

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta
Katedra správního práva a správní vědy

Mgr. David Kryška

**SROVNÁNÍ ČESKÉHO A POLSKÉHO
SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ**

**COMPARISON OF CZECH AND POLISH
ADMINISTRATIVE JUDICIARY**

Disertační práce

Školitel:

Doc. JUDr. Vladimír Mikule

Praha, červenec 2012

Prohlášení

Tímto prohlašuji, že disertační práci na téma „*Srovnání českého a polského správního soudnictví*“ jsem zpracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 4. července 2012

David Kryška

Poděkování

Tímto srdečně děkuji svému školiteli doc. JUDr. Vladimíru Mikule za cenné připomínky, podnětné rady a metodické vedení při zpracování této práce.

Rovněž si dovoluji poděkovat ostatním členům Katedry správního práva a správní vědy Právnické fakulty UK v Praze v čele s jejím vedoucím doc. JUDr. Vladimírem Vopálkou, CSc., za poskytnutí těch nejlepších podmínek pro zpracování této práce.

Mé srdečné poděkování patří rovněž Dr. Jarosławu Sułkowskému z Fakulty práva a správy Lodžské univerzity za pomoc při obstarávání literatury a dalších materiálů nezbytných pro zpracování této práce.

Poděkování patří rovněž děkance Fakulty správy a společenských věd Varšavské polytechnické univerzity prof. nzw. dr hab. Heleně Kisilowské za to, že mi umožnila krátkodobý studijní pobyt na této fakultě, a rovněž dalším pracovníkům této fakulty, zvláště Dr. Barbaře Krupě, Dr. Michału Pręgoskému a Dr. Dominiku Sypniewskému. Zároveň děkuji Fondu mobility UK v Praze, který mi tento studijní pobyt umožnil.

Dále děkuji svým kolegyním a kolegům Mgr. Zuzaně Šnoblové, Mgr. Vítězslavu Němčákovi, Mgr. Tomáši Jablonickému a zejména Mgr. Šárce Chylíkové za laskavé přehlédnutí některých částí této práce.

Poděkování patří taktéž mé ženě Malině a Mgr. Elišce Vránové, M.A., za pomoc s překladem částí této práce za účelem publikace v cizojazyčných časopisech a Mgr. Justyně Rybczyńské a Janu Nevyjelovi za jejich pomoc s překladem abstraktu.

Vedle toho děkuji své ženě Malině za veškerou její vstřícnost, trpělivost, pochopení a podporu při psaní této práce.

V Praze dne 4. července 2012

David Kryška

Obsah

OBSAH	I
SEZNAM ZKRATEK	IV
ÚVOD	1
1. SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ JAKO SOUDNÍ FORMA KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY	10
1.1 POJEM SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ, JEHO FUNKCE A ÚČEL	10
1.2 VZTAH SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ A JINÝCH FOREM SOUDNÍ KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY	16
2. HISTORICKÝ VÝVOJ ČESKÉHO A POLSKÉHO SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ	23
2.1 RADOMSKÁ KOMISE	23
2.2 VARŠAVSKÉ KNÍŽECTVÍ, POLSKÉ KRÁLOVSTVÍ A RUSKÝ ZÁBOR	23
2.3 PŘEDLITAVSKÝ SPRÁVNÍ SOUD	24
2.4 PRUSKÝ ZÁBOR POLSKA	25
2.5 PRVNÍ ČESKOSLOVENSKÁ REPUBLIKA	26
2.6 MEZIVÁLEČNÁ DRUHÁ POLSKÁ REPUBLIKA	29
2.7 „SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ“ V LIDOVÉM A SOCIALISTICKÉM ČESKOSLOVENSKU	33
2.8 SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ V POLSKÉ LIDOVÉ REPUBLICE	35
2.9 OBNOVENÍ POLSKÉHO SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ	36
2.10 OBNOVENÍ ČESKÉHO SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ	39
2.11 REFORMA ČESKÉHO SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ – POČÁTEK DOBY SOUČASNÉ	42
2.12 REFORMA POLSKÉHO SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ – POČÁTEK DOBY SOUČASNÉ	42
2.13 SHRNU TÍ	44
3. ÚSTAVNÍ ZÁKLADY ČESKÉHO A POLSKÉHO SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ	46
3.1 ČESKÁ REPUBLIKA:	47
3.2 POLSKÁ REPUBLIKA	51
3.3 SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ POHLEDEM MEZINÁRODNÍHO PRÁVA, EVROPSKÉHO PRÁVA A EVROPSKÉHO SOFT-LAW	54
3.4 VEŘEJNOPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ V ČESKÉ REPUBLICE A POLSKÉ REPUBLICE	61
3.4.1 Česká republika	62
3.4.2 Polská republika	64
3.5 SHRNU TÍ	66
4. ORGANIZACE ČESKÉHO A POLSKÉHO SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ	69
4.1 ČESKÁ REPUBLIKA	69
4.1.1 Základy organizace správního soudnictví	69
4.1.2 Krajské soudy jako soudy správní	70
4.1.3 Nejvyšší správní soud	75
4.1.4 Nejvyšší správní soud jako vrcholný orgán správního soudnictví	78
4.2 POLSKÁ REPUBLIKA	80
4.2.1 Základy organizace správního soudnictví	80
4.2.2 Vojvodské správní soudy	81
4.2.3 Nejvyšší správní soud	86
4.2.4 Nejvyšší správní soud jako orgán dozoru	89
4.3 SHRNU TÍ	91
5. PRAVOMOC A PŮSOBNOST SOUDŮ V ČESKÉM A POLSKÉM SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ	94
5.1 ŽALOBY PROTI ROZHODNUTÍM SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ	96
5.2 ŽALOBY PROTI JINÝM AKTŮM NEBO ČINNOSTEM ORGÁNŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY VYDANÝM NEBO VYKONANÝM V INDIVIDUÁLNÍCH VĚCÍCH	97
5.3 ŽALOBA PROTI NEČINNOSTI SPRÁVNÍHO ORGÁNU	100
5.4 DOZORČÍ ŽALOBY A ŽALOBY PROTI AKTŮM DOZORU	103

5.5 PŘEZKUM PODZÁKONNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ SPRÁVNÍMI SOUDY	108
5.6 PRAVOMOCI SPRÁVNÍCH SOUDŮ PODLE ZVLÁŠTNÍCH ZÁKONŮ	110
5.7 KOMPETENČNÍ SPORY	112
5.8 VOLEBNÍ SOUDNICTVÍ	115
5.9 OCHRANA PROTI PRŮTAHŮM V SOUDNÍM ŘÍZENÍ SPRÁVNÍM	119
5.10 SPRÁVNÍ SOUDY JAKO SOUDY KÁRNÉ	120
5.11 VĚCNÁ A MÍSTNÍ PŘISLUŠNOST ČESKÝCH A POLSKÝCH SPRÁVNÍCH SOUDŮ	122
5.12 KOMPETENČNÍ SPORY MEZI CIVILNÍMI SOUDY A SOUDY V ČESKÉM A POLSKÉM SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ	123
5.12.1 Česká republika	123
5.12.2 Polská republika	125
5.13 SHRNUTÍ	127
6. ŘÍZENÍ PŘED SOUDY V ČESKÉM A POLSKÉM SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ	129
6.1 VYBRANÉ ZÁKLADNÍ OTÁZKY ŘÍZENÍ	129
6.2 ZVLÁŠTNÍ ZPŮSOBY ŘÍZENÍ (ALTERNATIVNÍ ŘEŠENÍ SPORŮ)	134
6.2.1 Vnitřní přezkum	137
6.2.2 Autoremedura	137
6.2.3 Mediační řízení	140
6.2.4 Zjednodušené řízení	142
6.2.5 Shrnutí	143
6.3 ROLE STÁTNIHO ZASTUPITELSTVÍ, PROKURATURY A OMBUDSMANA	144
6.3.1 Česká republika	144
6.3.2 Polská republika	153
6.3.3 Shrnutí	159
7. OPRAVNÉ PROSTŘEDKY V ČESKÉM A POLSKÉM SOUDNÍM ŘÍZENÍ SPRÁVNÍM	163
7.1 KASAČNÍ STÍŽNOST	163
7.1.1 Česká republika	163
7.1.2 Polská republika	173
7.1.3 Exkurz – kasace nebo reformace?	182
7.2 STÍŽNOST	197
7.3 NÁVRH A ŽALOBA NA OBNOVU ŘÍZENÍ	201
7.3.1 Česká republika	202
7.3.2 Polská republika	208
7.4 JINÉ PRÁVNÍ PROSTŘEDKY NÁPRAVY ROZHODNUTÍ SPRÁVNÍCH SOUDŮ	216
7.4.1 Česká republika	217
7.4.2 Polská republika	218
7.4.3 Navrácení v předešlý stav	223
7.5 SRHNUTÍ	224
8. IDEA NEZÁVISLÝCH SPRÁVNÍCH TRIBUNÁLŮ – SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ V MATERIÁLNÍM SMYSLU	229
8.1 NEZÁVISLÉ SPRÁVNÍ TRIBUNÁLY JAKO PROJEV JUDICIALIZACE SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ	229
8.2 ZÁSADA SPECIALIZACE	239
8.3 POLSKÁ REPUBLIKA	242
8.3.1 Samosprávná odvolací kolegia	242
8.3.2 Rada pro věci uprchlíků	247
8.3.3 Regionální účetní komory	252
8.4 ČESKÁ REPUBLIKA	254
8.4.1 Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců	254
8.5 SHRNUTÍ	259
9. MÍSTO SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ V SYSTÉMU DĚLBY MOCI – KAZUISTIKA	269
9.1 JUDICIALIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY – VYMEZENÍ POJMŮ	270
9.2 PREZIDENT REPUBLIKY JAKO ORGÁN VEŘEJNÉ SPRÁVY?	273
9.2.1 Exkurz aneb trocha historie	274
9.3 KOMORA PARLAMENTU JAKO ORGÁN VEŘEJNÉ SPRÁVY?	285

9.4 SHRnutí	290
ZÁVĚR	300
RESUMÉ	304
ABSTRACT	308
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ	312
KLÍČOVÁ SLOVA	342

Seznam zkratek

s.ř.s. – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

o.s.ř. – zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

p.u.s.a. – ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. 2002 Nr 153, poz. 1269

p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2002 Nr 153, poz. 1270

k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. 1964 Nr 43, poz. 296

KPA 1980 – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 1960 Nr 30, poz. 168, ve znění zákona – ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1980 Nr 4, poz. 8)

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

WSA – wojewódzki sąd administracyjny

NSS – Nejvyšší správní soud

ÚS / US – Ústavní soud

TK – Ústavní tribunál

Evropská úmluva – Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Pakt – Mezinárodní pakt o občanských a politických právech

Charta EU – Listina základních práv Evropské unie

Sb.n.u.US – Sbíрка nálezů a usnesení Ústavního soudu

Sb. NSS – Sbíрка rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího správního soudu

Úvod

Tématem předložené doktorské disertační práce je srovnání českého a polského správního soudnictví. Základní hypotézou této práce je tvrzení, že ideové a historické základy soudních kontrol veřejné správy v těchto státech způsobují, že jejich modely správního soudnictví jsou sice mnohdy odlišné, avšak ve své podstatě navzájem velice podobné, až takřka totožné. Obdobnou myšlenku vyjádřil před několika lety *V. Mikule* v příspěvku *Czeskie i polskie sądownictwo administracyjne – czy tradycyjna zgodność, czy też wystąpią różnice?*¹

V souvislosti s tím, že je to v současné době přibližně dvacet let, kdy byla přijata Ústava České republiky, patnáct let od přijetí Ústavy Polské republiky, a deset let, kdy došlo ke schválení zákonů završujících završily reformu správního soudnictví v obou státech (český soudní řád správní a polský zákon o řízení před správními soudy) se jeví jako vhodné podrobit bližšímu srovnání jejich úpravu správního soudnictví.

Srovnáváním se vědeckého poznání snaží docílit srovnávací právní věda.² Ta může zkoumat buďto celé právní řády, nebo pouze jejich jednotlivé instituce. Předmětem zájmu této práce tak je instituce správního soudnictví, tedy nikoliv právní řád jako celek. S ohledem na to se bude jednat o mikrokomparaci. Zároveň se bude jednat komparaci bilaterální, neboť zkoumání se omezí pouze na dva státy, a to Českou republiku a Polskou republiku.

V teorii srovnávacího práva se obecně přijímá, že aby byla srovnávací práce prací vědeckou, nemůže se omezit na pouhé srovnání zákonných textů. V rámci srovnávací právní vědy je tak třeba zkoumat nejen znění právních norem, ale rovněž jejich podobu ve společenském kontextu. Srovnávací právní věda se tak musí nezbytně zaměřit rovněž na fungování těchto norem ve společnosti. Proto předmětem této práce bude rovněž zkoumání praktického fungování jednotlivých dílčích institutů správního soudnictví v aplikační praxi, a to na jejich společenském a historickém pozadí. Pozornost bude a musí být věnována rovněž správnímu soudnictví v právní vědě v obou státech, zejména vědě o správním právu a ústavním právu. Práce tak bude zaměřena

¹ In *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*. Kraków : Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2001, s. 479-487.

² Srov. KNAPP, Viktor. *Velké právní systémy. Úvod do srovnávací právní vědy*. Praha : C.H.Beck, 1996; TÝŽ. Některé metodologické problémy srovnávací právní vědy. *Právník*, 1968, s. 91 a násl.

na právní úpravu (zákonný text), její fungování v aplikační praxi (správních soudů, ústavních soudů) a obraz v právní doktríně.

Historický vývoj instituce správního soudnictví v obou státech představuje jeden z nosných pilířů jeho současného fungování. Historické a společenské podobnosti fenoménu správního soudnictví od druhé poloviny 19. století do současnosti mají na jeho dnešní fungování významný vliv. Z tohoto důvodu bude důraz kladen rovněž na vývoj tohoto institutu v obou ze zkoumaných států (komparace historická).

Přes pochopitelné odchylky a odlišnosti, správní soudnictví v obou zkoumaných zemích vychází ze shodného modelu, tedy modelu německého správního soudnictví, a to jeho jižní větve (rakouské správní soudnictví), přes určitý historický vliv koncepce severní (pruské správní soudnictví). Svou roli pak tato skutečnost hraje při unifikačních tendencích současné doby vycházejících ze závazků obou zemí, které vyplývají z mezinárodního práva (zde zejména Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod) a práva Evropské unie nebo při hledání vhodné legislativní úpravy.

Přínosem této doktorské disertační práce by měly být poznatky, jejichž uplatnění by bylo možné ve třech oblastech. První skupinu představují poznatky, které mohou mít význam pro budoucí legislativu. Přijaté řešení v jednom ze zkoumaných států (a to nejen ve vztahu ke zmíněné unifikaci) může přispět k nalezení optimálního řešení ve druhém z nich.

Druhá skupina poznatků sledovaných zkoumáním v předmětné práci by měla obohatit vědu správního práva v části zabývající se správním soudnictvím a kontrolou činnosti veřejné správy o komparativní dimenzi s ohledem na právní úpravu, teorii a aplikační praxi v sousedním státě s již zmíněnými společnými historickými tradicemi.

Třetí skupina poznatků by mohla najít své uplatnění v praxi aplikační. Zejména nejvyšší soudy a ústavní soudy často využívají srovnávací metodu výkladu práva, která jako nadstandardní metoda výkladu práva nachází své uplatnění zejména při řešení tzv. „složitých případů“.³

³ Srov. KÜHN, Zdeněk. Srovnávací právo v judikatuře středoevropských ústavních soudů. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2002, č. 2; TÝŽ. Srovnávací metoda výkladu práva ve srovnávací perspektivě. *Právník*, 2002, č. 10; TÝŽ. Srovnávací právo a jeho místo v metodologii výkladu práva. In GERLOCH, Aleš, MARŠÁLEK, Pavel (eds.) *Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi: sborník příspěvků z vědeckého kolokvia kateder teorie práva právnických fakult České republiky (Milovy 19.-20.6. 2002)*. Praha : Eurolex Bohemia, 2003, s. 141-154. V angloamerické teorii se pod pojmem „složitý případ“ (*hard case*) zpravidla rozumí „*takovou kauzu v právu, která má za důsledek skutečný argumentační problém o správnosti výkladu práva, který nemůže být vyřešen odkazem na nějaké*

Hlavní metodou, která bude při zpracování doktorské disertační práce využívána, bude metoda srovnávací. Základní obecný pojem (*tertium comparationis*) představuje pojem správního soudnictví. Z něj budou vyčleňovány další dílčí obecnější pojmy pro srovnávání na nižších úrovních. Vychází se z toho, že každá srovnávací právní věda je nutně analytická a syntetická zároveň. Dílčími výzkumnými metodami tak budou analýza a syntéza.

Kapitola 1 souvisí s vymezením předmětu zkoumání této práce, neboť se zabývá pojmem správní soudnictví. Jsou zde představeny doktrinární pohledy nejvýznamnějších zástupců současné i dřívější české (československé) a polské právní vědy. S pojmem správního soudnictví je nerozlučně spjat pojem „soudní kontrola veřejné správy“, který je však v této práci chápán jako pojem širší. Z tohoto důvodu je v této kapitole pojem správní soudnictví vymezen rovněž odlišením od jiných forem soudní kontroly veřejné správy.

Kapitola 2 se věnuje vývoji správního soudnictví v obou zkoumaných státech a zkoumá tak jeho historické základy. Stejně jako na správní soudnictví v meziválečném Československu, také na správní soudnictví ve II. Polské republice měl vliv rakouský (předlitavský) správní soud. Přesto ne všechny oblasti soudních kontrol veřejné správy byly upraveny shodně. Po zrušení, resp. neobnovení obecného správního soudnictví v obou státech po druhé světové válce můžeme vypočítat dva momenty, výrazně ovlivňující podobu současného správního soudnictví. Prvním jsou takřka kontinuálně probíhající snahy o jeho obnovení v Polské republice od konce druhé světové války až do 80. let. Druhý takový moment představuje zřízení správního soudu v Polsku již v 80. letech. Kapitola se věnuje rovněž správnímu soudnictví v době transformace v 90. letech a přípravou a provedením jeho posledních reforem.

Kapitola 3 analyzuje ústavní základy správního soudnictví v obou zkoumaných státech, a to ve čtyřech rovínách, které mají vliv na podobu jeho ústavního modelu. Provedena tak bude analýza ústavních základů rozsahu kontroly vykonávané správními soudy, ústavních základů organizace správního soudnictví, ústavních základů opravných prostředků a vztahů správního soudnictví a soudnictví ústavního. Kapitola se rovněž věnuje úpravě správního soudnictví v základních pramenech mezinárodního a evropského práva.

jednoznačné ustanovení, určující pro výklad práva“ (KÜHN, Zdeněk. Aplikace práva ve složitých případech. K úloze právních principů v judikatuře. Praha : Karolinum, s. 42).

Kapitola 4 obsahuje analýzu prvku, ve kterém se správní soudnictví v obou státech zásadně odlišují, a sice jeho organizace. Ve správním soudnictví rozhodují v ČR obecné soudy (krajské soudy a v jejich rámci pak specializované senáty a specializovaní samosoudci) a Nejvyšší správní soud, kdežto v Polsku byla zřízena soustava speciálních správních soudů, kterými jsou Nejvyšší správní soud a vojvodské správní soudy. V Polsku se jedná o důsledek ústavního zakotvení zásady dvojinstančnosti řízení. Tato kapitola hodnotí výhody a nevýhody obou těchto organizačních uspořádání.

Kapitola 5 se věnuje úpravě pravomoci a působnosti správních soudů v obou zkoumaných státech. Pozornost je zde věnována třem základním otázkám s tím souvisejícím. První otázkou je rozsah této kontroly. Oproti taxativně stanoveným činnostem orgánů veřejné správy, proti kterým je možno se bránit pomocí zvláštních žalobních typů v českém soudním řízení správním, obsahuje polská právní úprava jakousi generální klauzuli, pomocí které se může ten, kdo má na tom právní zájem, domáhat ochrany před i jiným než v zákoně uvedeným aktům nebo činnostem v oblasti veřejné správy, které se týkají práv nebo povinností vyplývajících z právních předpisů, obecně. Zde se nabízí teze, že možnosti ochrany poskytované správními soudy jsou v Polské republice širší. S pravomocí správních soudů souvisí dále otázka, zda mají správní soudy rozhodovat věci *in merito* (věci politických stran a politických hnutí v ČR), jestliže jejich posláním je kontrolovat činnost orgánů veřejné správy. Třetí otázkou související s úpravou pravomoci a působnosti je vymezení hranice mezi působností správních soudů a soudů civilních. Kapitola proto obsahuje rovněž analýzu úpravy řešení kompetenčních sporů mezi těmito větvemi soudnictví a jejich hodnocení.

Kapitola 6 se věnuje srovnání základních prvků řízení před správními soudy. Ačkoliv s ohledem na rozsah doktorské disertační práce nelze obsáhnout a popsat celý průběh řízení před správními soudy, pro pochopení tématu v jeho celistvosti je stručná charakteristika soudního řízení správního v obou zkoumaných státech nezbytná. Více prostoru je v rámci této kapitoly věnováno zvláštním úpravám majícím vliv na celkový charakter procesu, jako jsou zvláštní způsoby řízení (alternativní řešení sporů) a žalobní a návrhová legitimace k ochraně veřejného a celospolečenského zájmu.

Kapitola 7 se věnuje analýze opravných prostředků v českém a polském soudním řízení správním. Reforma českého správního soudnictví z roku 2002 této oblasti nevěnovala příliš pozornosti a omezila se ve svých úvahách pouze

na mimořádný opravný prostředek ve formě kasační stížnosti.⁴ Vedle ní český soudní řád správní upravuje ještě návrh na obnovu řízení, který však je využitelný v poměrně úzkém rozsahu. Naproti tomu polský zákon o řízení před správními soudy upravuje dva řádné opravné (odvolací) prostředky ve formě kasační stížnosti a stížnosti, dva restituční mimořádné opravné prostředky ve formě žaloby na obnovu řízení a žaloby na prohlášení protiprávnosti pravomocného rozhodnutí a další specifické opravné prostředky jako odpor a odvolání. V této kapitole je učiněna zmínka rovněž o dalších prostředcích nápravy rozhodnutí správních soudů jako je ústavní stížnost, prohlášení neplatnosti rozhodnutí správního soudu a navrácení v předešlý stav.

