orgánu). Není však žádný rozumný důvod, proč by se míra ochrany jednotlivce v řízení před správním soudem měla lišit na základě umělé procesní linie mezi rozhodnutím a jiným zásahem správního orgánu.

Navrhovaná změna soudního řádu správního ve všech podstatných ohledech zachovává dosavadní nastavení správního soudnictví v České republice. Přidává pouze možnost domáhat se žalobou nejen zrušení správního rozhodnutí a vrácení věci správnímu orgánu k dalšímu řízení, ale též toho, aby soud rovnou uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí o určitém znění. Navrhuje se, aby soud takto mohl rozhodnout ve dvou případech, a to zaprvé, pokud může sám věc definitivně posoudit, a je tedy zřejmé, jak má být správním orgánem rozhodnuto, anebo zadruhé, pokud správní orgán ve věci rozhodl již opakovaně nezákonně či procesně vadně a nejsou přítomny jiné důležité zájmy, pro které nelze věc definitivně uzavřít.

Navrhovaná změna zajistí, že soud bude moci správnímu orgánu přímo vykonatelným výrokem rozsudku uložit povinnost rozhodnout určitým způsobem, v důsledku čehož správní orgány již nebudou moci názor soudu obcházet a opakovaně rozhodovat nezákonně. Důsledkem toho bude zaprvé, že se jednotlivcům, do jejichž práv bylo nezákonně zasaženo, dostane efektivní ochrany, a zadruhé, že správní soudy budou méně zatíženy opakovaným rozhodováním v téže věci či o obdobných případech, v nichž správní orgány nerespektují ustálenou soudní judikaturu.

**Důvodová zpráva – zvláštní část**

**K čl. 1 bodu 1**

Žalobci, který podává žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, se nově dává možnost kromě zrušení napadeného rozhodnutí navrhnout, aby zároveň správnímu orgánu uložil vydat rozhodnutí s výrokem určitého znění, či, není-li takový postup vzhledem k procení úpravě správního řízení k uspokojení žalobce možný, aby uložil správnímu orgánu již žádné rozhodnutí nevydat a případně učinit jiný úkon vyžadovaný zákonem. Správní soudnictví je založeno na principu, že s předmětem řízení disponuje navrhovatel (žalobce), a ani v tomto případě není důvod se od této zásady odklonit. Soud tedy bude mít pravomoc uložit správnímu orgánu povinnost jen k návrhu žalobce.

**K čl. 1 bodu 2**

*k odstavci 4*

Správnímu soudu se zřizuje pravomoc žalovanému nebo jinému správnímu orgánu, který ve věci rozhodoval, uložit povinnost vydat rozhodnutí s výrokem určitého znění. To, kterému orgánu soud tuto povinnost uloží, bude záviset na konkrétních okolnostech věci. Jelikož žalovaným je zpravidla správní orgán, který rozhodoval o opravném prostředku ve správním řízení, bude často namístě uložit povinnost k vydání rozhodnutí správnímu orgánu I. stupně, neboť ten má vydat primární rozhodnutí o věci samé (např. stavební povolení). Jen tímto způsobem může být zajištěno, že úspěšný žalobce bude mít k dispozici přímo vykonatelný výrok soudního rozsudku, který budou správní orgány muset pod hrozbou exekučních pokut respektovat. Uložení povinnosti vydat rozhodnutí o určitém znění se týká jen výroku správního rozhodnutí, neboť jeho odůvodnění nemá žádný dopad do práv účastníků.

Navrhuje se, aby měl soud pravomoc takto postupovat ve dvou případech. Zaprvé podle písmene a), pokud byl ve věci již dostatečně zjištěn skutkový stav, ať již správním orgánem, nebo po doplnění dokazování správním soudem, a soud vyslovuje takový právní názor, na jehož základě je již jasné, jak má správní řízení dopadnout. V takové situaci není žádný rozumný důvod, proč správnímu orgánu rovnou neuložit povinnost rozhodnout určitým způsobem.