Kapitola 8 je věnována ideji nezávislých správních tribunálů, tedy orgánů materiálně vykonávajících soudnictví, které jsou však formálně zařazeny do struktury veřejné správy (moci výkonné). Kapitola analyzuje, zda je možné některé z orgánů zkoumaných států mezi nezávislé správní tribunály zařadit. Toto téma souvisí s formováním modelu instančnosti správního řízení a soudního řízení správního a jejich vzájemných vztahů. Kapitola zkoumá možnosti nahrazení klasického schématu dvou instancí ve správním řízení a dvou v soudním řízení správním (2+2) modelem jednodušším, který by přispěl k projednání věci v přiměřené lhůtě a bez zbytečných (neodůvodněných) průtahů.

Kapitola 9 obsahuje kazuistiku týkající se projednávání některých „složitých případů“ před českými a polskými soudy, které se musely vyrovnat s otázkou, zda jsou správní soudy příslušné k projednávání žalob proti aktům, činnostem nebo nečinnostem ústavních orgánů tradičně řazených zcela mimo veřejnou správu (prezident republiky, komora parlamentu), které však v určitém rozsahu vykonávají správní činnosti schopné zasáhnout od subjektivních práv jednotlivce.

Srovnáním českého a polského (mimo jiné) správního soudnictví se ve své práci *Správní soudnictví ve státech slovanských* věnoval *K. Laštovka*.⁵ Z polských autorů doby meziválečné se na československou úpravu místy odvolával *J. S. Langrod* (*Zarys sądownictwa administracyjnego 1925, Kontrola administracji 1929*).

⁴ Srov. Výchozí teze pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační struktury. *Právní praxe*, 2000, č. 6.

⁵ In HÁCHA, Emil (red.) *Pocta k šedesátým narozeninám Dr. Jiřího Hoetzla*. Bratislava : Právnická fakulta University Komenského v Bratislavě, 1934, s. 7-32.

Již od počátku své vědecké práce se srovnáním českého a polského správního práva, soudních kontrol veřejné správy zvláště, zabýval a zabývá *V. Mikule*.⁶ Správní soudnictví ve druhém státě popisují jinak většinou jako jednu z mnoha svých částí díla srovnávacího správního práva. Tak je tomu v případě českých autorů *L. Pítrové* a *R. Pomahače* (*Evropské správní soudnictví* 1998), kolektivu autorů pod vedením *V. Sládečka* a *V. Tomoszkové* (Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy) nebo v práci vzniklé pod redakcí polského autora *Z. Kmiecika* (*Postępowanie administracyjne w Europie* 2010).

V tomto ohledu stojí za zmínku rovněž výstupy z konferencí vzniklých ze spolupráce pražské a krakovské katedry správního práva (časopis *Správní právo* 1997, č. 3-4; *Jednolitość orzecznictwa sądowo-administracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych* 1999). Tématu se rovněž věnovala *H. Pipková*.⁷ Z polských autorů se určitými ústavněprávními aspekty problematiky zabývá *J. Sułkowski*,⁸ srovnání institutu kasační stížnosti učinila *H. Knysiak-Molczyk* (*Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym* 2010).

Tato práce si klade za cíl na uvedené práce nejen navázat, ale problematiku obohatit o srovnání těch dílčích institutů správního soudnictví v obou zemích, jimž doposavad pozornost nebyla příliš věnována nebo byly rozebírány pouze okrajově.

Z mnohých autorů, jejichž díla byla použita jako sekundární zdroje při zpracování této práce, chci na tomto místě jmenovat zejména meziválečné autory *E. Háchu*, *J. Hoetzla* a *K. Laštovku* a *T. Hilarowicze* a *J. S. Langroda*.

Ze současných českých autorů použitých prací zmíním *M. Mazance*, *V. Mikule*, *R. Pomahače* a *V. Sládečka*, jakož i autory komentáře k soudnímu řádu správním (*V. Vopálka*, *V. Mikule*, *V. Šimůnková*, *M. Šolín*) nebo kolektiv autorů pražské učebnice obecné části správního práva pod vedením *D. Hendrycha*.

Ze současných polských autorů je v tomto ohledu třeba jmenovat zejména autory komentářů k polskému zákonu o řízení před správními soudy: 1) *B. Dauter*, *B. Gruszczyński*, *A. Kabat* a *M. Niezgódka-Medek*, 2) *J. P. Tarno*, 3) *T. Woś*, *H. Knysiak-Molczyk*, *M. Romańska*, jejichž i jiná díla byla při zpracování této práce

⁶ Srov. většinu v této práci citovaných děl tohoto autora.

⁷ Srov. např. PIPKOVÁ, Hana. Současný model jednostupňového správního soudnictví. *Právní rozhledy*, 1997, č. 4; TÁŽ. PIPKOVÁ, H. K návrhům na reformu polského správního soudnictví. *Justiční praxe*, 2002, č. 3.

⁸ Srov. např. jeho dále citované práce.

použita. Dále je třeba uvést autorskou dvojici *B. Adamiak a J. Borkowski, Z. Kmieciaka, R. Suwaje a J. Zimmermanna*, jakož i práce *R. Hausera*. Při zpracovávání kapitoly o opravných prostředcích pak pro mne byly zásadní pomocí práce již zmiňované *H. Knysiak-Molczyk*.

Výsledky této disertační práce byly uveřejněny nebo přijaty k uveřejnění v následujících člancích a příspěvcích ve sbornících:

KRYSKA, D. Role státního zastupitelství, prokuratury a ombudsmana v soudním řízení správním podle české a polské právní úpravy. *Právní rádce*, 2010, č. 11 – **kapitola 6.3**

KRYSKA, D. Vybrané aspekty právní úpravy víz v Polské republice aneb soudní přezkum vízových věcí na polském příkladě. In Jílek, D., Pořízek, P. (eds.) *Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie. Quo vadis, visum? K počtě JUDr. Otakara Motejla. Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 16. června 2010 v Kanceláři veřejného ochránce práv*. Praha : Kancelář veřejného ochránce práv, 2010 – **část kapitoly 5**

KRYSKA, D. K třicátému výročí vzniku polského Nejvyššího správního soudu. In JIRÁSKOVÁ, V., WITKOWSKI, Z. (eds.). *Ústavní systém České republiky a Polské republiky po přistoupení k Evropské unii*. Praha : Leges, 2011 – **části kapitol 2 a 4**

KRYSKA, D. K reformatorní pravomoci českého a polského Nejvyššího správního soudu v řízení o kasační stížnosti. In ŠTURMA, P. (ed.) *I. celostátní studentská vědecká konference SVOČ v oboru právo a právní věda*. Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta v nakl. Eva Rozkotová, 2011 – **kapitola 7.1.3**

KRYSKA, D. Žaloba proti nečinnosti orgánu veřejné správy podle polské právní úpravy jako možná inspirace pro českého zákonodárce? In KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A. VALACHOVÁ, K. (eds.) *Nečinnost ve veřejné správě. Sborník z konference uskutečněné pod záštitou JUDr. Pavla Varvařovského, veřejného ochránce práv*,

ve dnech 23. až 24. června 2011 v Kroměříži. Brno–Praha: Kancelář veřejného ochránce práv–Wolters Kluwer, 2012 (v tisku) – **část kapitoly 5**

KRYSKA, D. Pravomoc a působnost soudů v českém a polském správním soudnictví. In Jílek, D., Pořízek, P. (eds.) *Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum. Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 20. října 2011 v Kanceláři veřejného ochránce práv.* Brno–Praha: Kancelář veřejného ochránce práv–Wolters Kluwer, 2012 (v tisku) – **kapitola 1, část kapitoly 5 a kapitola 6.1**

KRYSKA, D. Idea nezávislých správních tribunálů a její možné uplatnění v cizineckém a azylovém právu se zaměřením na českou a polskou právní úpravu. In Jílek, D., Pořízek, P. (eds.) *Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum. Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 20. října 2011 v Kanceláři veřejného ochránce práv.* Brno–Praha: Kancelář veřejného ochránce práv–Wolters Kluwer, 2012 (v tisku) – **kapitola 8**

KRYSKA, D. Ústavní základy českého a polského správního soudnictví. *Acta Iuridica Olomoucense.* 2012 (v tisku) – **kapitola 3**

KRYSKA, D. Na pomezí správního dozoru a správního soudnictví.⁹ – **část kapitoly 5 a kapitola 8.3.3**

KRYSKA, D. Alternativní řešení sporů a správní soudnictví.¹⁰ – **kapitola 6.2**

V případě výsledků této disertační práce obsažených v kapitolách 2, 4, 7 a 9 probíhá v současné době recenzní řízení.

⁹ Jako výstup ze semináře „*Správní dozor*“ (11. listopadu 2011, Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, Ministerstvo vnitra ČR, Praha) bude publikován v časopise *Správní právo*.

¹⁰ Jako výstup z mezinárodní konference Olomoucké právnické dny 2012 (24. – 25. května 2012, Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci, Olomouc) bude publikován ve sborníku příspěvků sekce správního práva.

Závěrem pouze dodám, že práce vychází z právního stavu ke dni 30. června 2012.

1. Správní soudnictví jako soudní forma kontroly veřejné správy

1.1 Pojem správního soudnictví, jeho funkce a účel

Pojem správního soudnictví není chápán zcela jednotně. Z hlediska předmětu této práce proto považuji za účelné přiblížit alespoň ve zkratce, jak jej chápala a chápe česká a polská právní věda.¹¹

J. Hoetzel viděl v pojmu správní soudnictví „zařízení, která mají garantovati dobré aplikování norem veřejného práva.“¹² *E. Hácha* pak správní soudnictví vymezil jako „pronikání veřejné správy tradičními metodami soudnictví“, kdy hovořil o judicializaci veřejné správy.¹³ Z československé meziválečné literatury zmíním ještě *K. Laštovku*, podle kterého v případě správního soudnictví „[j]de tu o to, aby kontrola zákonnosti aktů správních byla svěřena orgánům nezávislým, totiž orgánům, které by byly nezávislé i po stránce subjektivní (ve svém postavení) i po stránce objektivní (ve svém rozhodování). Jako takovéto nezávislé orgány padají v úvahu a) soudy ať řádné ať správní ze soudců složené, kteří jsou chráněni soudcovskou nezávislostí po stránce subjektivní (v postavení soudců) i po stránce objektivní (ve vykonávání soudcovské pravomoci); b) úřady správní, v nichž zasedají buď sami nebo spolu s úředníky, ale v dostatečném počtu, nezávislí laikové.“¹⁴

V. Mikule v odborné diskusi koncem 60. let vymezil základní znaky správního soudnictví tak, že 1. se jedná o činnost soudů (orgánů odlišných od správních orgánů), 2. jedná se o **činnost kontrolní**, 3. soudní kontrola se týká pouze individuálních

¹¹ Podrobnou analýzu pojmu správního soudnictví, a to nejen z hlediska názorů české nauky, nýbrž rovněž s ohledem na náhledy zahraniční, představil v poslední době *SLÁDEČEK, Vladimír* In *SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika* a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha : Wolters Kluwer, 2010, s. 17-32.

¹² *HOETZEL, Jiří. Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha : Melantrich, 1934, s. 376 [dále citováno jako *HOETZEL, Jiří. Československé správní právo*]. Tento autor zároveň upozorňoval, že k pojmu správní justice „nemůžeme přistupovati s apriorními nějakými představami a měřítky, nýbrž musíme respektovati, co ten který stát pod správní justici rozumí.“ (Tamtéž, s. 375). Tento názor je bezpochyby aktuální dodnes.

¹³ *HÁCHA, Emil. Správní soudnictví*. In *Slovník veřejného práva československého*. Sv. IV. Brno : Polygrafia – Rudolf H. Rohrer, 1938, s. 589-590.

¹⁴ *LAŠTOVKA, Karel. Správní soudnictví ve státech slovanských*. In *HÁCHA, Emil (red.) Pocta k šedesátým narozeninám Dr. Jiřího Hoetzla*. Bratislava : Právnická fakulta University Komenského v Bratislavě, 1934, s. 8.

správních aktů (nikoliv jiné správní činnosti či normativních správních aktů), 4. jedná se o **kontrolu právní**, (kontrolním kritériem je právní řád, nikoliv účelnost), 5. **kontrola** individuálního správního aktu **je jeho hlavním cílem**, 6. řízení je vedeno **ve formě právního sporu** zahájeného na návrh, 7. **správní orgán** se stává pouhým **účastníkem řízení** a 8. rozhodnutí soudu působí *erga omnes*, nikoliv pouze *inter partes*.¹⁵ Tento autor na jiném místě upozorňuje na mnohoznačnost pojmu „správní soudnictví“, a v jakémsi základním členění jím rozumí buďto „*rozhodovací činnost nezávislých soudů (soudů v technickém smyslu) v rámci jejich pravomoci právními předpisy aktuálně vymezené*“, nebo „*jde o „nalézání práva“ ve věcech „správních“, tj. ve věcech, které jsou materiálně věcmi veřejného práva; rozhodování v těchto věcech sice právní řád zpravidla svěřuje orgánům správním ..., nikoliv zřídka však o nich přímo rozhodují i soudy v technickém smyslu*“.¹⁶

M. Mazanec v jedné ze svých prací pak pod pojmem správního soudnictví rozuměl „*přezkum zákonnosti aktů orgánů veřejné správy, prováděný soudem složeným ze soudců osobně i funkčně nezávislých, na základě generální klauzule ve formalizovaném řízení, odlišném od řízení ve věcech civilních*.“¹⁷ Na jiném místě M. Mazanec představuje v komparativním pohledu následující modely nezávislé kontroly veřejné správy (podle něj správní soudnictví v širším smyslu):

- 1) rozhodování správních orgánů samostatné soustavy uvnitř veřejné správy, separované jak od „výkonné“ správy, tak od moci soudní, bez participace soudů v našem chápání soudní moci (např. Francie),
- 2) rozhodování uvnitř veřejné správy, zvláštními orgány složenými z úředníků a z občanů, kteří jsou odborníky pro daný obor; tato soustava je završena nejvyšším správním soudem (např. Prusko),
- 3) rozhodování ve zvláštní úpravě odvolacího řízení nebo u vyšších stupňů správního řízení speciálními exekutivními orgány s plnou jurisdikcí, jejichž členové mají zajištěnou nezávislost (např. anglické správní tribunály, USA),

¹⁵ MIKULE, Vladimír. Správní soudnictví v Československu. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 1968, č. 4, s. 43-44; zdůraznění doplněno [dále jen Správní soudnictví v Československu]

¹⁶ MIKULE, Vladimír In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009, s. 542 [dále citováno jako HENDRYCH, Dušan a kol. 2009].

¹⁷ MAZANEC, Michal. Nejvyšší správní soud a správní soudnictví (Poznámky ke koncepci). *Právní praxe*, 1993, č. 7, s. 417; zdůraznění doplněno.

- 4) rozhodování v orgánním (organickém) správním soudnictví, kdy je kontrola vykonávána zvláštními správními soudy oddělenými od soustavy obecných soudů (např. Rakousko, současná úprava v Německu, Polsko, I. ČSR),
- 5) rozhodování pouze obecných soudů v plné jurisdikci (např. anglická doktrína „judicial review“).¹⁸

Podle *J. Filipa* je podstatou správního soudnictví to, že „o zásazích správních orgánů do postavení fyzických a právnických osob nerozhoduje jiný, nadřízený správní orgán, nýbrž soud nebo nějaký kvazisoudní orgán, který postupuje metodami soudnictví a je na správních orgánech nezávislý.“¹⁹

Konečně *V. Sládeček* vymezuje správní soudnictví jako „činnost, která je zaměřena na **ochranu subjektivních veřejných práv a kontrolu zákonnosti** v jednání orgánů veřejné správy, jež vykonávají státní orgány zpravidla soudního typu, příp. státní orgány více či méně nezávislé.“²⁰

V meziválečné Polské republice definoval *T. Hilarowicz* správní soudnictví, zejména s ohledem na tehdejší polský Nejvyšší správní soud, jako „zkoumání zákonnosti správních aktů ... speciálním orgánem na jedné straně mimo organizaci správních úřadů, na straně druhé mimo řádné soudy, vybavený atributy soudcovské nezávislosti, ve speciálním řízení se vzorem v řízení před řádnými soudy.“²¹

V současné době *J. Zimmermann* nejprve rozlišuje pojmová sousloví „správní soudnictví“ a „soudní kontrola správy“, aby následně představil jejich společnou definici. Píše pak o „kontrole správy vykonávané k tomu speciálně povolányi nezávislými orgány (soudy).“²²

Pojmu se s ohledem na polskou právní nauku věnuje *J. Joachimowski*.²³ Rozlišuje soudně-správní kontrolu jako soudní kontrolu správy vykonávanou správními

¹⁸ MAZANEC, Michal. K úvahám nad záměry reformy správního soudnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2000, č. 2, s. 225-226; obdobně MIKULE, Vladimír In HENDRYCH, Dušan a kol. 2009, s. 543.

¹⁹ FILIP, Jan In FILIP, Jan, SVATOŇ, Jan, *Státověda*. 5. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2011, s. 289.

²⁰ SLÁDEČEK, Vladimír In SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol., *op. cit.*, s. 30; zdůraznění D. K.

²¹ HILAROWICZ, Tadeusz. *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*. Warszawa : Księgarnia F. Hoesicka, 1925, s. 13.

²² ZIMMERMANN, Jan. *Prawo administracyjne*. 4. wydanie. Warszawa : Wolters Kluwer, 2010, s. 364-365 [dále citováno jako ZIMMERMANN, Jan. *Prawo administracyjne*].

²³ JOACHIMOWSKI, Jacek. Pojęcie „sądowej kontroli administracyjnej” w polskiej doktrynie prawa administracyjnego. *Casus*, 2005, č. 38.

soudy.²⁴ Správními soudy pak chápe nezávislou a oddělenou soustavu jurisdikčních orgánů, které rozhodují spory mezi občany či soukromými osobami a orgány veřejné správy. Předmětem této kontroly je podle něj zákonnost činnosti veřejné správy, přičemž správní soud nemá možnost meritorně zasahovat do sféry její činnosti a jeho pravomoc má zásadně povahu kasační. Rozsah této kontroly podle tohoto autora vychází z generální klauzule a jeho předmětem je jak ochrana subjektivních práv jednotlivce, tak ochrana objektivního práva.²⁵

J. Jendroska definuje správní soud jako „*státní orgán vykonávající kontrolu činnosti veřejné správy, nezávislý na správě, vybavený soudcovskou nezávislostí.*“²⁶

V polské právní vědě bývá často definován spíše pojem „soudní řízení správní“ (doslova „řízení soudně-správní“, *postępowanie sądowoadministracyjne*), a to s odkazem na ústavní a zákonnou úpravu.²⁷ Je pak chápáno jako řízení před správními soudy, zcela oddělené od řízení správního, jehož předmětem je soudně-správní věc vymezená právě Ústavou PR a zákonem o řízení před správními soudy.²⁸ Soudním řízením správním se rozumí „*procesním právem upravený průběh činnosti správního soudu a jiných subjektů tohoto řízení vykonaných za účelem rozhodnutí sporu o soulad s právem činnosti či nečinnosti orgánu vykonávajícího veřejnou správu.*“²⁹

Správní soudnictví v sobě spojuje dva samostatné pojmy, které vzájemným spojením získávají zcela nový obsah, a sice pojmy „(veřejná) správa“ a „soudnictví“. Pokud jde o pojem „soudnictví“, podle *F. Zoulíka* v sobě pojem zahrnuje činnost označovanou jako „souzení“, instituce, které ji provádějí a pravidla, kterými se řídí.³⁰

²⁴ Tamtéž, s. 16.

²⁵ Tamtéž, s. 17-18.

²⁶ JENDROŠKA, Jan. *Ogólne postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*. Wrocław : Kolonia Limited, 2007, s. 204.

²⁷ Srov. kapitolu 3.

²⁸ Srov. např. CHORAŻY, Krzysztof, TARAS, Wojciech, WRÓBEL, Andrzej. *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*. 4. vydání. Warszawa : Wolters Kluwer, 2009, s. 251-252.

²⁹ ADAMIAK, Barbara, BORKOWSKI, Janusz. *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*. 6. vydání. Warszawa : LexisNexis, 2008, s. 98 [dále citováno jako ADAMIAK, Barbara, BORKOWSKI, Janusz. *Postępowanie*].

³⁰ ZOULÍK, František. *Soudy a soudnictví*. Praha : C. H. Beck/SEVT, 1995, s. 98 [dále citováno jako ZOULÍK, František. *Soudy a soudnictví*]. „Souzení“ je pak podle něj „*poznávací činnost, spočívající v řešení sporných konkrétních případů podle obecných pravidel*“ (Tamtéž, s. 13, důraznění doplněno). *F. Zoulík* zde rozlišuje rovněž subjektivní a formální pojetí soudnictví na jedné straně, a objektivní a materiální pojetí soudnictví na straně druhé. Oproti prvnímu, ono druhé pojetí upřednostňuje charakter činnosti před povahou objektu (Tamtéž, s. 15-18). Na tomto místě se však věnuji zejména formálnímu pojetí správního soudnictví, tedy správnímu soudnictví vykonávanému soudy v technickém smyslu. K materiálnímu pojetí správního soudnictví srov. kapitolu 8.

K pojmovým znakům soudnictví pak patří i soudcovská nezávislost, když soud jako nezúčastněný třetí má rozhodnout spor o právo.³¹ Při definování pojmu „veřejná správa“, připomeňme slova *J. Hoetzela*, který ji ve formálním pojetí vymezoval jako „*veškerou činnost orgánů zvaných správními úřady*“³² (pozitivní vymezení), tedy činnost správních úřadů *a contrario* zákonodárných sborů a soudů³³ (negativní vymezení). V negativním materiálním pojetí se pak veřejná správa vymezuje jako souhrn činností, který není ani zákonodárstvím, ani soudnictvím.³⁴

Správní soudnictví se liší od soudnictví civilního nebo trestního v odlišném způsobu aplikace práva. Správní soudy totiž neaplikují správní právo přímo, nýbrž se omezují na kontrolu toho, zda jej správně aplikovala veřejná správa (její orgány).³⁵ Tím se dostáváme k další podstatě správního soudnictví, kterou představuje kontrola veřejné správy.

Správní soudnictví bývá často, avšak ne zcela správně, se „soudní kontrolou veřejné správy“ zaměňováno. Kontrola veřejné správy spočívá ve zkoumání, zda činnosti orgánů veřejné správy odpovídají právem požadovanému stavu, a ve vyvození důsledků v případě odchýlení se od tohoto stavu.³⁶ Tuto kontrolu však vykonávají nejen správní soudy, ale v určitém rozsahu i soudy ústavní, civilní či trestní, eventuálně soudy zvláštní. Rozdíl spočívá v tom, že správní soudy jsou povolány výhradně k tomu, aby tuto kontrolu poskytovaly.³⁷

Jak bylo již výše naznačeno, podstatou soudnictví obecně je rozhodování sporu o právo. Ve správním soudnictví máme co do činění se sporem o protiprávnost určitého aktu nebo činnosti veřejné správy. Tento spor spočívá v tom, že subjekt, který je adresátem tohoto aktu před soudem namítá jeho protiprávnost, kdežto orgán veřejné správy se snaží prokázat, že tento akt je v souladu s právem.³⁸

Jak bylo uvedeno, kontrola veřejné správy spočívá v tom, zda její činnost odpovídá právem požadovanému stavu. Tento proces má přitom rovněž axiologický

³¹ Tamtéž, s. 81-83.

³² HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*, s. 12.

³³ HOETZEL, Jiří. Akt správní. In *Slovník veřejného práva československého*. Sv. I., Brno : Polygrafia – Rudolf H. Rohrer, 1929, s. 34.

³⁴ Srov. např. HENDRYCH, Dušan In HENDRYCH, Dušan a kol. 2009, s. 6.

³⁵ K tomu srov. MERKL, Adolf. *Obecné právo správní*. 2. díl. Praha–Brno : Orbis, 1932, s. 223.

³⁶ Srov. ZIMMERMANN, Jan. *Prawo administracyjne*, s. 408.

³⁷ Srov. ZIMMERMANN, Jan. Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego. In *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*. Warszawa : Naczelny Sąd Administracyjny, 2005, s. 491.

³⁸ Srov. tamtéž, s. 494.

rozměr, když jejím účelem má být označení jevů nežádoucích na jedné straně a hodnot, které mají být chráněny na straně druhé. Z tohoto důvodu představuje účel správního soudnictví rovněž ochrana určitých hodnot.³⁹ Jde-li o funkce správního soudnictví, jmenuje jich *V. Mikule* pět. Jsou jimi ochrana subjektivních práv jednotlivců, ochrana objektivního práva, ochrana politických zákonodárných kompromisů, ochrana dělby státní moci a právně kultivační funkce.⁴⁰ Na ochrannou funkci klade důraz rovněž *B. Adamiak*, která se podle ní projevuje v ochraně individuálního zájmu, ochraně společenského (veřejného) zájmu a ochraně zákonnosti.⁴¹ Na ochrannou funkci tak můžeme nahlížet ze dvou úhlů pohledu, a sice subjektivního a objektivního.⁴² Do jaké míry je ten který model správního soudnictví založen na systému ochrany objektivního práva, záleží na takových jeho prvcích, jako je možnost podání žaloby k ochraně veřejného zájmu (*actio popularis*), žalobní legitimace orgánů „veřejné žaloby“, vázanost soudu důvody a rozsahem žaloby, jeho možnost zahájit řízení z moci úřední apod.

České i polské správní soudnictví je tradičně založeno na subjektivní jurisdikci, tedy ochraně subjektivních (veřejných) práv.⁴³ Podle *J. S. Langroda* je na druhou stranu je z praxe známá i činnost takový správních soudů, při jejichž rozhodování není ochrana práv jednotlivce rozhodující, avšak z podstaty samé se vždy musí jednat o kontrolu veřejné správy. Z toho vyvozoval, že ochrana práv je vedlejším úkolem správního soudnictví, jehož hlavním a základním účelem je kontrola veřejné správy.⁴⁴ Ústavní pořádek České republiky v tomto ohledu spíše preferuje ochranu subjektivních práv jednotlivce, neboť právě k tomuto účelu jsou soudy, zejména ty vykonávající kontrolu veřejné správy povolány. Ústavní úprava v Polské republice v tomto ohledu není tak jednoznačná, neboť akcentuje jak ochranu subjektivních práv ze strany správních soudů,

³⁹ Srov. tamtéž, s. 498. Podle *J. Zimmermanna* je přitom kontrola veřejné správy přímým cílem správního soudnictví, kdežto ochrana těchto hodnot cílem nepřímým, sekundárním (Tamtéž). Naopak *F. Zoulík* považuje za primární funkci správního soudnictví ochranu subjektivních práv, kdežto kontrola veřejné správy je v tomto případě druhořadá (ZOULÍK, František. *Soudy a soudnictví*, s. 173-174).

⁴⁰ MIKULE, Vladimír. Význam správního soudnictví pro všeobecnou právní kultivaci veřejné správy. *Správní právo*, 1997, č. 3-4, s. 139-140.

⁴¹ ADAMIAK, Barbara In ADAMIAK, Barbara, BORKOWSKI, Janusz. *Postępowanie*, s. 28.

⁴² Srov. ZIMMERMANN, Jan. Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego, *op. cit.*, s. 498-501.

⁴³ Takovým soudem byl podle prvorepublikový československý Nejvyšší správní soud, stejně jako meziválečný polský Nejvyšší správní soud – viz kapitolu 2.

⁴⁴ LANGROD, Jerzy Stefan. *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnem uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*. Warszawa : Biblioteka Polska, 1925, s. 29 [dále citováno jako LANGROD, Jerzy Stefan. *Zarys*].

tak jejich kontrolní funkci vůči veřejné správě.⁴⁵ Nelze se však na tomto místě neztotožnit s *J. Joachimowskim*, podle kterého správní soudnictví demokratického právního státu by mělo být schopno zaručit jak ochranu subjektivních práv jednotlivce, tak i ochranu objektivního práva.⁴⁶ Každý adresát aktu nebo činnosti orgánu veřejné správy musí mít totiž možnost domáhat se ochrany svého subjektivního práva, popřípadě právního zájmu.⁴⁷ Nehledě na to, že každá poskytnutá ochrana subjektivního práva je zároveň ochranou objektivního právního řádu. Není proto možné alespoň v určitém rozsahu rezignovat na ochranu objektivního práva a veřejného zájmu v rámci správního soudnictví. Neblahá česká zkušenost 90. let je toho důkazem.⁴⁸

Nebudu se pokoušet na tomto místě definovat pojem správního soudnictví, neboť tak podle mého názoru učili přede mnou již jiní, které jsem si dovolil citovat výše, a to včetně zdůraznění jeho zásadních znaků. To, jak je „pravé“ správní soudnictví v České republice a Polské republice pojímáno, podle mého názoru nejlépe vynikne srovnáním s jinou formou soudní kontroly veřejné správy, a sice tou, kterou vykonávají řádné soudy.

1.2 Vztah správního soudnictví a jiných forem soudní kontroly veřejné správy

Z uvedeného vyplývá, že pojmovým znakem správního soudnictví je kontrola veřejné správy. V českém správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem a za podmínek, které stanoví zákon. Vedle toho rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.⁴⁹ Z ústavního zakotvení Nejvyššího správního soudu lze dovodit, že má tento soud vykonávat soudní moc ve věcech správních a že tato působnost jiným soudům z Ústavy

⁴⁵ K tomu srov. kapitolu 3.

⁴⁶ JOACHIMOWSKI, Jacek, *op. cit.*, s. 17.

⁴⁷ Tamtéž.

⁴⁸ Mám zde na mysli situaci, kdy po zrušení prokuratury bylo na ochranu objektivního právního řádu v oblasti veřejné správy takřka rezignováno, což pochopitelně některým skupinám mohlo vyhovovat. Soudní řád správní na to reagoval zavedením zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu v § 66. K tomu srov. kapitolu 6.

⁴⁹ Srov. § 2 s.ř.s.

ČR nenáleží.⁵⁰ V Polské republice vykonávají správní soudy soudnictví kontrolou činnosti veřejné správy a rozhodováním některých kompetenčních sporů z oblasti veřejné správy, a tato kontrola je vykonávána s ohledem na soulad s právem, nestanovili zákon jinak.⁵¹ Situace, kdy by vykonávaly kontrolu činnosti veřejné správy jiné soudy, může představovat pouze výjimku z obecného pravidla.

Bylo však již řečeno, že ve větším či menším rozsahu vykonávají kontrolu veřejné správy i soudy řádné,⁵² eventuálně zvláštní. Pozornost zaslouží rovněž kontrola veřejné správy vykonávána ústavními soudy, neboť někdy se hovoří o „zvláštním správním soudnictví“ vykonávaném ústavními soudy.⁵³

Míst, ve kterých dochází ke styku mezi veřejnou správou a mocí soudní, je mnoho.⁵⁴ Obecné soudy zkoumají činnosti orgánů veřejné správy v rámci tzv. prejudiciálních otázek,⁵⁵ trestní soudy mnohdy zkoumají jejich činnost v rámci rozhodování o vině za trestný čin. Civilní soudy pak často z důvodů účelnosti, vhodnosti či důvodů historických rozhodují věci z oblasti, která materiálně spadá do práva veřejného (věci rodinné, ochrana nezletilých, otázky osobní svobody, profesní samosprávy, spolkové a další věci, které systematicky bývají zařazovány mezi tzv. nesporná řízení), a to nezřídka na návrh nebo jako důsledek určité činnosti orgánu veřejné správy.⁵⁶ V Polské republice obecné soudy rozhodují rovněž ve věcech volebních, ve věcech referenda či ve věcech politických stran (o tom níže).

Další příklad představují situace tzv. dočasného nedostatku podmínky řízení (polská procesualistika užívá pojem „dočasná nepřipustnost soudní cesty“).⁵⁷ Jedná se o případy, kdy je možné se domáhat svých práv před civilním soudem pouze tehdy,

⁵⁰ MIKULE, Vladimír. Ještě ke správnímu soudnictví a jeho organizaci. *Právní praxe*, 1994, č. 4, s. 188. Takový závěr tento autor vyvozuje z označení Nejvyššího správního soudu jako soudu „správního“.

⁵¹ Srov. čl. 1 p.u.s.a.

⁵² Řádnými soudy zde poněkud zjednodušeně rozumím soudy civilní a soudy trestní.

⁵³ Vztahem ústavního a správního soudnictví v České republice a Polské republice jsem se věnuji v kapitole 3.

⁵⁴ V. Mikule v této souvislosti hovoří o jiných vztazích mezi veřejnou správou a soudy (srov. MIKULE, Vladimír In HENDRYCH, Dušan a kol. 2009, s. 604-621).

⁵⁵ „Prejudiciální ... otázka je taková právní otázka, která sama není předmětem řízení, avšak na jejím vyřešení je závislé rozhodnutí, které má soud učinit.“ (WINTEROVÁ, Alena a kol., *Civilní právo procesní. Vysokoškolská učebnice*. 3. vydání. Praha : Linde Praha, 2004, s. 251).

⁵⁶ Mimo jiné se jedná také o věci cizinecké. Podle § 200o a násl. o.s.ř. rozhodují civilní soudy o propuštění cizince zajištění, podle čl. 101 a násl. polského zákona o cizincích (Dz.U. 2003 Nr 128, poz. 1175) rozhodují civilní soudy o umístění cizince v zajištění nebo o je vzeti do vyhošťovací vazby).

⁵⁷ Srov. ADAMIAK, Barbara In ADAMIAK, Barbara, BORKOWSKI, Janusz. *Postępowanie*, s. 358.

jestliže se dotčená osoba nejprve domáhala svých práv v rámci správního řízení před příslušným orgánem.⁵⁸

V České republice se může poškozený domáhat náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem teprve tehdy, pokud do šesti měsíců nebyl jeho nárok plně uspokojen příslušným správním úřadem. Uplatnění nároku na náhradu škody u správního úřadu je nezbytnou podmínkou pro případné uplatnění nároku na náhradu škody u soudu.⁵⁹ V Polské republice se můžeme setkat s obdobnou úpravou v případě náhrady škody ve vodním právu⁶⁰ nebo v případě rozhraničení nemovitosti.⁶¹

Již tradičně právní úpravy obou států stanoví, že v určitých případech se lze „ochrany“ před veřejnou správou domáhat u civilních soudů. Za první Československé republiky, stejně jako v meziválečném Polsku, se bylo možno setkat se situacemi, kdy správní úřady rozhodovaly o nárocích soukromoprávních. V takovém případě měla mít strana tímto rozhodnutím dotčená po vyčerpání opravných prostředků možnost „dovolávati se nápravy pořadem práva“, tedy právo obrátit se na obecný soud.⁶² U obecného soudu se však nenapadalo rozhodnutí správního úřadu, nýbrž se jednalo o žalobu na plnění nebo žalobu určovací, popřípadě se jednalo o řízení nesporné.⁶³ Připomeňme, že řádné soudy nebyly povolány k tomu, aby rušily či měnily správní rozhodnutí, nýbrž rozhodovaly ve věci zcela samostatně a nezávisle na výsledcích správního řízení. Jednalo se tak o zcela nové řízení.⁶⁴ V Polské republice měla taková osoba možnosti dvě. Jednak mohla podat stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, jednak se mohla ochrany domáhat u řádných soudů.⁶⁵

Reformou českého správního soudnictví 2002 došlo k návratu k této koncepci.⁶⁶ Rozhodl-li orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové

⁵⁸ Srov. WOŚ, Tadeusz In WOŚ, Tadeusz (red.), KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna, ROMAŃSKA, Marta. *Postępowanie sądowoadministracyjne*. 3. wydanie. Warszawa : LexisNexis, 2009, s. 24-25 [dále citováno jako WOŚ, Tadeusz (red.) *Postępowanie sądowoadministracyjne*].

⁵⁹ Srov. § 6, 14 a 15 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁰ Srov. čl. 186 zákona – ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. 2001 Nr 115, poz. 1229).

⁶¹ Srov. čl. 33 a 34 zákona – ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. 1989 Nr 30 poz. 163).

⁶² Srov. kapitolu 2.

⁶³ Srov. HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*, s. 385-387.

⁶⁴ Tamtéž, s. 386.

⁶⁵ HILAROWICZ, Tadeusz, *op. cit.*, s. 193.

⁶⁶ Srov. část pátou (§§ 244-250l) o.s.ř.

nebo profesní samosprávy, popřípadě smírčí orgán (zákon zde užívá legislativní zkratku správní orgán), o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, a nabylo-li rozhodnutí správního orgánu právní moci, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení. Určovacími kritérii pro to, zda se lze ochrany domáhat v soudním řízení správním nebo postupem podle části páté občanského soudního řádu, je tedy to, zda správní orgán rozhodl o veřejném subjektivním právu jednotlivce, nebo o jeho právu soukromém.⁶⁷ Tento návrh se nazývá žalobou a může jej podat ten, kdo tvrdí, že byl dotčen na svých právech rozhodnutím správního orgánu, kterým byla jeho práva nebo povinnosti založena, změněna, zrušena, určena nebo zamítnuta. Účastníky řízení jsou žalobce a ti, kdo byli účastníky v řízení před správním orgánem. Soud žalobu zamítne, dospěje-li k závěru, že správní orgán rozhodl o sporu nebo o jiné právní věci správně. Dospěje-li však soud k závěru, že o sporu nebo o jiné právní věci má být rozhodnuto jinak, než rozhodl správní orgán, rozhodne ve věci samé rozsudkem, který *ex lege* nahrazuje rozhodnutí správního orgánu v takovém rozsahu, v jakém je rozsudkem soudu dotčeno. Tento následek musí být ve výroku rozsudku uveden.

Na tomto místě je třeba dodat, že primárním účelem tohoto řízení není přezkum rozhodnutí správního orgánu, tedy ani kontrola veřejné správy, ale nové posouzení a rozhodnutí věci, ačkoliv i zde k jistému přezkumu rozhodnutí dochází (soud zkoumá, zda má být rozhodnuto jinak, než rozhodl správní orgán).⁶⁸

V Polské republice se můžeme setkat s jinou formou kontroly veřejné správy, která rovněž v českém prostředí není úplně neznámá. Jedná se o situace, kdy civilní soud nahrazuje orgán vyšší instance a rozhoduje o odvoláních proti rozhodnutí

⁶⁷ K tomu srov. MAZANEC, Michal. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. *Právní rozhledy*, 2003, č. 2. Za zásah do této koncepce je možno považovat ustanovení § 30 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), podle kterého se ve věcech vyvlastnění postupuje podle občanského soudního řádu. Podle části páté o.s.ř. se tak projednávají i žaloby směřující proti samotnému expropriačnímu aktu, který má však charakter veřejnoprávní, což se setkalo s oprávněnou kritikou (srov. WINTEROVÁ, Alena. Soudní ochrana při vyvlastnění. In ČERNÁ, Stanislava (ed.), *Pocta Stanislavu Plívovi k 75. narozeninám. Aktuální otázky soukromého práva na počátku nového tisíciletí*. Praha : ASPI, 2008, s. 351-356). Tuto úpravu Ústavní soud přitom neshledal rozpornou s ústavním pořádkem České republiky (náleží ÚS z 7. 4. 2009, sp.zn. Pl. ÚS 26/08, č. 82/2009, sv. 53 Sb.n.u.US). Vládní návrh novely tohoto zákona se však snaží tento stav odstranit (srov. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2012, VI. volební období, sněmovní tisk č. 683).

⁶⁸ Srov. KOPECKÝ, Martin. Soudní řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem. K nové části páté o. s. ř. In VOPÁLKA, Vladimír (usp.) *Nová úprava správního soudnictví*. Praha : ASPI Publishing, 2003, s. 223; WINTEROVÁ, Alena. Soudní ochrana při vyvlastnění, *op. cit.*, s. 352.

správních orgánů.⁶⁹ Typickým příkladem této specifické formy soudní kontroly veřejné správy civilními soudy je rozhodování věcí z oblasti práva sociálního zabezpečení.⁷⁰ Proti rozhodnutí Ústavu sociálního zabezpečení je možné podat odvolání k civilnímu soudu podle zásad obsažených v občanském soudním řádu.⁷¹ Tyto věci projednávají soudy sociálního zabezpečení (jedná se organizační jednotky obvodních a oblastních soudů jako soudů obecných). Civilní soud zamítne odvolání, jestliže je nedůvodné; v případě jeho důvodnosti soud změni napadené rozhodnutí a sám věc projedná. Odlišně od správních soudů je tedy jeho pravomoc reformatorní.⁷² Velice podobná úprava se pak uplatňuje v případě věcí ochrany hospodářské soutěže, energetického a telekomunikačního práva, poštovního práva či právní úpravy železniční dopravy. Opravné prostředky v těchto případech projednává Soud ochrany hospodářské soutěže a spotřebitele, kterým je Obvodní soud ve Varšavě.⁷³

Na tomto místě je nutno zmínit, že uvedenou soudní kontrolu veřejné správy vykonávanou civilními soudy není možné označit za správní soudnictví, a to nejen z hlediska formálního (tato kontrola je vykonávána v obou zemích v řízení podle občanského soudního řádu, kdežto řízením ve správním soudnictví zákonodárci rozuměli řízení podle soudního řádu správního (ČR), respektive podle zákona o řízení před správními soudy (PR). K tomuto závěru nutně vedou rovněž i historické a ideové základy správního soudnictví v obou zemích, jakož i důvody teoretické.

⁶⁹ V jedné z forem veřejnoprávního soudnictví z období první Československé republiky, a sice soudnictví pojišťovacím, měl svůj původ systém omezené soudní kontroly veřejné správy po odstranění obecného správního soudnictví v roce 1952. Občanský soudní řád upravoval přezkoumání rozhodnutí jiných orgánů, a to na základě „opravného prostředku“ k civilnímu soudu. Nejednalo se však o pokračování správního řízení, jednalo se o „nové, samostatné řízení“ (MIKULE, Vladimír. *Správní soudnictví v Československu*, s. 31). Okamžikem podání takového opravného prostředku přecházela pravomoc rozhodnout věc na soud. K tomu srov. MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha : Linde Praha, 1996, s. 34–35, s. 229–233 [dále citováno jako MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*]. Blíže srov. kapitolu 2.

⁷⁰ Srov. zákon – ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 1998 Nr 137, poz. 887). Důvody jsou pochopitelně – jak jinak než – historické. Viz kapitolu 2.

⁷¹ Ustanovení čl. 459-476 a čl. 477⁸-477¹⁶ zákona – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. KODEKS POSTĘPOWANIA CYWILNEGO (Dz.U. 1964 Nr 43, poz. 296, dále rovněž jen k.p.c.).

⁷² K tomu srov. např. ADAMIAK, Barbara In ADAMIAK, Barbara, BORKOWSKI, Janusz. *Postępowanie*, s. 360-361; WOŚ, Tadeusz In WOŚ, Tadeusz (red.) *Postępowanie sądowoadministracyjne*, s. 24-25.

⁷³ Srov. čl. 479¹ a násl. k.p.c. Zajímavé je, že mnoho těchto věcí by bylo projednáváno podle části páte o.s.ř.