Zadruhé se navrhuje, aby měl soud možnost přímo žalovanému tutéž povinnost uložit podle písmene b) v případech, kdy sice skutkový stav dostatečně zjištěn nebyl a nemohl být ani doplněn soudem (například proto, že správní orgán zcela rezignoval na své povinnosti ve správním řízení), a to opakovaně. Za takové situace nemusí být vždy možné, aby soud vyslovil právní názor, ze kterého vyplývá, jak má být otázka, o níž se ve správním řízení rozhoduje, po právu vyřešena. Pokud však již rozhodnutí správního orgánu bylo jednou zrušeno a správní orgán ani napodruhé nerozhodl způsobem, který by umožnil plný přezkum ze strany soudu, bude zpravidla namístě, aby již správní orgán třetí příležitost k napravení svých pochybení nedostal a řízení bez dalšího skončilo pro účastníka příznivým způsobem – při uložení povinnosti nebo sankce zpravidla zastavením řízení, v řízení o žádosti účastníka o správní akt povolovacího typu půjde naopak o vydání požadovaného správního aktu. Aby tímto postupem nemohlo dojít k vydání rozhodnutí nepřiměřeně zasahujícího do práv jiných osob nebo do veřejného zájmu, je navržena podmínka, dle níž smí soud tímto způsobem postupovat jen, pokud zájmy žalobce nebo osoby zúčastněné na řízení převyšují zájmy jiných osob nebo veřejný zájem. Tato formulace ustanovení umožňuje zvážení všech potenciálně dotčených zájmů; na jedné straně bude zpravidla zájem žalobce, ale někdy i osoby zúčastněné na řízení (například stavebníka v územním řízení), na definitivním skončení správního řízení, na straně druhé budou zváženy zájmy všech ostatních osob (mezi něž podle okolností může patřit i žalobce, osoba zúčastněná na řízení nebo jiná potenciálně dotčená osoba) a veřejný zájem na tom, aby se ve správním řízení po rozhodnutí soudu dále pokračovalo a správní orgán dostal ještě jednu možnost napravit svá předchozí pochybení. Pokud by soud zjistil, že zde jsou zájmy jiných osob nebo veřejný zájem, na základě kterých nelze správní řízení rovnou ukončit ve prospěch žalobce nebo osoby zúčastněné na řízení, nezbude, než věc vrátit správním orgánům k dalšímu řízení.

---

Příklad výroku rozsudku soudu, který rozhodne podle odstavce 4:

1. Rozhodnutí žalovaného ze dne …, č. j. …, **se zrušuje.**
2. Žalovanému (nebo správnímu orgánu I. stupně) **se ukládá** povinnost vydat do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku rozhodnutí s výrokem o následujícím znění: …(například výrok stavebního povolení)

**[Tento výrok představuje navrhovanou změnu. Nově tak soud bude vydávat rozsudek s výrokem, který bude vůči správnímu orgánu přímo vymahatelný v exekučním řízení. Dosud výrok soudu rozhodujícího ve správním soudnictví přímo vymahatelný nebyl.]**

1. Věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

*k odstavci 5*

Uvedený odstavec reaguje na různorodost procesních úprav ve zvláštních veřejnoprávních předpisech. Někdy je totiž postup správního orgánu nastaven zákonem tak, že v případě pro účastníka příznivém se žádné řízení nevede a rozhodnutí nevydává, zatímco v případě pro účastníka nepříznivém se vydá rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení. V takovém případě nemusí být možný postup soudu podle navrhovaného odstavce 4, neboť správnímu orgánu nelze nařídit vydání rozhodnutí s výrokem pro účastníka pozitivním, jelikož daný zákon takové pozitivní rozhodnutí vůbec nezná. Pro takový případ se navrhuje, aby soud mohl správním orgánům zakázat opětovně vydat pro účastníka negativní rozhodnutí a uložit jim případně jiný, pro účastníka pozitivní, úkon vyplývající ze zákona (například poskytnutí požadované informace, vyplacení zadržovaných peněžních prostředků apod.).