Současné české i polské správní soudnictví vychází z rakouského správního soudnictví. Tento model svého času podrobně popsal E. Hácha.⁷⁴ V případě předlitavského správního soudu se jednalo o „pravý“ soud, oddělený jak od soudů obecných (řádných), tak zároveň od veřejné správy.⁷⁵ Podle E. Háchy představoval správní soud jurisdikci subjektivní, tedy založenou na ochraně subjektivních veřejných práv, zároveň se jednalo o rekursní jurisdikci *a posteriori* rozhodující teprve po předchozí intervenci správního úřadu, který byl správním úřadem poslední instance, a soud kasační nerozhodující ve věci samé, ale omezený na pouhé zrušení napadeného aktu. Konečně rakouský správní soud nerozhodoval otázky skutkové, ale výhradně otázky právní (zákonosti).

Soudům obecně je společné to, že poskytují ochranu práv jednotlivců. Civilní soudy však byly povolány k tomu, aby zejména rozhodovaly spory a jiné právní věci vyplývající ze soukromoprávních vztahů.⁷⁶ Pokud přitom dochází k určité kontrole veřejné správy, nečiní to z nich součást správního soudnictví, neboť ty byly povolány právě a výhradně ke kontrole veřejné správy.⁷⁷ Soudní kontrola veřejné správy takřka nikdy nemá povahu rozhodování právního sporu mezi jednotlivcem a orgánem veřejné správy, neboť se jedná buďto o řízení nesporná, nebo zde civilní soud rozhoduje soukromoprávní spor, který dříve rozhodoval správní orgán. Orgán veřejné správy tak zde zpravidla nevystupuje v postavení účastníka řízení, který by hájil zákonnost své předcházející činnosti.⁷⁸ Dále, rozhoduje-li civilní soud (v rámci nesporných řízení) věci práva veřejného, nerozhoduje *a posteriori*, nýbrž meritorně projednává tuto – ze zákona – věc meritorně *a priori*.

Z těchto důvodů proto není možné ve výše uvedených případech rozhodování civilních soudů hovořit o správním soudnictví, a to ani v případě kdy polské civilní

⁷⁴ Srov. HÁCHA, Emil. Nejvyšší správní soud. In *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II., Brno : Polygrafia – Rudolf H. Rohrer , 1932, s. 828–831.

⁷⁵ Toto platí pro celou soustavu polských správních soudů tvořenou vojvodskými správními soudy a Nejvyšším správním soudem a rovněž i pro český Nejvyšší správní soud. Na úrovni prvního článku rozhodují v České republice sice krajské soudy jako soudy obecné, na druhou stranu správní soudnictví je u nich ve vnitřní organizaci soudu funkčně odděleno, a to přímo zákonem, nikoliv tedy opatřeními v rámci správy soudu – viz kapitulu 4.

⁷⁶ Vedle toho rozhodují i jiné věci, stanoví-li tak zákon. Srov. § 7 odst. 1 a 3 o.s.ř. a čl. 1 k.p.c.

⁷⁷ Kupříkladu A. Merkl upozorňuje, že kontrolní činnost je podstata a smysl správních soudů vůbec (srov. MERKL, Adolf. *Obecné právo správní*. 2. díl, *op. cit.*, s. 230).

⁷⁸ Srov. typicky řízení podle části páté o.s.ř. V zájmu ochrany veřejného zájmu v nesporných řízeních může správní orgán vystupovat jako navrhovatel, tedy účastník řízení, ale to je věc jiná.

soudy rozhodují o „opravných prostředcích“ proti rozhodnutím správních orgánů, ani v případě rozhodování českých civilních soudů podle části páté o.s.ř.⁷⁹

⁷⁹ Někdy se však v případě řízení podle části páté o.s.ř. o správním soudnictví – podle mého názoru nesprávně – hovoří (srov. ZAHRADNÍKOVÁ, Radka. Správní soudnictví a jeho dvě „větve“. *Soudce*, 2009, č. 1). Současná česká úprava dělení soudní ochrany před veřejnou správou podle toho, zda věc spadá do práva veřejného nebo soukromého, není přijímána bez výhrad. Jedním z navrhovaných řešení je rovněž zde připustit žalobu ve správním soudnictví podle soudního řádu správního. Problematiku podrobně analyzuje HAMULÁKOVÁ, Klára. Zamyšlení nad současnou koncepcí soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy především z pohledu její soukromoprávní větve. *Správní právo* (v tisku)). Ostatně proti tomuto dělení soudní ochrany a pro připuštění stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu se vyslovoval již J. Hoetzel (HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*, s. 385) a i v meziválečné Polské republice tato úprava byla považována za anomálii (srov. HILAROWICZ, Tadeusz, *op. cit.*, s. 193).

2. Historický vývoj českého a polského správního soudnictví

2.1 Radomská komise

Správní soudnictví na území polských zemí má tradice jednak dávnější a jednak rozmanitější než správní soudnictví české. Počátky polského správního soudnictví se spatřují v činnosti Finančního korunního tribunálu (*Trybunał Skarbowy Koronny*) nazývaného podle svého pozdějšího sídla „radomským“, který vznikl v letech 1591–1613 z finanční komise.⁸⁰ Svolávaný byl nepravidelně, jako stálý orgán působil od roku 1717. Jeho členové, kterými byli vedle králem jmenovaných senátorů šlechtici vybíraní Sejmem a sejmíky jednotlivých zemí nebo vojvodství, disponovali soudcovskou imunitou.⁸¹ Mezi jeho hlavní úkol patřil výkon dozoru nad státními financemi, věci daňové, věci dluhů vůči státu a některé věci vojenské. Působil až do roku 1764, kdy byly místo něj zřízeny dvě komise, a sice finanční a vojenská.⁸²

2.2 Varšavské knížectví, Polské království a ruský zábor

Na vývoji polského správního soudnictví se významně promítlo tzv. trojí dělení Polska, vznik Varšavského knížectví jako důsledek napoleonských válek a dále pak „čtvrté“ dělení Polska po Vídeňském kongresu. Právě ve Varšavském knížectví započala historie polského správního soudnictví v dnešním smyslu slova. Jeho základem byla ústava Varšavského knížectví z 22. července 1807 sepsaná podle

⁸⁰ Srov. BORKOWSKI, Janusz. Wykład prof. dr hab. Janusza Borkowskiego – Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich (dále jen Wykład). *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, 2006, č. 1(4), s. 14; MAŁECKI, Jerzy. Trybunał Skarbowy Koronny i sejmikowe sądy (komisje) skarbowe przejawem troski o finanse publiczne I Rzeczypospolitej. In MAŁECKI, Jerzy, HAUSER, Roman, JANKU, Zbigniew (red.) *15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych jako organów nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*. Poznań : Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, 2007, s. 105–113.

⁸¹ MAŁECKI, Jerzy, *op. cit.*, s. 108.

⁸² Tamtéž, s. 107. M. Zimmermann uvádí, že rovněž v Rakousku působil v 18. století specifické „správní soudnictví“, kdy veřejná správa začala být vázána zákonem, správní rozhodnutí vydávaly kolegiální orgány a objevoval se rekurs k vyšší správní instanci jako prostředek ochrany práva (ZIMMERMANN, Marian. *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*. Poznań : Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, 1959, s. 9).

francouzského vzoru. Podle ní bylo knížectví rozděleno na šest departementů v čele s prefektem, který měl zároveň předsedat prefekturální radě složené z tří až pěti členů. Tyto rady plnily funkci správních soudů první instance, které vykonávaly následnou kontrolu po vydání rozhodnutí prefektem.⁸³ Úkoly správního soudu druhé instance pak plnila Státní rada (*Rada Stanu*), která rozhodovala o odvoláních proti rozhodnutím prefekturálních rad, ale rovněž i spory ze smluv mezi vládou a soukromými osobami, jestliže se týkaly potřeb státu. Státní rada byla složena z ministrů a předsedy zastupujícího knížete a kromě uvedených správních sporů rozhodovala rovněž kompetenční spory mezi soudy a veřejnou správou. Tento model správního soudnictví pak existoval s mnohými změnami a přestávkami i v letech 1815–1867 v rámci Polského království. Jako důsledek lednového povstání z roku 1863 byly v roce 1866 nejprve odstraněny správní soudy první instance a posléze byla v roce 1867 carským dekretem zrušena i Státní rada.⁸⁴ V rámci ruského záboru správní soudnictví oddělené od správy neexistovalo. Funkce jakéhosi „správního soudnictví“ plnily guberniální úřady. Nejvyšší instancí pak představovala správní oddělení Senátu, který stál v čele ruského soudnictví.⁸⁵

2.3 Předlitavský správní soud

Na správní soudnictví ve středoevropském právním prostoru měl zásadní vliv spor dvou německých učenců *Otto Bähra* a *Rudolfa von Gneista*. Zatímco *Bähr* prosazoval před výkonnou mocí ochranu veřejných subjektivních práv vykonávanou soudy, *von Gneist* propagoval zřízení soustavy kolegiálních správních úřadů tvořených úředníky z povolání a laiky, teprve na nejvyšším článku tvořené vrcholným soudem. Tyto soudy měly být zaměřeny na ochranu objektivního právního řádu.⁸⁶ První koncepce měla vliv na správní soudnictví rakouské, druhá pak na to pruské.⁸⁷

⁸³ BORKOWSKI, Janusz. *Wykład*, s. 15.

⁸⁴ Srov. LANGROD, Jerzy Stefan. *Zarys*, s. 171–175.

⁸⁵ Srov. PÍTROVÁ, Lenka, POMAHÁČ, Richard. *Evropské správní soudnictví*. Praha : C.H.Beck, 1998, s. 230.

⁸⁶ Srov. HÁCHA, Emil. Nejvyšší správní soud, *op. cit.*, s. 827–828.

⁸⁷ Srov. tamtéž.

Počátek správního soudnictví na území dnešní České republiky a území bývalého rakouského záboru Polska je spojen s činností vídeňského správního soudu (něm. *Verwaltungsgerichtshof*), který byl zřízen s působností pro předlitavské „království a země říšskou radou zastoupené“ zákonem ze dne 22. října 1875 o zřízení správního soudu (tzv. říjnový zákon).⁸⁸ Správní soud byl orgánem soudní kontroly veřejné správy založené na generální kompetenční klauzuli. Příslušelo mu „*nalézati v každém případě, když kdo praví, že mu bylo protizákonným rozhodnutím nebo opatřením některého úřadu správního v právích jeho ublíženo*“, a to v jediné instanci.⁸⁹ Působnost správního soudu tak byla určena touto generální klauzulí, která byla doplněna negativním výčtem věcí, v nichž správní soud nebyl příslušný. Podrobně svého času uváděl znaky tohoto soudu *E. Hácha*.⁹⁰ Jednalo se o „pravý“ soud, který však byl oddělený jak od soudů obecných (řádnych), tak zároveň od veřejné správy. Správní soud představoval jurisdikci subjektivní, tedy založenou na ochraně subjektivních veřejných práv. Zároveň se podle *E. Háchy* jednalo o rekursní jurisdikci *a posteriori* rozhodující teprve po předchozí intervenci správního úřadu, který byl správním úřadem poslední instance, a soud kasační nerozhodující ve věci samé, ale omezený na pouhé zrušení napadeného aktu. Konečně rakouský správní soud nerozhodoval otázky skutkové, ale výhradně otázky právní (zákonnosti).

2.4 Pruský zábor Polska

Na území Pruska a tedy i v polských zemích z pruského záboru byl vytvořen v letech 1872–1883 systém správního soudnictví založeného na koncepci *von Gneista*.⁹¹ Soustava tohoto soudnictví měla tříčlankovou soustavou založenou (až na výjimky)

⁸⁸ Publikován pod č. 36/1876 ř. z.

⁸⁹ Říjnový zákon byl provedením čl. 15 základního zákona státního ze dne 21. prosince 1867 o moci soudcovské (č. 117/1867 ř. z.), který ve své větě druhé stanovil: „Měl-li by se mimo to někde rozhodnutím nebo nějakým nařízením úřadu správního ve svých právích za zkrácena, má toho vůli, domáhati se práva svého před soudem správním ve veřejném a ústním řízení proti zástupci úřadu správního.“

⁹⁰ Srov. HÁCHA, Emil. Nejvyšší správní soud, *op. cit.*, s. 828–831.

⁹¹ K pruskému modelu správního soudnictví srov. např. HÁCHA, Emil. Správní soudnictví, *op. cit.*, s. 603–604; HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*, s. 383–384; MAISEL, Witold. *Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*. Warszawa – Poznań : Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1976, s. 19–23; PÍTROVÁ, Lenka, POMAHAČ, Richard, *op. cit.*, s. 104–105; BORKOWSKI, Janusz. *Wykład*, s. 16; KOBER, Monika. *Sądownictwo administracyjne w okresie dwudziestolecia międzywojennego w II RP*. *Casus* 15, Kraków 2000, s. 17–18.

nikoliv na generální kompetenční klauzuli, ale na metodě enumerační s cílem ochrany objektivního právního řádu. Její nejnižší články představovaly krajské a městské výbory (něm. *Kreisausschüsse* a *Stadtausschüsse*, pol. *wydziały powiatowe* a *wydziały miejskie*) jakožto orgány územní samosprávy tvořené úředníky z povolání a zástupci občanů, které působily nejen jako správní soudy první instance, ale rovněž přímo vykonávaly veřejnou správu. Pokud nebylo rozhodnutí krajského výboru konečné, bylo možno se proti němu odvolat k okresnímu výboru.

Okresní výbory (něm. *Bezirksausschüsse*, pol. *wydziały obwodowe*) představovaly druhý článek této soudní soustavy, který byl obdobně jako krajské výbory zároveň orgánem veřejné správy. Tvořili je jak profesionální úředníci, tak i občané volení zastupitelskými sbory. Proti rozsudkům okresního výboru jakožto správního soudu druhé instance bylo možno podat revizi k Vrchnímu správnímu soudu (tu mohla podat nejen strana, ale rovněž i předseda okresního výboru). Okresní výbor však rozhodoval nejen jako správní soud druhé, ale v některých případech i jako správní soud první instance. Tehdy pak bylo možno proti jeho rozhodnutí k Vrchnímu správnímu soudu podat odvolání.

Nejvyšším článkem pak byl zmíněný Vrchní správní soud v Berlíně (něm. *Oberverwaltungsgericht*, pol. *Najwyższy Trybunał Administracyjny*), který jako jediný z celé soustavy byl soudem v technickém smyslu slova vybavený atributem nezávislosti, který byl oddělen od správy i obecného soudnictví. Složený byl z nezávislých soudců z povolání a plnil roli soudu první, druhé nebo třetí instance.

2.5 První Československá republika

Jedním ze svých prvních zákonů samostatná Československá republika převzala s některými změnami rakouskou právní úpravu jednoinstančního správního soudnictví. Stalo se tak zákonem ze dne 2. listopadu 1918 o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, který recipoval rakouský říjnový zákon.⁹² Tímto zákonem byl

⁹² Zákon č. 3/1918 Sb. z. a n. Duchovním otcem tohoto zákona a autorem jeho předlohy byl *F. Pantůček*, první I. prezident československého Nejvyššího správního soudu (1918–1925). Na tomto místě nelze nezmínit určitou historickou shodu českého a polského správního soudnictví, a sice že prvním předsedajícím nejvyšších správních soudů se vždy stal „autor“ daného zákona. Kromě *F. Pantůčka* to byl v meziválečné Polské republice *J. Sawicki* (první předseda Nejvyššího správního soudu v letech 1922–

zřízen Nejvyšší správní soud se sídlem v Praze jako soud pro celé území republiky. Zároveň byl zřízen zvláštní senát pro rozhodování kompetenčních konfliktů.⁹³

Zákon odstranil některé kompetenční výluky (věci vyplývající ze struktury rakousko–uherského státu, věci náležející Říšskému soudu, věci disciplinárních, věci administrativních rozhodnutí Nejvyššího soudu, věci volného uvážení nebo věci správního trestání).⁹⁴ Citovaný zákon přenesl na Nejvyšší správní soud rovněž některé kompetence Říšského soudu. Nejvyšší správní soud tak rozhodoval rovněž některé kompetenční konflikty a dále o porušení ústavně zaručených politických práv a přezkoumával rozhodnutí správních úřadů o nárocích proti státu a zemím, které nespadaly do působnosti řádných soudů, jestliže o nich rozhodly správní úřady v mezích své příslušnosti.⁹⁵

Ústavní listina z roku 1920 obsahovala dvě ustanovení týkající se správního soudnictví, a to v hlavě třetí o moci vládní a výkonné.⁹⁶ Podle jejího ustanovení § 88 měl soudní ochranu proti správním úřadům poskytovat v nejvyšší stolici soud složený z nezávislých (neodvislých) soudců a zřízený pro území celé republiky. Jednalo se o základ zamýšlené soustavy správního soudnictví s Nejvyšším správním soudem na vrcholu, která však v nižších instancích neměla být složena ze soudů v technickém slova smyslu.⁹⁷ Ty měly být vytvořeny podle již výše naznačeného pruského vzoru. O tomto typu správního soudnictví pak hovořila Ústavní listina v ustanovení § 86, podle kterého měl být v nižších státních úřadech správních podle možnosti zastoupen živel občanský a dále mělo být postaráno při správních úřadech o nejvydatnější ochranu práv

1928). Po obnovení správního soudnictví se v roce 1980 prvním předsedou polského Nejvyššího správního soudu stal někdejší poslanec *S. Zawadzki* (předseda 1980–1981), jehož přičiněním byl mimo jiné tento soud označen jako *Naczelny Sąd Administracyjny* a nikoliv *Najwyższy Sąd Administracyjny*, jak bylo původně navrhováno. Návrhy zákonů z roku 2002 reformující polské správní soudnictví, které učinily z Nejvyššího správního soudu vrcholný článek nově utvořené soustavy správních soudů, byly vypracovány pracovní skupinou pod vedením předsedy tohoto soudu *R. Hausera* (1992–2004 a od 2010 dosud). Pouze v roce 2002 byl „otec“ českého soudního řádu správního z roku 2002 *M. Mazanec* jmenován místopředsedou nově zřízeného Nejvyššího správního soudu.

⁹³ Senát byl složen ze tří soudců Nejvyššího soudu a tří soudců Nejvyššího správního soudu. Rozhodovat měl kladné i záporné kompetenční spory mezi řádnými soudy a správními orgány nebo mezi řádnými soudy a Nejvyšším správním soudem, a to na návrh buď na věci zúčastněné strany nebo strany kompetenčního konfliktu.

⁹⁴ Srov. HÁCHA, Emil In HÁCHA, Emil, RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud*. Praha : Československý Kompas, 1933, s. 23–25.

⁹⁵ HOETZEL, Jiří. *Soudní kontroly veřejné správy*. Praha : Všehrad, 1924, s. 12–13.

⁹⁶ Ústavní listina byla uvozena zákonem č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.

⁹⁷ Srov. MALÝ, Karel a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. vyd. Praha : Linde Praha, 2003, s. 404; HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*, s. 396.

a zájmů občanstva (správní soudnictví). Ústavní listina však předpokládala bližší konkretizaci zákonem, ke které nedošlo.⁹⁸

Jde-li o ústavní základ soudních kontrol veřejné správy, Ústavní listina vedle toho v § 105 stanovila, že ve všech případech, ve kterých správní úřady rozhodují o nárocích soukromoprávních (mělo se jednat o výjimku), měla mít strana tímto rozhodnutím dotčená po vyčerpání opravných prostředků možnost „dovolávati se nápravy pořadem práva“, tedy právo obrátit se se žalobou na obecný soud. Podrobnosti měl pak upravit zákon.⁹⁹ Jak však upozorňoval *J. Hoetzel*, řádné soudy nebyly povolány k tomu, aby rušily či měnily správní rozhodnutí, nýbrž rozhodovaly ve věci zcela samostatně a nezávisle na výsledcích správního řízení. Jednalo se tak o zcela nové řízení.¹⁰⁰ *J. Hoetzel* se zároveň vyslovoval pro připuštění stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu i v těchto věcech.¹⁰¹

Alespoň ve zkratce uvedme, že za první Československé republiky působily rovněž další veřejnoprávní soudy, a sice volební soud (zákon č. 125/1920 Sb. z. a n.), patentní soud (zákon č. 30/1897 ř. z.), ústavní soud (zákon č. 162/1920 Sb. z. a n.) a kartelový soud (zákon č. 141/1933 Sb. z. a n.), na jejichž obsazení se personálně podíleli členové Nejvyššího správního soudu, a dále pojišťovací soudy včetně Vrchního pojišťovacího soudu v Praze (zákon č. 221/1924 Sb. z. a n.).¹⁰²

Říjnový zákon z roku 1875 byl novelizován zákonem ze dne 16. června 1937 o nejvyšším správním soudě,¹⁰³ jehož účelem bylo řízení před Nejvyšším správním

⁹⁸ Byl sice přijat zákon č. 158/1920 Sb. z. a n., o správním soudnictví a úřadův okresních a župních, ale jeho účinnost byla navázána na účinnost župního zákona (zákon č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé). Ten byl sice od 1. ledna 1923 účinný pro Slovensko, ale s účinností od 1. července 1928 byl jako celek nahrazen (formálně novelizován) zákonem č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy. K tomu srov. MALÝ, Karel a kol., *op. cit.*, s. 388–396. K zamýšlené podobě tohoto typu správního soudnictví za první Československé republiky srov. LAŠTOVKA, Karel. O zásadách našeho správního soudnictví. *Právní obzor*, 1922, s. 1–4, s. 33–37.

⁹⁹ Srov. zákon č. 217/1925 Sb. z. a n., jímž se provádí § 105 Ústavní listiny.

¹⁰⁰ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*, s. 386.

¹⁰¹ Tamtéž, s. 285.

¹⁰² Pojišťovací soudy rozhodovaly o stížnostech proti rozhodnutí předsedy rozhodčího soudu, o odvoláních proti nálezům rozhodčích soudů nemocenských pojišťoven, o žalobách podaných proti výměru pojišťovny nebo na náhradu nebo o sporech o dávky z připojištění (srov. § 220 citovaného zákona).

¹⁰³ Zákon č. 164/1937 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě. Přílohou tohoto zákona bylo jeho úplné znění.

soudem zrychlit a zefektivnit.¹⁰⁴ Události roku 1938, počátek doby nesvobody a následující válečná léta znemožnily zhodnotit, jestli tohoto účelu bylo dosaženo.¹⁰⁵

I v době Protektorátu Čechy a Morava Nejvyšší správní soud působil, ačkoliv rovněž jeho činnost byla nově nastalou situací ovlivněna. Po vzniku Slovenského štátu byl v Bratislavě zřízen Nejvyšší správní soud.¹⁰⁶ Poválečné období a zejména události z února 1948 znamenaly na dlouhou dobu konec obecného správního soudnictví, a to přesto, že Ústava z roku 1948 počítala s tím, že pro celé území republiky bude zřízen správní soud.¹⁰⁷ Po válce bylo sídlo Nejvyššího správního soudu přesunuto do Bratislavy.¹⁰⁸ Následně však byl, nejprve fakticky a v roce 1952 i právně, zrušen s tím, že jeho činnost měl nahradit tzv. všeobecný dozor prokuratury.¹⁰⁹

2.6 Meziválečná druhá Polská republika

Po obnovení samostatného Polského státu po první světové válce došlo v praxi, legislativě, ale i v právní nauce ke střetu rakouské, pruské a francouzské koncepce správního soudnictví.¹¹⁰ Na území bývalého rakouského záboru přešla působnost vídeňského správního soudu na Nejvyšší soud, při kterém byl zřízen IV. senát pro věci

¹⁰⁴ Nejvyšší správní soud se v té době potýkal s vysokým počtem nedodělků, jejichž počet přesahoval číslo 17 000. K tomuto zákonu srov. RÁDL, Zdeněk (usp.) *Nejvyšší správní soud. Komentář k zákonu ze dne 16. června 1937, číslo 164 Sb. z. a n. o nejvyšším správním soudě a k jednacímú řádu pro nejvyšší správní soud, publikovanému vládní vyhláškou ze dne 16. července 1937, číslo 191 Sb. z. a n.* Praha : Československý Kompas, 1937.

¹⁰⁵ Z prací poslední doby ke správnímu soudnictví v meziválečném Československu srov. HAMULÁKOVÁ, Klára. Správní soudnictví v období první republiky. In BUBELOVÁ, Kamila: *Pocita Eduardu Vlčkovi k 70. narozeninám*. Olomouc : Právnická Fakulta Univerzity Palackého v Olomouci, 2010, s. 157–165.

¹⁰⁶ Srov. zákon č. 120/1940 Sl. z.

¹⁰⁷ Srov. § 137 ústavního zákona č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky. K tomu srov. MIKULE, Vladimír. Ústavní základy správního soudnictví. In DANČÁK, Břetislav, ŠIMÍČEK, Vojtěch (eds.) *Aktuálnost změn Ústavy ČR*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 1999, s. 196–200.

¹⁰⁸ Srov. zákon č. 166/1949 Sb., o sídle správního soudu.

¹⁰⁹ Stalo se tak s účinností od 1. ledna 1953, kdy nabyl účinnosti ústavní zákon č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, který již s existencí správního soudu nepočítal, a zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, který svým § 18 odst. 2 zrušil „všechny předpisy o správním soudě“. Podrobně srov. MAZANEC, Michal. Zánik bývalého Nejvyššího správního soudu ve světle dokumentů Státního ústředního archivu. In NOVOTNÝ, Oto (usp.) *Pocita Doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. Praha : ASPI, 2002, s. 159–182.

¹¹⁰ Následující vývoj polského správního soudnictví ovlivnila skutečnost, že přibližně 10 % soudců rakouského správního soudu tvořili na přelomu 19. a 20. století Poláci a odborně způsobilý soudcovský aparát si proto s sebou nesl především rakouskou zkušenost (srov. BORKOWSKI, Janusz. *Wyklad*, s. 16).

veřejnoprávní. Jaksi „mlčky“ na něj přešla rovněž působnost budapešťského správního soudu v těch částech Oravy a Spiše, které po první světové válce připadly Polské republice.¹¹¹ Na území bývalého ruského záboru praktickou neexistencí správního soudnictví vystřídala omezená soudní kontrola samosprávy vykonávána v dílčích věcech obecnými soudy.¹¹²

Na území bývalého záboru pruského zůstaly v platnosti bývalé německé a pruské právní předpisy a byly tak zpočátku zachovány správní soudy prvních dvou článků, tedy krajské a městské výbory a okresní výbory.¹¹³ Okresní výbory však byly záhy nahrazeny vojvodskými správními soudy (*województwie sądy administracyjne*), ustavenými v roce 1920 v Poznani a Toruni a v roce 1922 v Katovicích. Bývalá působnost Vrchního správního soudu v Berlíně přešla nejprve na Vrchní zemský soud (*Sąd Nadziemiański*) v Poznani. Vrchní zemské soudy (něm. *Oberlandesgericht*) byly následně přejmenovány na apelační soudy, které měly být vytvořeny v Poznani a Toruni a měly při nich působit správní senáty. Takový senát však vznikl pouze u Apelačního soudu v Poznani, který tak působil jako soud vyšší instance pro poznaňský i toruňský vojvodský správní soud. Na území autonomního Slezského vojvodství¹¹⁴ měl působit Slezský správní soud ve formě nově vytvořeného Správního senátu Apelačního soudu v Katovicích.¹¹⁵ Tyto senáty apelačních soudů měly rozhodovat o stížnostech proti rozsudkům vojvodských správních soudů. Vedle toho působily jako odvolací orgány v případě některých aktů vojvodských správních soudů vojvodské rady.

Podle čl. 73 březnové ústavy z roku 1921¹¹⁶ měl zvláštní zákon zřídit správní soudnictví založené na součinnosti občanského a soudcovského prvku v čele s Nejvyšším správním soudem (*Najwyższy Trybunał Administracyjny*), povoláné k rozhodování o zákonnosti správních aktů z oblasti státní správy i samosprávy.

¹¹¹ LANGROD, Jerzy Stefan. *Zarys*, s. 178.

¹¹² Srov. tamtéž, s. 182–185.

¹¹³ K vývoji na území bývalého pruského záboru a ve Slezském vojvodství srov. zejména MAISEL, Witold, *op. cit.*, s. 24–51.

¹¹⁴ Zřízeno ústavním zákonem z roku 1920 – ustawa konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego (Dz.U. 1920 Nr 73, poz. 497).

¹¹⁵ Slezský správní soud měl převzít nejen působnost Vrchního správního soudu v Berlíně, ale rovněž jiných německých vrcholných správních soudů, a dokonce ve vztahu k území náležejícího k bývalému Těšínskému Slezsku i působnost vídeňského správního soudu. Tento soud však nebyl vůbec zřízen. Orgány Slezského vojvodství se dobrovolně zřekly tohoto významného atributu autonomie a požadovaly přenesení působnosti tohoto soudu na tehdy již zřízený Nejvyšší správní soud. Příslušný zákon byl přijat 28. května 1924 (Dz.U. 1924 Nr 50, poz. 505). Viz LANGROD, Jerzy Stefan. *Zarys*, s. 230–236.

¹¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. 1921 Nr 44, poz. 267).

Obdobně jako československá ústavní listina z roku 1920 umístila toto ustanovení do oddílu pojednávajícím o moci výkonné, což vyvolávalo spory týkající se jeho charakteru takovéhoho správního soudnictví.¹¹⁷ Vychází se z toho, že březnová ústava upřednostňovala pruský model správního soudnictví. Na druhou stranu byla ústava inspirována ústavou francouzskou, a tak se rovněž objevily návrhy obnovit soudnictví podobné tomu, které fungovalo v rámci Varšavského knížectví.¹¹⁸

Zvítězila však koncepce rakouského správního soudnictví, ze které vycházel zákon o Nejvyšším správním soudu z roku 1922.¹¹⁹ Tímto zákonem byl zřízen Nejvyšší správní soud, který měl rozhodovat o zákonnosti opatření a rozhodnutí v oblasti vládní správy a samosprávy. Stížnost mohl podat každý, kdo tvrdil, že bylo porušeno jeho právo nebo že mu bez právního důvodu byla uložena povinnost. K vytvoření soustavy správních soudů, kterou březnová ústava předpokládala, však nedošlo. Nejvyšší správní soud tak byl soudem první a jediné instance.¹²⁰

Zajímavé je, že na rozdíl od československého zákona č. 3/1918 Sb. z. a n. byla z pravomoci polského Nejvyššího správního soudu vyloučena většina věcí, jaké vylučoval i říjnový zákon. Některé otázky nebyly výslovně řešeny vůbec.

Z pohledu sukcese rakouského právního řádu je nezbytné připomenout otázku přechodu kompetence bývalého Říšského soudu. Poskytování ochrany před porušením ústavně zaručených politických práv a přezkoumávání rozhodnutí správních úřadů o nárocích proti státu, které nespádaly do působnosti řádných soudů, jestliže o nich rozhodly správní úřady v mezích své příslušnosti, přešly „mlčky“ na Nejvyšší správní

¹¹⁷ BORKOWSKI, Janusz In ADAMIAK, Barbara, BORKOWSKI, Janusz. *Postępowanie*, s. 77. Tento problém vyřešila dubnová ústava z roku 1935 (ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935, Dz.U. 1935 Nr 30, poz. 227) tak, že Nejvyšší správní soud zařadila do oddílu IX týkajícího se výkonu soudnictví.

¹¹⁸ Srov. BORKOWSKI, Janusz. *Wykład*, s. 17.

¹¹⁹ Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. 1922 Nr 67, poz. 600). Důvody pro volbu rakouské koncepce byly již výše naznačeny. Zákon vycházel z návrhu již zmiňovaného soudce a pozdějšího prezidenta senátu vídeňského správního soudu *J. Sawického* (srov. MALEC, Dorota. *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*. Warszawa ; Kraków : Wydaw. Naukowe PWN, 1999, s. 27–29). *J. Sawicki* byl rovněž autorem komentáře k tomuto zákonu (SAWICKI, Jan. *Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*. Warszawa : Księgarnia F. Hoesicka, 1924). Není možné nezmínit, že pro podobnost s říjnovým zákonem byl tento zákon svého času *J. S. Langrodem* sjistou nadsázkou označen za pouhý „správný a přepracovaný překlad“ říjnového zákona do polského jazyka (LANGROD, Jerzy Stefan. *Zarys*, s. 217).

¹²⁰ Nic na tom nic nezměnila i právní úprava přijatá v nařízení prezidenta republiky o Nejvyšším správním soudu z roku 1932 (Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. 1932 Nr 94, poz. 806), byť oba tyto předpisy byly považovány za dočasnou právní úpravu.

soud.¹²¹ V případě, kdy (zejména na území bývalého rakouského záboru) zákon svěřoval správním úřadům rozhodování o soukromých právech, měly dotčené osoby dvě (!) možnosti. Jednak mohly podat stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, jednak se mohly domáhat ochrany „pořadem práva“ u řádných soudů.¹²²

Výjimku z jednoinstančního „rakouského“ správního soudnictví představovaly i po zřízení Nejvyššího správního soudu země bývalého pruského záboru, kde nadále fungovalo správní soudnictví pruské. Podle čl. 35 zákona o Nejvyšším správním soudu z roku 1922 zůstalo až do vytvoření správního soudnictví nižšího stupně pruské správní soudnictví (správní řízení sporné) nezměněno s tím, že působnost Správního senátu Apelačního soudu v Poznani přešla na Nejvyšší správní soud. Vedle toho na něj v souladu s tímto ustanovením přešla i působnost bývalého pruského Zemského vodního úřadu (něm. *Landeswasseramt*, pol. *Krajowy Urząd Wodny*) a Říšského finančního dvora (něm. *Reichsfinanzhof*, pol. *Skarbowy Trybunał Rzeszy*).¹²³ Jak již bylo uvedeno, působnost Slezského správního soudu získal Nejvyšší správní soud v roce 1924.¹²⁴

Březnová ústava rovněž v čl. 72 stanovila, že v rozsahu stanoveném zákonem má strana právo na „odvolání k příslušnému soudu“ proti trestním rozhodnutím správních úřadů (věci správního trestání). Ačkoliv ústavní úprava založení působnosti Nejvyššího správního soudu rovněž v těchto věcech nebránila¹²⁵ a zákon z roku 1922 takovou působnost výslovně nevylučoval, uvádělo se, že se jedná o věci spadající do příslušnosti „řádnych nebo zvláštních“ soudů a proto zde Nejvyšší správní soud příslušný nebyl.¹²⁶ Nařízení prezidenta republiky z roku 1928 svěřilo tuto působnost obvodním soudům jako soudům obecným.¹²⁷

¹²¹ Srov. LANGROD, Jerzy Stefan. *Zarys*, s. 177–178, a literaturu tam uvedenou.

¹²² HILAROWICZ, Tadeusz, *op. cit.*, s. 193.

¹²³ Působnost Spolkového úřadu pro věci národního charakteru (něm. *Bundesamt für Heimatwesen*, pol. *Związkowy Urząd ds. Swojszczyzny*) přešla na Správní senát Apelačního soudu v Poznani již v roce 1921.

¹²⁴ Ustawa z dnia 28 maja 1924 r. w przedmiocie rozciągnięcia mocy obowiązujacej ustaw o Najwyższym Trybunale Administracyjnym na obszar województwa śląskiego (Dz.U. 1924 Nr 50, poz. 505).

¹²⁵ LANGROD, Jerzy Stefan. *Zarys*, s. 240–250.

¹²⁶ HILAROWICZ, Tadeusz, *op. cit.*, s. 193–194.

¹²⁷ Srov. čl. 37 nařízení prezidenta republiky – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22. marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym (Dz.U. 1928 Nr 38, poz. 365).

Podle čl. 86 březnové ústavy měl být zřízen zvláštní Kompetenční tribunál k rozhodování sporů o příslušnost mezi správními úřady a soudy. Stalo se tak zákonem z roku 1925.¹²⁸

V meziválečné druhé republice existovalo nikoliv pouze obecné správní soudnictví vykonávané Nejvyšším správním soudem, popřípadě vojvodskými správními soudy, ale v tomto období lze hovořit i o speciálních správních soudech. V roce 1935 byl vytvořen Invalidní správní soud (*Inwalidzki Sąd Administracyjny*).¹²⁹ Působil u Nejvyššího správního soudu, jehož administrativní vybavení a dokonce i procesní předpisy využíval. Rozhodoval o zákonnosti rozhodnutí vydávaných ve věcech zabezpečení vojenských a válečných invalidů a osob po nich pozůstalých. Měl působit do roku 1940, kdy mělo vzniknout soudnictví sociálního zabezpečení.¹³⁰ Rovněž Nejvyšší správní soud ukončil svou činnost v roce 1939, když jedním z prvních aktů okupačních sil bylo jeho zrušení.¹³¹

2.7 „Správní soudnictví“ v lidovém a socialistickém Československu

Po zrušení Nejvyššího správního soudu probíhala určitá soudní kontrola veřejné správy vykonávaná obecnými soudy pouze v některých věcech sociálního a nemocenského pojištění. Ta se vyvinula z jiné větve veřejnoprávního soudnictví první Československé republiky, a sice již vzpomínaného soudnictví pojišťovacího.¹³² Zákonem č. 99/1948 Sb., o národním pojištění, bylo zavedeno pojišťovací soudnictví trojinstanční. Vedle pojišťovacích soudů, které měly rozhodovat o opravných prostředcích proti výměrům pojišťovny a dále ve sporech mezi pojišťovnou a veřejnými zdravotními ústavy (zařízeními), a vrchních pojišťovacích soudů jakožto soudů odvolacích bylo předpokládáno zřízení Nejvyššího pojišťovacího soudu při Nejvyšším

¹²⁸ Ustawa z dnia 25. listopada 1925 r. o Trybunale Kompetencyjnym (Dz.U. 1925 Nr 126, poz. 897). Tvořili jej čtyři členové Nejvyššího soudu, čtyři členové Nejvyššího správního soudu a šest členů se zvláštní znalostí práva, kteří však nesměli vykonávat žádný úřad ve veřejné správě nebo soudnictví.

¹²⁹ Ustawa z 26 marca 1935 o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym (Dz.U. 1935 Nr 26, poz. 177).

¹³⁰ Zákon, který tento typ soudnictví zaváděl (ustawa z 28 lipca 1939 – Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych, Dz.U. 1939 Nr 71, poz. 476), již nevešel v účinnost, neboť tomu zabránila druhá světová válka.

¹³¹ LANGROD, Jerzy Stefan. Sprawa reaktywacji sądownictwa administracyjnego. *Gazeta Administracji*, 1946, přetisk In *Samorząd Terytorialny*, 1999, č. 5, s. 70.

¹³² Srov. MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*, s. 34–35.

soudě v Brně, který měl rozhodovat o dovoláních proti rozhodnutí vrchních pojišťovacích soudů.¹³³ Zákon však přenechal zřízení a úpravu organizace pojišťovacích soudů všech tří instancí zvláštnímu zákonu (§ 239). Namísto zřízení těchto soudů a přijetí předpokládané právní úpravy však zákon č. 319/1948 Sb., o zlidovění soudnictví pojišťovací soudnictví zrušil a věci národního pojištění bylo svěřeno jednotné soudní soustavě.¹³⁴

Téma správního soudnictví bylo v lidovém a socialistickém Československu tabu. Oproti situaci v Polské lidové republice, jak bude ještě uvedeno, proběhla v podstatě jedna jediná veřejná debata o možném obnovení správního soudnictví, a to navíc s fatálními důsledky pro některé její účastníky. Za jejího předního představitele je možné označit *V. Mikule*.¹³⁵ Tento autor uvádí, že se správním soudnictví tehdejší právní řád fakticky počítal, nicméně existovalo „*spíše potenciálně než reálně*“.¹³⁶ Podle něj po roce 1948 existovala soudní kontrola veřejné správy v Československu ve věcech již výše zmíněného národního pojištění (sociálního zabezpečení), povinných dodávek zemědělských výrobků, zrušení práva užívat byt, chyb a nesprávností v seznamech voličů, detence, věcech tiskových, právního postavení pracovníků státního aparátu, rozhodovací činnosti státních notářství a věci spolčovacího práva. Dále bylo možno hovořit o incidentní kontrole veřejné správy vykonávané civilními, ale i trestními soudy.¹³⁷

Základ této omezené soudní kontroly veřejné správy představovala ustanovení §§ 244–250 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád. Zákon zde upravoval přezkoumání rozhodnutí jiných orgánů, a to na základě principu pozitivní enumerace. Řízení bylo zahajováno na návrh, kterým byl „opravný prostředek“ proti rozhodnutí orgánu, o kterém však rozhodoval soud. Do doby obnovení správního soudnictví v 90. letech minulého století se na právní úpravě omezené soudní kontroly veřejné správy v rámci občanského soudního řízení vyjma mírného rozšíření případů, kdy se jí dalo dovolat, nezměnilo.

¹³³ Srov. § 228 a násl. zákona č. 99/1948 Sb., o národním pojištění.

¹³⁴ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*, s. 229–230. Srov. dále § 394 a násl. zákona č. 142/1950 Sb., občanský soudní řád.

¹³⁵ Srov. MIKULE, Vladimír. Správní soudnictví – ano či ne? *Právník*, 1968, č. 9; TÝŽ. Místo správního soudnictví v soustavě prostředků k zajištění zákonnosti správy. *Právník*, 1968, č. 10; TÝŽ. Správní soudnictví v Československu, s. 3–52, a literaturu jiných účastníků debaty tam uvedenou.

¹³⁶ MIKULE, Vladimír. *Správní soudnictví v Československu*, s. 45.

¹³⁷ Tamtéž, s. 25–39.

2.8 Správní soudnictví v Polské lidové republice

Ani v Polsku nebylo po druhé světové válce obecné správní soudnictví obnoveno, ačkoliv tzv. Malá ústava z roku 1947 ve svém čl. 28 předpokládala, že zvláštní zákon upraví způsob a rozsah činnosti orgánů příslušných k rozhodování o zákonnosti správních aktů v oblasti veřejné správy.¹³⁸ Toto ustanovení započalo první vlnu diskusí nad obnovením správního soudnictví, která na rozdíl od situace v Československu proběhla hned ve čtyřech vlnách, a sice v letech 1945–1948, 1956–1959, 1971–1972 a 1977–1980.¹³⁹

V oblasti kontroly správy v té době tak hrál hlavní roli všeobecný dozor prokuratury a soudní kontrola se v té době omezila na incidentní kontrolu v občanském soudním řízení, oblast správního trestání, oblast odškodnění za nesprávný úřední postup. V některých věcech existovala rovněž možnost následné kontroly veřejné správy před civilním soudem.¹⁴⁰

Od roku 1946 do roku 1974 v Polsku rovněž působily speciální správní soudy pro věci sociálního zabezpečení, a to základě již zmíněné předválečné právní úpravy. V prvním stupni rozhodovaly obvodní soudy sociálního zabezpečení a ve druhém stupni Tribunál sociálního zabezpečení (*Trybunał Ubezpieczeń Społecznych*). U nich bylo možné napadnout správní rozhodnutí vydaná v oblasti sociálního zabezpečení,

¹³⁸ Ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1947 Nr 18, poz. 71).