*k odstavci 6*

V některých případech může soud dospět k závěru, že má správní orgán v principu rozhodnout určitým způsobem, avšak některé detaily, například stanovení podmínek ve výroku rozhodnutí, je namístě přenechat správnímu uvážení správního orgánu. V takovém případě se navrhuje, aby soud mohl stanovit jen zčásti, jak má znít výrok rozhodnutí správního orgánu (například „povoluje se stavba *XY*“), a ve zbytku ponechal prostor správnímu orgánu pro správní uvážení.

*k odstavci 7*

Je-li správnímu orgánu uložena povinnost, musí být k jejímu splnění stanovena přiměřená lhůta. Nejeví se jako potřebné tuto lhůtu podrobně stanovovat v zákoně, neboť ji může podle konkrétních okolností stanovit soud; zpravidla nepůjde o lhůtu přesahující jeden měsíc.

Dále se zakotvuje pravidlo, že proti rozhodnutí správního orgánu, jehož vydání bylo uloženo soudem, již nelze podat žádný opravný prostředek ve správním řízení, s výjimkou žádosti o obnovu řízení nebo nové rozhodnutí či obdobných opravných prostředků. Zákonnost rozhodnutí již bude potvrzena soudem, a nebude tedy namístě ji dále v rámci postupů před správními orgány přezkoumávat; proti výroku rozsudku ukládajícímu vydání určitého rozhodnutí bude přípustná kasační stížnost, v rámci níž bude stěžovatel moci namítat nesprávné právní posouzení krajského soudu. V případě obnovy řízení či nového rozhodnutí však dochází ke změně původního rozhodnutí na základě změny okolností, nikoliv na základě přezkoumání zákonnosti původního rozhodnutí, a tedy je namístě tyto a funkčně obdobné opravné prostředky zachovat.

Pravidlo o vyloučení opravného prostředku však neplatí pro situaci, kdy bude následně zrušeno samotné rozhodnutí soudu, na jehož základě bylo správní rozhodnutí vydáno (v důsledku zásahu Nejvyššího správního soudu, Ústavního soudu či zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů). V takovém případě naopak bude namístě vydané správní rozhodnutí odstranit, zpravidla za užití přezkumného řízení, jak tomu ostatně je i v současné době za situace, že krajský soud zruší rozhodnutí správního orgánu, ten následně vydá rozhodnutí nové, ale rozhodnutí soudu je následně zrušeno a takzvaně obživne původní rozhodnutí správního orgánu.

I proti správnímu rozhodnutí vydanému na základě povinnosti uložené soudem bude přípustná žaloba podle § 65 odst. 1 s. ř. s., v níž však bude možno namítat jen to, že správní orgán původní rozsudek soudu nerespektoval. Toto pravidlo není třeba zvláště zakotvovat, neboť vyplývá z povahy věci a v tomto smyslu nedochází k žádné změně oproti současnému stavu.

**K čl. 1 bodu 3**

Jelikož bude soud moci uložit povinnost nejen žalovanému správnímu orgánu, který rozhodoval v posledním stupni správního řízení, ale i správnímu orgánu, který rozhodoval ve stupni nižším, zakotvuje se, že v druhém uvedeném případě žalovaný spisy bez dalšího postoupí správnímu orgánu, kterému byla soudem uložena povinnost.

**K čl. 1 bodu 4**

Navrhuje se pravidlo, podle kterého bude-li Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti rušit jen výrok rozsudku krajského soudu, kterým byla správnímu orgánu uložena povinnost podle § 78 odst. 4 nebo 5, podle okolností buď věc vrátí krajskému soudu k dalšímu řízení (například v případě, kdy krajský soud výrok o uložení povinnosti odůvodnil nepřezkoumatelně, a musí danou úvahu provést opakovaně), nebo tak neučiní (v případech, kdy vydání výroku o uložení povinnosti vůbec nebylo namístě, a tedy není třeba, aby krajský soud ve věci znovu rozhodoval).

**K čl. II**

S ohledem na skutečnost, že postup podle § 78 odst. 4 nebo 5 bude muset být navržen žalobcem, se nová úprava může vztahovat jen na řízení zahájená až po účinnosti novely.