¹³⁹ Srov. WYRZYKOWSKI, Mirosław. *Sądownictwo administracyjne w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*. Warszawa : Wydawnictwo Prawnicze, 1983, s. 28–45. V roce 1946 probíhala diskuse například na stránkách časopisu *Gazeta Administracji*. Příspěvky jejích účastníků *M. Buszyńskiego*, *W. Klonowieckého* a *J. S. Langroda*, kteří se shodně vyslovovali pro obnovení správního soudnictví, přetiskl v roce 1999 časopis *Samorząd Terytorialny* (*Samorząd Terytorialny* 5, Warszawa 1999). V roce 1956 publikovala teze o soudní kontrole veřejné správy komise pro správní právo Sdružení polských právníků, které v roce 1958 rozpracovala pracovní skupina složená z nejvýznamnějších představitelů správního práva v návrh zákona o správním soudnictví (srov. ZIMMERMANN, Jan. Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym z 1958 r. *Samorząd Terytorialny*, 1993, č. 1–2, s. 108–109. V tomtéž čísle časopisu byl tento návrh rovněž publikován (s. 110–124)). Podle návrhu měly správní soudnictví vykonávat vojvodské správní soudy a Nejvyšší soud, při kterém měla být vytvořena Správní komora. Ačkoliv návrh nakonec nebyl představiteli státní moci nakonec účelně využit, je otázkou, zda byla tato diskuse vůbec ukončena a jestli druhá a třetí vlna částečně nesplývají. Kupříkladu v roce 1967 byla publikována práce LĘTOWSKI, Janusz. *Sądy powszechne i praworządność w administracji*. Wrocław : Zakład Narodowy im. Ossolińskich Wydawnictwo PAN, 1967. (srov. recenzi této knihy MIKULE, Vladimír. Recenze. *Obecné soudy a zákonnost ve správě. Socialistická zákonnost*, 1968, č. 9–10 [dále jen Recenze]).

¹⁴⁰ BORKOWSKI, Janusz In ADAMIAK, Barbara, BORKOWSKI, Janusz. *Postępowanie*, s. 81.

ze kterých pro subjekty vztahů sociálního zabezpečení vyplývaly právní následky. Naopak vyloučen byl přezkum rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení vydaných na základě volné úvahy.¹⁴¹ Soudy sociálního zabezpečení existovaly až do roku 1974, tedy do vzniku obvodních soudů práce a sociálního zabezpečení jako funkčně oddělené části obecného soudnictví.¹⁴² Tato změna navázala na reformu Nejvyššího soudu z roku 1962, kterou byla na Nejvyšší soud přenesena působnost Tribunálu sociálního zabezpečení a kterou mu byl svěřen dozor nad rozhodovací činností soudů sociálního zabezpečení.¹⁴³ Do jejich působnosti spadalo rozhodování o odvoláních ve věci sporů vyplývajících z pracovních vztahů a vztahů sociálního zabezpečení.

Před vznikem Nejvyššího správního soudu v roce 1980 tak případů, kdy byla umožněna soudní kontrola správy, bylo skutečně nemnoho. Nejdůležitější oblast představovala již zmíněná soudní kontrola ve věcech sociálního zabezpečení.¹⁴⁴

2.9 Obnovení polského správního soudnictví

K obnovení obecného správního soudnictví došlo ještě za časů Polské lidové republiky v roce 1980, a to zákonem o Nejvyšším správním soudu a o změně zákona – zákoník o správním řízení.¹⁴⁵ Tímto zákonem byl zřízen Nejvyšší správní soud (Naczelny Sąd Administracyjny, dále rovněž jen NSA)¹⁴⁶ a zároveň změněn zákoník o správním řízení¹⁴⁷ (dále jen KPA 1980), který ve svém díle VI označeném „Podávání žaloby proti rozhodnutí ke správnímu soudu“ upravil rovněž soudní řízení správní.

¹⁴¹ Tamtéž, s. 80.

¹⁴² Ustawa z dnia 24 października 1974 r. o okręgowych sądach pracy i ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 1974 Nr 39, poz. 231).

¹⁴³ Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 1962 Nr 11, poz. 54). Srov. též MIKULE, Vladimír. Recenze, s. 635–636.

¹⁴⁴ BORKOWSKI, Janusz In ADAMIAK, Barbara, BORKOWSKI, Janusz. *Postępowanie*, s. 82.

¹⁴⁵ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1980 Nr 4, poz. 8).

¹⁴⁶ Není bez zajímavosti, že podle původního návrhu tohoto zákona se správní soud měl nazývat *Najwyższy Sąd Administracyjny*. Teprve na základě poslancecké iniciativy (poslanec *S. Zawadzki*, pozdější první předseda tohoto soudu) došlo ke změně názvu na *Naczelny Sąd Administracyjny*, mimo jiné z důvodu vztahu Nejvyššího správního soudu k Nejvyššímu soudu. Srov. CHRUŚCIAK, Ryszard. *Prace parlamentarne nad konstytucyjnym i ustawowym uregulowaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (1979-2002)*. In *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*. Warszawa : Naczelny Sąd Administracyjny, 2005, s. 92.

¹⁴⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 Nr 30, poz. 168).

Řízení před Nejvyšším správním soudem přitom nebylo v KPA 1980 upraveno vyčerpávajícím způsobem, ale zákon odkazoval na úpravu občanského soudního řízení.¹⁴⁸ Ze zákona je patrný jednoznačný vliv rakouského modelu správního soudnictví, který však byl částečně modifikován tehdejší politickou a ústavní realitou. Nejvyšší správní soud rozhodoval o žalobách proti správním rozhodnutím podle zásady kasace a podle principu pozitivní enumerace.¹⁴⁹ Vedle toho byla přípustná rovněž žaloba proti nečinnosti. Správní soudnictví bylo jednoinstanční, vykonávané Nejvyšším správním soudem se sídlem ve Varšavě s působností pro území celé republiky, od roku 1981 rovněž v místních pobočkách tohoto soudu (do roku 2003 jich bylo vytvořeno 11).

Ačkoliv by se na první pohled mohlo zdát, že proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nebyly opravné prostředky přípustné, skutečnost tak jednoznačná nebyla. Tehdejší soudní praxe a doktrína totiž připustila ve věcech rozhodnutí Nejvyššího správního soudu obnovu řízení, a to za přiměřeného ustanovení občanského soudního řádu.¹⁵⁰ Vedle toho rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu podléhala doзору Nejvyššího soudu, který jej vykonával prostřednictvím rozhodování o mimořádné revizi (*rewizja nadzwyczajna*)¹⁵¹ a dále přijímáním usnesení obsahujících řešení nejasných právních otázek a také stanovení zásad pro výkon spravedlnosti a soudní praxe. Tato situace byla v souladu s ústavní pozicí Nejvyššího soudu, když tento byl podle čl. 51 odst. 1 Ústavy Polské lidové republiky z roku 1952 vrcholným soudním orgánem vykonávajícím dozor nad rozhodovací činností všech jiných soudů.¹⁵²

¹⁴⁸ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 1964 Nr 43, poz. 296).

¹⁴⁹ Ustanovení čl. 196 § 2 KPA 1980 stanovilo dvacet kategorií věcí, v nichž byla žaloba k Nejvyššímu správnímu soudu přípustná. Paragraf 3 citovaného článku pak umožňoval, aby katalog mohl být rozšířen cestou zvláštních zákonů.

¹⁵⁰ Srov. CHRÓSCIELEWSKI, Wojciech, TARNO, Jan Paweł. Z problematyki wznowienia postępowania administracyjnego oraz sądownoadministracyjnego. *Samorząd Terytorialny*, 1996, č. 5, a usnesení NSA z 28. dubna 1983, sp.zn. SA/Wr 238/83, LexPolonica č. 297802, nebo usnesení NSA z 27. ledna 1983, sp.zn. SAO/Kr 392/82, LexPolonica č. 297833.

¹⁵¹ Mimořádná revize byla institutem polského socialistického civilního procesu (obdoba československé stížnosti pro porušení zákona) a představovala zvláštní opravný prostředek, který v sobě spojoval vlastnosti prostředku doзору a odvolacího prostředku. Mimořádnou revizi mohl podat ministr spravedlnosti, první předseda Nejvyššího soudu, generální prokurátor, od roku 1987 rovněž obhájce občanských práv a ve věcech z oblasti pracovního práva a práva sociálního zabezpečení rovněž ministr práce a sociální politiky a celostátní meziodborová organizace, tedy nikoliv žalobce nebo žalovaný správní orgán.

¹⁵² Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952 Nr 33, poz. 232).

Podstatnou změnu dále přinesl zákon z roku 1990.¹⁵³ Tato „demokratizační novela“ souvisela s počátkem procesu transformace po pádu komunistického režimu a vznikem rozvojem územní samosprávy. Kontrola Nejvyššího správního soudu byla rozšířena na další formy činnosti veřejné správy. Podléhaly jí tak správní rozhodnutí vydaná podle KPA, ale i ta, která byla vydaná podle zvláštních zákonů. Dále byla kontrola rozšířena i na vyjmenovaná usnesení vydaná ve správním řízení a řízení exekučním. Pravomoc Nejvyššího správního soudu byla vedle toho určena za pomoci generální klauzule kombinované s negativní enumerací. Nejvyšší správní soud byl napříště rovněž povolán k rozhodování kompetenčních sporů mezi územními orgány vládní správy a územní samosprávou, k rozhodování o zákonnosti dozorčích prostředků ve věcech samosprávy a k rozhodování o žalobách jednotlivců proti usnesení orgánů obcí, které porušují právní zájem nebo oprávnění.

Ustanovení čl. 14 bodu 12 Malé ústavy z roku 1992 vyloučilo z povinnosti kontrasignace aktů prezidenta republiky mimo jiné jmenování a odvolávání předsedy Nejvyššího správního soudu a předsedů Nejvyššího soudu.¹⁵⁴ V literatuře se uvádí, že tím došlo ke konstitucionalizaci Nejvyššího správního soudu, neboť se poprvé tato instituce stala předmětem ústavněprávní úpravy.¹⁵⁵ Na druhou stranu předmětem ústavněprávní úpravy nebyl sám Nejvyšší správní soud, ale způsob jmenování a odvolávání jeho předsedy.

Další změnu úpravy správního soudnictví přinesl zákon o Nejvyšším správním soudu z roku 1995.¹⁵⁶ Tento zákon přišel se změnami ve vnitřní organizaci Nejvyššího správního soudu (rozdělení na finanční komoru a všeobecně správní komoru), rozšířil rozsah jeho pravomoci a posílil zvláštní úpravu soudního řízení správního. Kontrola veřejné správy vykonávaná Nejvyšším správním soudem se rozšířila na širokou skupinu individuálních správních aktů, o dohled nad rozdělením kompetence mezi územní samosprávou a vládní správou, o ochranu práv jednotlivce v oblasti činnosti územní

¹⁵³ Ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1990 Nr 34, poz. 201).

¹⁵⁴ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992 Nr 84, poz. 426).

¹⁵⁵ CHRUŚCIAK, Ryszard, *op. cit.*, s. 97.

¹⁵⁶ Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. 1995 Nr 74, poz. 368.

samosprávy a ochranu práv územní samosprávy před protiprávní dozorovou činností vládní správy.¹⁵⁷

2.10 Obnovení českého správního soudnictví

K obnovení správního soudnictví na území dnešní České republiky došlo z česko–polského srovnávacího pohledu až v 90. letech minulého století. Stalo se tak ještě za dob československé federace. Nejprve pro něj ústavní základ vytvořila Listiny základních práv a svobod¹⁵⁸ ve svém čl. 36 odst. 2.¹⁵⁹ Konkrétní právní základ mu poskytl zákon č. 519/1991 Sb., který do občanského soudního řádu vložil novou část pátou nazvanou „Správní soudnictví“. Ve „správním soudnictví“ soudy přezkoumávaly zákonnost rozhodnutí orgánů veřejné správy jednak na základě žalob a jednak na základě „opravných prostředků“ proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů.¹⁶⁰

Právní úprava takto obnoveného správního soudnictví představovala spojení řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů vzorovaného podle rakouského říjnového zákona z roku 1875 založeného na „tradiční“ generální klauzuli¹⁶¹ a řízení o „opravných prostředcích“ podle úpravy v původní části čtvrté hlavy čtvrté občanského soudního řádu¹⁶² s původem v soudnictví pojišťovacím.¹⁶³ Takovým „opravným prostředkem“ občanský soudní řád rozuměl návrh na zahájení řízení v případech, ve kterých zvláštní zákon svěřoval soudům rozhodování o opravných prostředcích proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů. Tato druhá forma nahrazovala v řadě případů instanční kontrolu v rámci správního řízení.¹⁶⁴ Přezkum rozhodnutí správních

¹⁵⁷ BORKOWSKI, Janusz In ADAMIAK, Barbara, BORKOWSKI, Janusz. *Postępowanie*, s. 83–84.

¹⁵⁸ Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky.

¹⁵⁹ Čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod: „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“

¹⁶⁰ Srov. § 244 odst. 1 o.s.ř. ve znění zákona č. 519/1991 Sb.

¹⁶¹ Hlava druhá páté části (§§ 247 až 250k) o.s.ř. ve znění zákona č. 519/1991 Sb.

¹⁶² Hlava třetí páté části (§§ 250l až 250s) o.s.ř. ve znění zákona č. 519/1991 Sb.

¹⁶³ Srov. MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*, s. 230.

¹⁶⁴ Srov. RYBA, Jan, SOUČKOVÁ, Marie. *Správní soudnictví v České republice*. Praha : Orac, 1999, s. 83.

orgánů formou opravných prostředků k soudům však měl mít povahu pouze přechodnou a dočasnou;¹⁶⁵ ve své podstatě se v tomto případě o správní soudnictví nejednalo.¹⁶⁶

Správní soudnictví bylo vykonáváno obecnými soudy čtyř článků, a sice okresními soudy, krajskými soudy, Nejvyšším soudem ČSFR a Nejvyšším soudem ČR nebo Nejvyšším soudem SR. Po zániku československé federace přešla působnost Nejvyššího soudu ČR na Vrchní soud v Praze a následně i na Vrchní soud v Olomouci.

Řízení v českém správním soudnictví po jeho obnovení bylo jednoinstanční. Opravné prostředky rozhodnutí soudů jak v řízení o žalobách proti rozhodnutí správních orgánů, tak v řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů nebyly přípustné.¹⁶⁷ Výjimku představovaly případy, kdy příslušný krajský soud rozhodoval o opravném prostředku proti rozhodnutí správního orgánu ve věcech důchodového zabezpečení a později i důchodového pojištění.¹⁶⁸

Přelom (ačkoliv na dlouhou dobu pouze *de iure*) ve vývoji českého správního soudnictví znamenal přijetí Ústavy České republiky (dále jen Ústava ČR).¹⁶⁹ Ta do soustavy soudů zahrnula rovněž Nejvyšší správní soud, čímž Ústavodárce vytvořil ústavní základ pro „instituci tvořící tradiční součást našeho právního řádu a představující imanentního garanta ochrany občana proti nezákonným zásahům veřejné moci ve většině evropských kontinentálních demokracií.“¹⁷⁰ Jak poukazují *L. Pítrová* a *R. Pomahač*, ústavodárce navázal na předlitavskou a československou prvorepublikovou tradici existence Nejvyššího správního soudu.¹⁷¹ K jeho faktickému zřízení však došlo až v roce 2003 po dlouhých deseti letech od účinnosti Ústavy ČR.

Tato situace, kdy na jedné straně bylo správní soudnictví vykonáváno soudy několika článků, ale zároveň takřka vůbec nebyly připuštěny opravné prostředky proti

¹⁶⁵ Důvody k zachování této formy soudního přezkumu byly dány spíše vývojem po roce 1963, než důvody koncepčními a historickými. *M. Mazanec* označil svého času zachovávání této formy kontroly za znepokojující (MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*, s. 231).

¹⁶⁶ Srov. KNAPP, Viktor In PAVLÍČEK, Václav, HŘEBEJK, Jiří, KNAPP, Viktor, KOSTEČKA, Jan, SOVÁK, Zdeněk. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl. Práva a svobody*. Praha : Linde Praha, 1995, s. 259 [dále citováno jako PAVLÍČEK, Václav et al. *Komentář*].

¹⁶⁷ Srov. § 250j odst. 4 a § 250s o.s.ř. ve znění zákona č. 519/1991 Sb.

¹⁶⁸ Srov. zákon č. 160/1995 Sb., kterým se mění a doplňují některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o důchodovém pojištění. To, že zákonodárce připustil opravné prostředky právě ve věcech důchodového zabezpečení a důchodového pojištění, vyplývalo z tradice zesílené ochrany subjektivních práv důchodců (RYBA, Jan, SOUČKOVÁ, Marie, *op. cit.*, s. 103).

¹⁶⁹ Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

¹⁷⁰ PÍTROVÁ, Lenka, POMAHAČ, Richard, *op. cit.*, s. 204.

¹⁷¹ Tamtéž. *M. Mazanec* v této souvislosti poukazuje na preambuli Ústavy ČR, která se hlásí k „dobrým tradicím státnosti československé“ (MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*, s. 44).

rozhodnutím těchto soudů, a na straně druhé stále nedošlo ke zřízení Nejvyššího správního soudu, byla poměrně neutěšená, a to nejen z hlediska velice obtížného a zdlouhavého sjednocování judikatury soudů ve správním soudnictví, ale rovněž z hlediska ochrany procesních práv účastníků soudního řízení. Problémů bylo však více. Nemožnost jednotlivců bránit se proti jiným zásahům správních orgánů to jejich subjektivních práv či jejich nečinnosti, nedostatečné zajištění tzv. „plné jurisdikce“ soudů ve správním soudnictví, nedostatečná publikace judikatury či zajištění dostatečného počtu kvalifikovaných soudců, jakož i jiného odborného personálu soudů, to vše způsobovalo obtíže, které přitom měli ústavní a mezinárodněprávní rozměr.¹⁷²

Vedle toho a částečně i právě proto se v praxi vyvinula jiná forma právních prostředků ochrany proti správním orgánům, jakož i proti rozhodnutí soudů ve správním soudnictví. Ústava ČR totiž dala každému možnost napadnout pravomocná rozhodnutí orgánů veřejné moci (tedy správních orgánů i soudů ve správním soudnictví).¹⁷³ Do role sjednocovatele judikatury a poskytovatele (omezené) ochrany práv jednotlivce před správními orgány tak byl fakticky stavěn Ústavní soud, který tak plnil funkci jakéhosi „kvazi-nejvyššího správního soudu“, kterážto role mu zjevně nepříslušela a nepřísluší. Mimo zcela odlišnou funkci Ústavního soudu a odlišný předmět řízení o ústavní stížnosti, nemohla ústavní stížnost plně nahrazovat opravný prostředek v řízení ve správním soudnictví rovněž z toho důvodu, že správní orgán, který vydal před soudem napadené rozhodnutí, nebyl aktivně legitimován k podání ústavní stížnosti proti rozhodnutí správního soudu.¹⁷⁴

Změna zákonné úpravy a koncepční řešení těchto problémů však nepřicházelo. Legislativní návrhy v průběhu 90. let vždy končily nezdarem.¹⁷⁵ Ústavním a mezinárodněprávním základům nevyhovující úprava správního soudnictví byla proto

¹⁷² Srov. např. MAZANEC, Michal. Problémy českého správního soudnictví pohledem soudce. *Správní právo*, 1997, č. 3–4, s. 153.

¹⁷³ Srov. čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR. Dělo se tak v řízení podle § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁴ Stanovisko pléna Ústavního soudu z 9. listopadu 1999, sp.zn. Pl. ÚS–st. 9/99, uveřejněné v usnesení Ústavního soudu z 10. listopadu 1999, sp.zn. III. ÚS 254/99, usnesení Ústavního soudu č. 70, Sběrka nálezů a usnesení Ústavního soudu 1999, sv. 16.

¹⁷⁵ Pro jejich podrobný přehled srov. MAZANEC, Michal. Reforma správního soudnictví v České republice. *Soudní rozhledy*, 2000 č. 8; SLÁDEČEK, Vladimír In SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol., *op. cit.*, s. 38–39.

nakonec zrušena Ústavním soudem, který s účinností ke dni 31. prosince 2002 zrušil svým nálezem celou část pátou „Správní soudnictví“ občanského soudního řádu.¹⁷⁶

2.11 Reforma českého správního soudnictví – počátek doby současné

Již v době rozhodnutí Ústavního soudu již však byly zpracovávány návrhy na reformu českého správního soudnictví. Uvažovány byly varianty jeho organizační struktury a možnosti odstranění všech výše uvedených problematických bodů.¹⁷⁷ Co se organizace správního soudnictví týče, jednalo se o tyto varianty: 1) obecné soudy a Nejvyšší soud, 2) obecné soudy a Nejvyšší správní soud a 3) soustava správních soudů v čele s Nejvyšším správním soudem. Poslaneckou sněmovnou byla nakonec zvolena kompromisní druhá varianta. Z citovaného materiálu vycházel i ve vládní návrh soudního řádu správního,¹⁷⁸ který byl následně schválen jako soudní řád správní,¹⁷⁹ s jehož účinností dne 1. ledna 2003 byla dokončena renesance českého správního soudnictví. Správní soudnictví je tak vykonáváno krajskými soudy jako soudy obecnými a v roce 2003 zřízeným Nejvyšším správním soudem. Výklad o organizaci, pravomoci a příslušnosti těchto soudů, jakož i o řízení před nimi je předmětem dalších kapitol.

2.12 Reforma polského správního soudnictví – počátek doby současné

Zásadní vliv na současnou úpravu polského správního soudnictví mělo přijetí Ústavy Polské republiky z roku 1997 (dále jen Ústava PR),¹⁸⁰ která si vynutila nejen

¹⁷⁶ Srov. náleží ÚS z 27. 6. 2001, sp.zn. Pl. ÚS 16/99, náleží ÚS č. 96/2001, sv. 22, publikován rovněž pod č. 276/2001 Sb.).

¹⁷⁷ Srov. Výchozí teze pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační struktury. *Právní praxe*, 2000, č. 6.

¹⁷⁸ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2001, III. volební období, sněmovní tisk č. 1080.

¹⁷⁹ Zákon z 21. března 2002 č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Společně s ním byly přijaty rovněž zákon č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního, a zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

¹⁸⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483). Pro její český překlad viz MIKULE, Vladimír. Ústava Polské republiky. In PAVLÍČEK, Václav a kol. *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*. Praha : Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 1999, s. 242-286.

změnu do té doby platné právní úpravy, ale zejména vyvolala potřebu celkové reformy polského správního soudnictví. Jelikož se v té době polské správní soudnictví nacházelo oproti České republice již ve třetí „postrenesanční fázi“ (1980 – zřízení NSA, 1990 – demokratizační novela, 1995 – nový zákon o NSA), soustředila se tato reforma výhradně na strukturu správního soudnictví a zásadu instančnosti, a to rovněž s ohledem na v té době probíhající reformu veřejné správy. Zásadní význam proto měla zejména ustanovení čl. 78, čl. 176 odst. 1 a čl. 184 Ústavy PR představující ústavní základ zásady instančnosti v řízení ve správním soudnictví. Ústavodárce zároveň zakotvil povinnost zákony zavádějící dvojinstančnost v soudním řízení správním schválit do 5 let ode dne účinnosti Ústavy PR.

Nutnost reformy, jejíž součástí tak nevyhnutelně muselo být zakotvení instančního postupu v soudním řízení správním, rozvířila širokou odbornou diskusi ohledně podoby této reformy, která ostatně probíhala v průběhu celých 90. let minulého století.¹⁸¹ Jejím výsledkem byly dva soubory návrhů zákonů reformujících polské správní soudnictví – prezidentský a poslanecký.

Poslanecké návrhy zákonů¹⁸² vycházely z materiálů vytvořených v rámci programu reformy veřejné správy Institutu veřejných věcí.¹⁸³ Počítaly s vytvořením tříčlankové struktury správního soudnictví tvořeného Nejvyšším správním soudem, vojvodskými správními soudy a obvodními správními soudy a dále se zavedením zásady trojinstančnosti v soudním řízení správním a omezením správního řízení na jedinou instanci. V odborné literatuře však bylo namítáno, že takovéto řešení je v rozporu s ústavní zásadou instančnosti řízení, která má být uplatňována v jakémkoliv řízení, tedy jak řízení soudním, tak správním.¹⁸⁴ Úprava, podle které by na místo správního orgánu tak rozhodoval správní soud první instance, by proto byla podle převažujícího názoru polské doktríny protiústavní.¹⁸⁵

¹⁸¹ Z českých autorů srov. např. PÍTROVÁ, Lenka, POMAHÁČ, Richard, *op. cit.*, s. 178-189; PIPKOVÁ, Hana. K návrhům na reformu polského správního soudnictví. *Justiční praxe*, 2002, č. 3.

¹⁸² Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, 2001, IV kadencja, druki nr 77, 78, 79.

¹⁸³ Srov. KIJOWSKI, Dariusz Ryszard (red.) *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Raport Programu Administracji Publicznej*. Warszawa : Instytut Spraw Publicznych, 2000.

¹⁸⁴ Srov. již citovaný čl. 78 Ústavy PR.

¹⁸⁵ Srov. např. CHRÓŚCIELEWSKI, Wojciech, TARNO, Jan Paweł. Trójsczeblowy model sądownictwa administracyjnego a jednoinstancyjne postępowanie administracyjne. *Państwo i Prawo*, 1999, č. 5, s. 21–23; KMIĘCIAK, Zbigniew: Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego wobec reformy sądownictwa administracyjnego. *Państwo i Prawo*, 1998, č. 5, s. 20–21; BORKOWSKI, Janusz. Reforma polskiego sądownictwa administracyjnego. *Państwo i Prawo*, 2002, č. 5, s. 15–18.

Prezidentské návrhy zákonů byly předloženy nejprve Sejmu III. volebního období¹⁸⁶ a pak následně Sejmu IV. volebního období.¹⁸⁷ Připravila je pracovní skupina složená ze soudců Nejvyššího správního soudu, Ústavního tribunálu, Nejvyššího soudu a zástupce obhájce občanských práv pod předsednictvím předsedy Nejvyššího správního soudu *R. Hausera*. Návrhy počítaly s vytvořením dvoučlankové struktury správního soudnictví v čele s Nejvyšším správním soudem. Prezidentské návrhy zákonů tvořily základ současné právní úpravy organizace správních soudů a řízení před nimi a s drobnými změnami byly v roce 2002 schváleny jako zákon o organizaci správních soudů a zákon o řízení před správními soudy.¹⁸⁸ Oba dodnes platné a účinné zákony nabyly účinnosti 1. ledna 2004 a společně se zákonem, který dva předcházející zavedl a změnil navazující právní předpisy (mj. také zrušil zákon o Nejvyšším správním soudu z roku 1995),¹⁸⁹ završily reformu polského správního soudnictví.¹⁹⁰

2.13 Shrnutí

Přes mnohé odlišnosti ve vývoji správního soudnictví v obou zkoumaných státech, dané rozdílným vývojem státoprávního uspořádání či odlišnou politickou situací, je z provedeného srovnání patrné, že je možno nalézt některé „tradiční shody“, a to zejména v období po první světové válce. Přes podobné ústavní základy pro správní soudnictví pruského typu, zůstal realitou v obou zemích jeho rakouský model. Obdobné zde bylo i fungování kompetenčního soudního orgánu. Shodně nedošlo po druhé světové válce k obnovení obecného správního soudnictví a zachováno bylo pouze veřejnoprávní soudnictví pro „sociální věci“ (pojištění, sociální zabezpečení) či omezená kontrola správy vykonávána obecnými soudy. Na druhou stranu na rozdílnost správního soudnictví v obou státech má vliv širší rozsah polské historické

¹⁸⁶ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, 2001, III kadencja, druki nr 3060, 3061, 3062.

¹⁸⁷ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, 2001, IV kadencja, druki nr 18, 19, 20.

¹⁸⁸ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002 Nr 153, poz. 1270); ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. 2002 Nr 153, poz. 1269).

¹⁸⁹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271).

¹⁹⁰ Blíže k oběma souborům návrhů zákonů a procesu jejich přijímání srov. CHRUŚCIAK, Ryszard, *op. cit.*, s. 108–112.

zkušenosti. V průběhu věků zde fungovaly tři hlavní typy správního soudnictví kontinentální Evropy, po komunistickém převratu zde zůstala zachována kontinuita vědecké aktivity a do procesu transformace v 90. letech minulého století šlo Polsko s již fungujícím a svébytným správním soudem. To vše má vliv na podobu současného polského správního soudnictví. Díky společným historickým základům však mnohé instituty mohou být inspirativní i pro nás.

3. Ústavní základy českého a polského správního soudnictví

Současné české i polské správní soudnictví náleží do rodiny *Verwaltungsgerichtsbarkeit*, a to do jeho jihoněmecké (rakouské) větve.¹⁹¹ Optikou předlitavských tradic je třeba na ústavní model správního soudnictví v obou státech nahlížet, neboť z rakouského správního soudnictví vychází.¹⁹² Rakouské správní soudnictví bylo založeno na ochraně (veřejných) subjektivních práv.¹⁹³ Zároveň se jedná o model jurisdikce kasačního typu,¹⁹⁴ což má zásadní důsledky pro místo správního soudnictví z hlediska ústavní zásady dělby moci. Český a polský ústavní systém jsou založeny na dělbě a rovnováze moci zákonodárné, výkonné a soudní.¹⁹⁵ Moc soudní vykonávají nezávislé soudy¹⁹⁶ a soudy ve správním soudnictví tak činí prostřednictvím kontroly veřejné správy. Pravomoc rozhodnout o správní věci (věci spadající do správní jurisdikce) iniciováním soudního řízení správního na správní soudy nepřechází.¹⁹⁷ Správní soud může činnost orgánu veřejné správy pouze kontrolovat a hodnotit, nemůže tento orgán zastupovat a vydat konečné rozhodnutí věci v oblasti správního práva. Převzetí pravomoci správního orgánu ze strany správního soudu by znamenalo překročení hranice kontroly veřejné správy prostřednictvím výkonu soudnictví a narušilo by ústavní zásadu dělby moci.¹⁹⁸ Kontrola nemůže být vykonávána meritorními rozhodnutími, která by nahrazovala rozhodnutí kontrolovaných. Kontrola totiž nespočívá v zastoupení činnosti subjektu podléhajícího kontrole. Přijetí opačné koncepce by vedlo ke změně funkce orgánů moci soudní, které

¹⁹¹ K modelům správního soudnictví srov. PÍTROVÁ, Lenka, POMAHÁČ, Richard, *op. cit.*

¹⁹² Srov. MAZANEC, Michal. O správním soudnictví dvojako: pohled právního instalatéra. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.) *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* Brno : Masarykova univerzita – Mezinárodní politologický ústav, 2007, s. 195; KMIECIAK, Zbigniew In KMIECIAK, Zbigniew (red.) *Polskie sądownictwo administracyjne*. Warszawa : C.H.Beck, 2006, s. 7.

¹⁹³ Srov. např. TOMOSZKOVÁ, Veronika In SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol., *op. cit.*, s. 141.

¹⁹⁴ KMIECIAK, Zbigniew In KMIECIAK, Zbigniew (red.) *Polskie sądownictwo administracyjne*, *op. cit.*, s. 7.

¹⁹⁵ Srov. čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR a čl. 10 odst. 1 Ústavy PR.

¹⁹⁶ Srov. čl. 81 Ústavy ČR a čl. 10 odst. 2 Ústavy PR.

¹⁹⁷ Srov. MAZANEC, Michal, MATES, Pavel. Úvahy a fakta o správním soudnictví : 1. díl. *Právní rozhledy*. 1994, 7, s. 225 an.; HAUSER, Roman. Założenia reformy sądownictwa administracyjnego. *Państwo i Prawo*. 1999, 12, s. 22-23.

¹⁹⁸ Srov. HAUSER, Roman, *op. cit.*, s. 23.

by se staly „administrátory“.¹⁹⁹ Z těchto důvodů by měla mít kontrolní činnost správních soudů vůči orgánům veřejné správy zásadně charakter kasace.²⁰⁰

Ústavy zkoumaných států prohlašují obě republiky za demokratický právní stát.²⁰¹ Soudní kontrola aktů orgánů moci výkonné, zejména orgánů veřejné správy, vykonávaná soudy ve správním soudnictví představuje dle judikatury jak českého Ústavního soudu, tak polského Ústavního tribunálu součást práva na soudní ochranu (práva na soud) a je možno ji označit za jednu z náležitostí demokratického právního státu.²⁰² Právo na soud (právo na spravedlivý neboli řádný proces) prohlašují za podstatnou náležitost každé demokratické společnosti i dokumenty evropského *soft-law*²⁰³ nebo judikatura Evropského soudu pro lidská práva.²⁰⁴

3.1 Česká republika:

Ústavní základ práva na soudní ochranu tvoří v České republice zejména čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále rovněž jen Listina),²⁰⁵ podle nějž se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Právo na soudní a jinou právní ochranu (právo na spravedlivý neboli řádný proces) ve smyslu hlavy páté Listiny²⁰⁶

¹⁹⁹ Tamtéž, s. 24.

²⁰⁰ K tomu srov. též BORKOWSKI, Janusz. *Reforma polskiego sądownictwa administracyjnego*, *op. cit.*, s. 15-16.

²⁰¹ Podle čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR je Česká republika svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Podle čl. 2 Ústavy PR je Polská republika demokratickým právním státem, uskutečňujícím zásady sociální spravedlnosti.

²⁰² Srov. nálezy Ústavního soudu (při citaci označován jako US) z 6. 9. 2007, sp.zn. II. ÚS 377/04, č. 136/2007 Sb.n.u.US, sv. 46; nálezy Ústavního tribunálu (při citaci označován jako TK) z 7. 1. 1992, sp.zn. K 8/91, LexPolonica č. 312414. Srov. též MIKULE, Vladimír. *Demokratický právní stát a veřejná správa*. In JIRÁSKOVÁ, Věra, SUCHÁNEK, Radovan (usp.) *Pocita Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha : Linde Praha, 2004, s. 455-469.

²⁰³ Srov. doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R(81)7 o opatřeních usnadňujících přístup ke spravedlnosti (*Recommendation R (81) 7 of the Committee of Ministers to member states on measures facilitating access to justice*).

²⁰⁴ Srov. např. ESLP: *De Cubber v. Belgie*, stížnost č. 9186/80, rozsudek z 26. 10. 1984, § 30.

²⁰⁵ Znovu vyhlášena pod č. 2/1993 Sb. a v souladu s čl. 3 a čl. 112 odst. 1 Ústavy ČR tvoří ústavní pořádek České republiky.

²⁰⁶ S důrazem na úpravu správního řízení k obsahu tohoto práva srov. SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha : Linde Praha, 2007.

zahrnuje tři základní oblasti, a sice právo na přístup k soudu,²⁰⁷ právo na spravedlivý způsob vedení procesu a právo na rozhodnutí.²⁰⁸ Pojem „soud“ ve smyslu čl. 36 Listiny je třeba vykládat ve spojení s hlavou čtvrtou Ústavy ČR.²⁰⁹

Ústavní základ správního soudnictví pak představuje čl. 36 odst. 2 Listiny. Podle tohoto ustanovení se může ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Listina tak umožňuje výluky ze soudního přezkumu rozhodnutí orgánu veřejné správy, avšak není možné vyloučit soudní přezkum těch rozhodnutí, která se dotýkají základních práv a svobod podle Listiny. Vzhledem k mezinárodním závazkům České republiky a jejímu členství v Evropské unii je toto omezení výluky přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy třeba vykládat rovněž s ohledem na ta práva a svobody, která vyplývají z ratifikovaných mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána, a z přímo aplikovatelného práva Evropské unie.²¹⁰ Z ústavního pořádku však přímo nevyplývá právo na soudní ochranu před jinými zásahy orgánu veřejné správy do subjektivních práv jednotlivce včetně nečinnosti. Případná neexistence ochrany proti takovým jiným aktům nebo činnostem orgánů veřejné správy nebo proti nečinnosti na zákonné úrovni by však byla „závažným ústavněprávním deficitem“.²¹¹

Ústavní základ pro organizaci správního soudnictví představuje čl. 91 Ústavy ČR. Podle něj tvoří soustavu soudů Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, vrchní, krajské a okresní soudy s tím, že zákon může stanovit jejich jiné označení. Ústava ČR tak stanovila jedinou soustavu soudů²¹² pro věci civilní, trestní a správní²¹³ se dvěma nejvyššími soudy. Podle čl. 92 Ústavy ČR je pak Nejvyšší soud vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů s výjimkou záležitostí, o nichž rozhoduje Ústavní soud nebo Nejvyšší správní soud. Nejvyšší správní soud tak

²⁰⁷ Srov. např. náleží Ústavního soudu ČR ze dne 22. 6. 1999, sp.zn. II. ÚS 217/98, www.usoud.cz; náleží Ústavního soudu ČR ze dne 17. 5. 2011, sp.zn. IV. ÚS 121/11, www.usoud.cz.

²⁰⁸ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 25. 9. 1997, sp.zn. IV. ÚS 114/96, www.usoud.cz.

²⁰⁹ Srov. PAVLÍČEK, Václav In PAVLÍČEK, Václav et al. *Komentář*, s. 257.

²¹⁰ K tomu srov. např. JANOUSEK, Lubomír In KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2005, s. 920.

²¹¹ Nález ÚS z 27. 6. 2001, sp.zn. Pl. ÚS 16/99, náleží ÚS č. 96/2001, sv. 22.

²¹² HŘEBEJK, Jiří In PAVLÍČEK, Václav, HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Ústavní systém*. 2. vydání. Praha : Linde Praha, 1998, s. 312.

²¹³ K tomu srov. SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 752-753.

představuje vrcholný soudní orgán pro věci správního soudnictví²¹⁴ s působností pro celé území republiky, který není Nejvyššímu soudu podřízen.²¹⁵

Z ústavního pořádku ČR nevyplývá jasný organizační model správního soudnictví. Nejvyšší správní soud může tvořit vrcholný článek soustavy správního soudnictví, avšak stejně tak může být článkem jediným,²¹⁶ nebo tvořit „odbočku“ ve věcech správního soudnictví ze soustavy ostatních soudů.²¹⁷ Ústavodárce však dal Nejvyššímu správnímu soudu zvláštní postavení, a to za účelem posílení organizační nezávislosti správního soudnictví a podpory jeho funkční odlišnosti.²¹⁸ Z výrazu „správní“ lze vyvodit, že má tento soud vykonávat soudní moc ve věcech správních a že tato působnost jiným soudům z Ústavy ČR nenáleží.²¹⁹ V případě Nejvyššího správního soudu se jedná o tzv. organické správní soudnictví, tedy kontrolu veřejné správy vykonávanou zvláštními soudy v technickém smyslu.²²⁰

V. Šimíček z čl. 91 Ústavy ČR dovozuje, že je soustava soudů uzavřená a neumožňuje vznik zvláštních (speciálních) soudů.²²¹ Takový závěr však dle mého názoru nelze vztáhnout na eventualitu zřízení zvláštních správních soudů tvořících nižší články soustavy organického správního soudnictví s Nejvyšším správním soudem na vrcholu. Jak bylo již uvedeno, Ústava ČR umožňuje, aby Nejvyšší správní soud tvořil vrcholný článek soustavy správního soudnictví. Z označení tohoto soudu za nejvyšší lze dovodit, že tento soud zaujímá obdobné postavení jako Nejvyšší soud.²²² Jestliže tedy Nejvyšší správní soud rovněž představuje vrcholný soudní orgán, a to pro

²¹⁴ Srov. MIKULE, Vladimír. Ještě ke správnímu soudnictví a jeho organizaci, *op. cit.*, s. 188; MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*, s. 44; SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška, *op. cit.*, s. 760.

²¹⁵ MIKULE, Vladimír. Ještě ke správnímu soudnictví a jeho organizaci, *op. cit.*, s. 187.

²¹⁶ Srov. MIKULE, Vladimír. Ještě ke správnímu soudnictví a jeho organizaci, *op. cit.*, s. 188; MAZANEC, Michal. Nejvyšší správní soud a správní soudnictví (Poznámky ke koncepci), *op. cit.*, č. 7.

²¹⁷ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*, s. 44.

²¹⁸ HENDRYCH, Dušan. Rozwój i współczesny stan sądownictwa administracyjnego w Republice Czeskiej. In FILIPEK, Józef (red.) *Jednolitość orzecznictwa sądowo-administracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych*. Kraków : Zakamycze, 1999, s. 160; TÝŽ. Správní soudnictví v České republice. *Právní rozhledy*, 1993, č. 1, s. 10 an.

²¹⁹ MIKULE, Vladimír. Ještě ke správnímu soudnictví a jeho organizaci, *op. cit.*, s. 188.

²²⁰ MIKULE, Vladimír In HENDRYCH, Dušan a kol. 2009, s. 543.

²²¹ ŠIMÍČEK, Vojtěch In BAHÝLOVÁ, Lenka, FILIP, Jan, MOLEK, Pavel, PODHRÁZKÝ, Milan, SUCHÁNEK, Radovan, ŠIMÍČEK, Vojtěch, VYHNÁNEK, Ladislav. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha : Linde Praha, 2010, s. 1249.

²²² Tak ve vztahu k prvorepublikovému Nejvyššímu správnímu soudu HÁCHA, Emil. Nejvyšší správní soud, *op. cit.*, s. 864.

věci správního soudnictví, lze z toho vyvodit, že je na vrcholu soudní soustavy²²³ pro věci správního soudnictví.²²⁴ Zákonodárce proto může zřídit zvláštní správní soudy na nižším článku, neboť s jejich vytvořením Ústava ČR implicitně počítá. Vedle toho Ústava ČR rovněž umožňuje, aby zákon stanovil jiné označení soudů včetně soudů nižších článků soudní soustavy.

Ústava ČR rovněž dovoluje zákonodárci přenést na Nejvyšší správní soud pravomoc Ústavního soudu rozhodovat o zrušení podzákoných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem nebo rozhodovat spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřisluší-li podle zákona jinému orgánu.²²⁵ Zákonodárce přenesl pravomoc rozhodovat kompetenční spory z Ústavního soudu na Nejvyšší správní soud pouze částečně (jinak ani nemohl) a Ústavnímu soudu tato pravomoc v omezeném rozsahu zůstala.²²⁶

Zákonodárce však nakonec vůbec nevyužil možnosti přenést na Nejvyšší správní soud pravomoc rozhodovat o zrušení podzákoných právních předpisů.²²⁷ To je považováno za nenaplnění Ústavou ČR předpokládané racionální dělby funkcí mezi Ústavním soudem a Nejvyšším správním soudem,²²⁸ neboť ochrana proti nezákonným právním předpisům mohla být rozšířena, urychlena a zefektivněna, což by přispělo k prohloubení principů demokratického právního státu.²²⁹

Ústava ČR neupravuje způsob jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího správního soudu. Tuto pravomoc přiznává prezidentu republiky nikoliv přímo Ústava ČR, ale až zákon²³⁰ a proto tak může činit pouze s kontrasignací.²³¹

²²³ Tak ve vztahu k Nejvyššímu soudu SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška, *op. cit.*, s. 760.

²²⁴ Srov. též SVOBODA, Cyril. Jaký bude Nejvyšší správní soud. *Správní právo*, 1994, č. 1, s. 1.

²²⁵ Srov. čl. 87 odst. 3 Ústavy ČR.

²²⁶ SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška, *op. cit.*, s. 722.

²²⁷ S touto možností počítal vládní návrh soudního řádu správního (Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2001, III. volební období, sněmovní tisk č. 1080), srov. jeho §§ 96 až 104.

²²⁸ PÍTROVÁ, Lenka. Nejvyšší správní soud – dárek k desetiletí české ústavy. In KYSELA, Jan (usp.) *Deset let Ústavy České republiky. Východiska, stav, perspektivy*. Praha : Eurolex Bohemia, 2003, s. 367.

²²⁹ MIKULE, Vladimír. Pláč nad ztracenou příležitostí aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy. *Justiční praxe*, 2002, č. 3, s. 90. Pro argumentaci proti přenesení této pravomoci na Nejvyšší správní soud srov. KOUDELKA, Zdeněk. Konkurence Ústavního a Nejvyššího správního soudu. In HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK, Vojtěch. (eds.) *Dělba soudní moci v České republice*. Brno : Masarykova Univerzita – Mezinárodní politologický ústav, 2004, s. 80-84.

²³⁰ Srov. § 13 odst. 2 s.ř.s.

²³¹ Srov. čl. 63 odst. 2 a 3 Ústavy ČR. Tato neodůvodněná odlišnost od úpravy jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu (srov. čl. 62 písm. f) Ústavy ČR) byla způsobena zřejmě nedopatřením v průběhu přijímání Ústavy ČR v České národní radě. Srov. např. MIKULE, Vladimír. Ještě ke správnímu soudnictví a jeho organizaci, *op. cit.*, s. 188.

Nárok na opravný prostředek proti soudním rozhodnutím, respektive právo na víceinstanční soudnictví Listina základních práv a svobod, ani Ústava ČR výslovně nezakotvuje.²³² Zásada instančnosti řízení přitom může výrazně přispět k naplnění všech práv vyplývajících z hlavy páté Listiny základních práv a svobod, tedy aby se mohl každý domáhat svého práva, o kterém by bylo rozhodnuto po řádně vedeném řízení rozhodnutím, které by bylo v souladu s právem a skutečným stavem věci. Ačkoliv tedy zásada instančnosti ve smyslu subjektivního práva (ve funkčním smyslu) přímo z práva na soudní ochranu nevyplývá, je možno ji chápat jako zásadu, která na jednu stranu prosazení tohoto práva posiluje, na druhou stranu z tohoto práva vyznačuje.²³³ V určitých případech totiž tato zásada může z ústavního pořádku vyplývat implicitně, a to jak z některého z dílčích práv tvořících právo na soudní ochranu, tak z jiných principů právního státu. Jinými slovy neuplatněním této zásady může v určitých případech dojít k porušení některého z ustanovení Listiny základních práv a svobod nebo Ústavy ČR. Může tak dojít k porušení zásady rovnosti účastníků,²³⁴ práva každého, aby jeho věc byla projednána v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům²³⁵ nebo požadavku na sjednocování judikatury jakožto požadavku kladeného na právní stát.²³⁶ Zásada instančnosti soudního řízení tak izolovaně z ústavního pořádku České republiky sice nevyplývá, ale lze ji dovést ve spojení s jiným základním právem nebo ústavním principem.²³⁷

3.2 Polská republika

V Ústavě Polské republiky z roku 1997 je právo na soudní ochranu (právo na soud – *prawo do sądu*) zakotveno v čl. 45 odst. 1, podle kterého má každý právo

²³² Srov. např. již citovaný nález ÚS ze dne 27. 6. 2001, sp.zn. Pl. ÚS 16/99; nález ÚS ze dne 18. 6. 2001, sp.zn. IV. ÚS 101/01, www.usoud.cz; nález ÚS ze dne 6. 11. 2003, sp.zn. III. ÚS 150/03, www.usoud.cz.

²³³ Srov. ZIELIŃSKI, Adam. Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądownego. *Państwo i Prawo*, 2005, č. 11, s. 8.

²³⁴ Srov. nález ÚS 19. 1. 2010, sp.zn. Pl. ÚS 16/09, www.usoud.cz (vyhlášený rovněž pod č. 48/2010) a související nález ÚS ze dne 09.02.2010, sp.zn. II. ÚS 2100/08, www.usoud.cz.

²³⁵ Srov. nález ÚS ze dne 19.04.2007, sp.zn. II. ÚS 349/05, www.usoud.cz.

²³⁶ Srov. již citovaný nálezu ÚS ze dne 27. 6. 2001, sp.zn. Pl. ÚS 16/99.

²³⁷ K obdobnému závěru dospívá rovněž P. Svoboda, když ve vztahu ke správnímu řízení z ústavních základů práva na spravedlivý proces dovedl právo na řádný opravný prostředek v případě, kdy je správní rozhodnutí vydáno bez předchozího řízení nebo v natolik zkráceném řízení, že to účastníkům znemožnilo uplatnění základních procesních práv. Srov. SVOBODA, Petr, *op. cit.*, s. 332-334.

na spravedlivé a veřejné projednání věci bez neodůvodněných průtahů příslušným, nezávislým a nestranným soudem. Obsahem tohoto práva je obdobně jako v českém ústavním pořádku právo na přístup k soudu, právo na řádný průběh řízení a právo na soudní rozhodnutí.²³⁸ „Věcí“ se zde rozumí vedle věcí civilních nebo trestních rovněž věci správní.²³⁹ V každém z těchto druhů věcí má právo na soudní ochranu jiný obsah, kdy v případě správních soudů jím je hodnocení souladu činnosti orgánu veřejné správy s právem.²⁴⁰ Pod pojmem „projednání“ je pak třeba rozumět mocenský zásah soudu spočívající ve zkoumání a rozhodnutí, zda jednání druhých subjektů porušuje právem chráněné zájmy.²⁴¹ Ve správních věcech tak soud zkoumá činnost orgánů veřejné správy. Na čl. 45 odst. 1 navazuje čl. 77 odst. 2 Ústavy PR, podle kterého zákon nemůže nikomu zabraňovat, aby se soudní cestou domáhal porušených svobod nebo práv. Tato ustanovení jsou ve vzájemné souvislosti vykládána tím způsobem, že zákon nemůže vyloučit soudní ochranu v případě ústavních svobod a práv a taková výluka je možná pouze ve vztahu ke svobodám a právům přiznaným normativními akty podústavní síly.²⁴²

Soudnictví v Polské republice vykonávají vedle Nejvyššího soudu (*Sąd Najwyższy*), obecných soudů a vojenských soudů i soudy správní,²⁴³ které existují vedle obecných soudů a tvoří samostatný systém orgánů.²⁴⁴ Stejně jako v případě českého Nejvyššího správního soudu se jedná o organické správní soudnictví,²⁴⁵ avšak polský ústavodárce předpokládá vytvoření celé soustavy zvláštních správních soudů v technickém smyslu. Těmi jsou v souladu s čl. 184 Ústavy PR Nejvyšší správní soud (*Naczelny Sąd Administracyjny*) a jiné správní soudy. Tato soustava tak musí být alespoň dvoučlanková, což koresponduje rovněž s ústavní zásadou dvojinstančnosti

²³⁸ Nález TK z 16. 3. 1999, sp.zn. SK 19/98, LexPolonica č. 335237.

²³⁹ HOFMAŃSKI, Piotr. In WIŚNIEWSKI, Leszek (red.) Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce. In DZIAŁOCHA, Kazimierz (red.) *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2004, s. 142.

²⁴⁰ PRZYBYSZ, Piotr. Prawo do sądu w sprawach administracyjnych. In KNOSALA, Ernest, MATAN, Andrzej, ŁASZCZYCA, Grzegorz (red.) *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*. Kraków : Zakamycze, 1999, s. 348.

²⁴¹ CZESZEJKO-SOCHACKI, Zdzisław. Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Ogólna charakterystyka). *Państwo i Prawo*, 1997, č. 11-12, s. 93.

²⁴² Tamtéž, s. 95.

²⁴³ Srov. čl. 175 odst. 1 Ústavy PR.

²⁴⁴ BANASZAK, Bogusław. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa : C.H.Beck, 2009, s. 780.

²⁴⁵ Srov. MIKULE, Vladimír In HENDRYCH, Dušan a kol. 2009, s. 543.

řízení²⁴⁶ vyžadující, aby soudní řízení (tedy i ve správním soudnictví) bylo minimálně dvojinstanční.²⁴⁷ Tuto soustavu završuje Nejvyšší správní soud vykonávající mimo jiné dozor nad rozhodovací činností „jiných“ správních soudů.²⁴⁸ V Polské republice tak vedle sebe stojí soustava obecných soudů společně se soudy vojenskými v čele s Nejvyšším soudem a soustava správních soudů v čele s Nejvyšším správním soudem. Toto rozdělení pak představuje důležitou směrnicí pro zákonodárce upravujícího organizaci, pravomoc a působnost soudů a řízení před nimi.²⁴⁹

Jak poukazuje *H. Knysiak-Molczyk*, ustanovení čl. 176 odst. 1 Ústavy PR nepřipouští výjimky ze zásady dvojinstančnosti soudního řízení, což znemožňuje vyloučení napadnout rozhodnutí soudu, kterým se řízení končí, vyloučena s instančního přezkumu mohou být pouze rozhodnutí incidenční, která jsou vydávána v průběhu řízení.²⁵⁰ Polský ústavodárce tak nastavil vysoký standard instančnosti soudního řízení a tedy i soudního řízení správního. Proti každému rozhodnutí správního soudu, kterým se řízení končí, je proto třeba připustit opravný prostředek devolutivního charakteru (odvolací prostředek).²⁵¹

Podle čl. 184 Ústavy PR vykonávají správní soudy v rozsahu stanoveném zákonem kontrolu činnosti veřejné správy, která zahrnuje také rozhodování o souladu usnesení orgánů územní samosprávy a normativních aktů územních orgánů vládní správy se zákony. Aby mohla být provedena kontrola veřejné správy, musí existovat zákonná norma, která správnímu soudu přiznává pravomoc a působnost v dané věci rozhodnout, neboť kontrola činnosti veřejné správy může být správními soudy vykonávána pouze v rozsahu stanoveném zákonem.²⁵² Na druhou stranu jestliže polský

²⁴⁶ Podle čl. 78 Ústavy PR má každá ze stran právo podat opravný prostředek proti soudnímu i správnímu rozhodnutí vydanému v první instanci. Výjimky z této zásady a způsob podávání opravných prostředků stanoví zákon. Podle čl. 176 odst. 1 Ústavy PR je soudní řízení nejméně dvojinstanční.

²⁴⁷ Srov. WINCZOREK, Piotr. *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa : Liber, 2000, s. 230-231.

²⁴⁸ Srov. BANASZAK, Bogusław, *op. cit.*, s. 814. Srov. též nález TK z 20. 9. 2006, sp.zn. SK 63/05, LexPolonica č. 417286. Pro opačný názor srov. WRÓBEL, Andrzej. *Kilka uwag o konstytucyjnej koncepcji Naczelnego Sądu Administracyjnego.* In STELMASIAK, Jerzy, NICZYPORUK, Janusz, FUNDOWICZ, Sławomir (red.) *Polski model sądownictwa administracyjnego.* Verba : Lublin, 2003, s. 353-354

²⁴⁹ HAUSER, Roman. *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego.* In STELMASIAK, Jerzy, NICZYPORUK, Janusz, FUNDOWICZ, Sławomir (red.), *op. cit.*, s. 144.

²⁵⁰ KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna. *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym.* 2. wydanie. Warszawa : LexisNexis, 2010, s. 61 [dále citováno jako KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna. *Skarga kasacyjna*].

²⁵¹ Tamtéž, s. 61-62.

²⁵² BANASZAK, Bogusław, *op. cit.*, s. 813.

ústavodárce dal správním soudům za úkol kontrolu činnosti veřejné správy, je vyloučení z této kontroly určitých aktů, činností či nečinností orgánů veřejné správy možné pouze výjimečně, a to tam, kde tomu nebudou bránit ustanovení čl. 45 odst. 1 nebo 77 odst. 2 Ústavy PR. Zásadně by totiž neměla být možná situace, kdy by určitá činnost z oblasti veřejné správy byla vyloučena ze soudní kontroly.²⁵³ Správní soudy rovněž rozhodují kompetenční spory mezi orgány územní samosprávy a orgány vládní správy.²⁵⁴

Z uvedených ustanovení Ústavy PR vyplývá jednak rozsah pravomoci a působnosti správních soudů a dále závěr, že v oblasti kontroly činnosti veřejné správy je zásadně vyloučena působnost obecných soudů a že výkon soudnictví správními soudy má spočívat na kontrole, nikoliv zastupování činnosti veřejné správy.²⁵⁵ Což ostatně vyplývá již z ústavní zásady dělby moci, jak je uvedeno výše.

Ústava PR rovněž stanoví, že předsedu Nejvyššího správního soudu jmenuje prezident republiky, a to na šestileté funkční období z kandidátů navržených mu plenárním shromážděním soudců Nejvyššího správního soudu.²⁵⁶ Předsedu a místopředsedy Nejvyššího správního soudu jmenuje prezident republiky bez kontrasignace.²⁵⁷

3.3 Správní soudnictví pohledem mezinárodního práva, evropského práva a evropského soft-law

Všeobecná deklarace lidských práv²⁵⁸ poskytuje každému právo na to, aby byl spravedlivě a veřejně vyslechnut nezávislým a nestranným soudem, který rozhoduje o jeho právech a povinnostech, nebo o jakémkoli trestním obvinění vzneseném proti němu.²⁵⁹ Na tuto právně nezávaznou deklaraci navázal Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (dále jen Pakt),²⁶⁰ podle jehož čl. 14 odst. 1 má každý právo, aby byl spravedlivě a veřejně vyslechnut nezávislým a nestranným soudem, který rozhoduje buď o jeho právech a povinnostech (angl. *rights and obligations in suit at law*, fr. *des*

²⁵³ PRZYBYSZ, Piotr, *op. cit.*, s. 357.

²⁵⁴ Srov. čl. 166 odst. 3 Ústavy PR

²⁵⁵ GDULEWICZ, Ewa In SKRZYDŁO, Wiesław (red.) Sądy i trybunały w praktyce stosowania Konstytucji. In DZIAŁOCHA, Kazimierz (red.), *op. cit.*, s. 269-270.

²⁵⁶ Srov. čl. 185 Ústavy PR.

²⁵⁷ Srov. čl. 144 odst. 3 body 22 a 23 Ústavy PR.

²⁵⁸ Schválená Valným shromážděním OSN dne 10. 12. 1948.

²⁵⁹ Srov. čl. 10 Všeobecné deklarace lidských práv.

²⁶⁰ V České republice vyhlášen pod č. 120/1976 Sb., v Polské republice pod Dz.U. 1977 Nr 38, poz. 167.

contestations sur ses droits et obligations de caractère civil), nebo o jakémkoli trestním obvinění (angl. *criminal charge*, fr. *accusation en matière pénale*) vzneseném proti němu.

Pojem „civilních práv a povinností“ ve smyslu čl. 14 Paktu je třeba vykládat autonomně v souladu s jeho obvyklým významem a ve světle jeho cíle a účelu.²⁶¹ Přitom spíše než z postavení strany příslušného vztahu (představuje-li jí např. státní nebo samosprávná jednotka) je třeba vycházet z povahy tohoto práva nebo povinnosti a každý případ musí být zkoumán s ohledem na jeho zvláštnosti *ad hoc*.²⁶² Výbor pro lidská práva sice tenduje k rozšiřujícímu výkladu pojmu „civilních práv a povinností“,²⁶³ nicméně článek 14 Paktu přímo soudní kontrolu činnosti orgánu veřejné správy nezaručuje.²⁶⁴ Rovněž pojem „trestního obvinění“ podle čl. 14 Paktu je třeba vykládat autonomně a je možno zde zařadit i ukládání sankcí v rámci správního trestání. Opačný závěr by umožnil smluvním stranám Paktu vyhnout se dodržování záruk vyplývajících z tohoto ustanovení tak, že by rozhodování o trestném činu a ukládání trestu přenesly na správní orgány.²⁶⁵ Z uvedeného plyne, že rozhoduje-li o civilních právech a povinnostech nebo o trestním obvinění orgán veřejné správy, bude mít jednotlivec právo, aby jeho věc byla projednána soudem (např. ve správním soudnictví) s naplněním všech institucionálních a procesních záruk obsažených v čl. 14 Paktu. Primární institucionální garancí tohoto ustanovení totiž je, aby o civilních právech nebo povinnostech či trestním obvinění rozhodl příslušný nezávislý a nestranný soud zřízený zákonem a nikoliv politická instance či správní orgán vázaný vnitřními instrukcemi.²⁶⁶

Právo na přezkoumání rozhodnutí soudem vyšší instance v Paktu obecně obsaženo není, můžeme se s ním setkat pouze ve vztahu k trestním věcem (*higher*

²⁶¹ NOWAK, Manfred. *UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll. CCPR-Kommentar*. Kehl am Rhein – Strassburg – Arlington : Engel Verlag, 1989, s. 254-255.

²⁶² Srov. Výbor pro lidská práva: *Y. L. v. Kanada*, oznámení č. 112/1981, sdělení z 8. 4. 1986, § 9.2.

²⁶³ NOWAK, Manfred, *op. cit.*, s. 256.

²⁶⁴ Srov. JOSEPH, Sarah, SCHULTZ, Jenny, CASTAN, Melissa. *The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Materials and Commentary*. 2nd edition. New York : Oxford University Press, 2005, s. 394.

²⁶⁵ Srov. NOWAK, Manfred, *op. cit.*, s. 257.

²⁶⁶ Tamtéž, s. 258.

tribunal).²⁶⁷ Pokud tedy správní soud rozhoduje o věci, kterou není možno podřadit pod věci trestní, ale rozhoduje zde o „právech a povinnostech“ (*rights or obligations in a suit at law*), nelze se práva na odvolání k vyšší instanci dovolávat, neboť toto právo se týká pouze trestních věcí.²⁶⁸ Na druhou stranu i pro jiné než trestní věci by bylo možno za „určitých okolností“ (*certain circumstances*)²⁶⁹ toto právo z čl. 14 odst. 1 potenciálně dovodit.²⁷⁰

Obdobně právo na spravedlivý (řádný) proces upravuje Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen Evropská úmluva).²⁷¹ Podle jejího čl. 6 odst. 1 má každý právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Evropský soud pro lidská práva obdobně jako Výbor pro lidská práva k pojmům „občanská práva nebo závazky“ a „trestní obvinění“ přistupuje za pomoci rozšiřujícího výkladu veden potřebou realizace hodnot demokratické společnosti a zásad *rule of law*.²⁷² Nicméně ani toto ustanovení právo na soudní přezkum úkonů orgánů veřejné správy výslovně nezakotvuje.²⁷³

Charakter právních předpisů (normy občanského, obchodního či správního práva), ani orgánu, který je aplikuje (obecný soud, správní orgán) nebrání tomu, aby práva a povinnosti z nich vyplývající byly považovány za „občanská práva nebo závazky“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy. Stejně tak není nezbytné, aby obě strany právního vztahu byly osobami soukromého práva.²⁷⁴ Z toho lze dovodit,

²⁶⁷ Ustanovení čl. 14 odst. 5 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech: „Každý, komu bylo dokázáno, že se dopustil trestného činu, má právo, aby důkazy a rozsudek byly přezkoumány vyšším soudem.“

²⁶⁸ Výbor pro lidská práva: *I. P. v. Finsko*, oznámení č. 450/1991, sdělení z 26. 7. 1993, § 6.2.

²⁶⁹ Srov. Výbor pro lidská práva: *Apirana Mahuika et al. v. Nový Zéland*, oznámení č. 547/1993, sdělení z 27. 10. 2000, § 9.11.

²⁷⁰ JOSEPH, Sarah, SCHULTZ, Jenny, CASTAN, Melissa, *op.cit.*, s. 404, s. 452.

²⁷¹ V České republice vyhlášena pod č. 209/1992 Sb., v Polské republice pod Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284-285.

²⁷² KMIĘCIAK, Zbigniew. Prawo do sprawiedliwego procesu sądowego a standard sądowej kontroli administracji określone przez ustawę o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. *Samorząd Terytorialny*, 1996, č. 7-8, s. 4.

²⁷³ Zřejmě však nebylo úmyslem autorů Evropské úmluvy navždy spory z oblasti správního práva vyloučit z aplikace čl. 6 Evropské úmluvy. Srov. společné disentanční stanovisko soudců *Lorenzena, Rozakise, Bonella, Birsana, Fischbacha* a soudkyně *Strážnické* In ESLP: *Ferrazzini v. Itálie*, stížnost č. 44759/98, rozsudek z 12. 7. 2001. Srov. též KMIĘCIAK, Zbigniew. *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne a prawo europejskie*. Warszawa : Wolters Kluwer, 2010, s. 99.

²⁷⁴ ESLP: *Ringeisen v. Rakousko*, stížnost č. 2614/65, rozsudek z 16. 7. 1971, § 94.

že o „občanských právech nebo závazcích“ může v souladu s vnitrostátní legislativou rozhodovat i orgán veřejné správy.

Rovněž řízení ve věci některých správních deliktů mohou naplnit pojem „trestního obvinění“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy. Evropský soud pro lidská práva ve věci *Lauko proti Slovensku* připomenul, že pro rozhodnutí, zda je určité porušení zákona „trestní povahy“ je nutno zjistit, zda text, který porušení definuje, spadá do trestního práva podle právní techniky žalovaného státu, a dále je třeba posoudit, povahu porušení práva, jakož i povahu a stupeň závažnosti trestu, který dotyčné osobě hrozí, a to s ohledem na předmět a cíl čl. 6 Evropské úmluvy a na právo smluvních států.²⁷⁵

Rozhoduje-li pak touto optikou o „oprávněnosti trestního obvinění“ orgán veřejné správy, který zpravidla není nezávislým a nestranným orgánem, nepředstavuje to samo o sobě porušení Evropské úmluvy, ale dotčená osoba musí mít právo takové rozhodnutí napadnout před soudem, který splňuje záruky stanovené čl. 6 Evropské úmluvy.²⁷⁶ Obdobné právo pak dotčená osoba musí mít i ve vztahu k rozhodnutí orgánu veřejné správy o „občanských právech nebo závazcích“. Systém Evropské úmluvy totiž vyžaduje, aby o „občanských právech nebo závazcích“ nebo „trestním obvinění“ rozhodoval orgán splňující požadavky čl. 6, nebo aby v případě, že je nesplňuje, byl podroben kontrole ze strany orgánu, který tyto požadavky splňuje.²⁷⁷ Hovoříme-li o soudní kontrole činnosti veřejné správy, máme jak v českém, tak polském kontextu na mysli druhý z uvedených modelů.

Obsah pojmů obsažených v Evropské úmluvě je autonomní a relativně nezávislý na právních úpravách smluvních států.²⁷⁸ Pojem „soud“ je tak chápán v materiálním smyslu a je charakterizován svou soudní úlohou, kterou představuje rozhodování o každé věci spadající do jeho působnosti na základě právních předpisů a po stanovené proceduře.²⁷⁹ Důležitý je charakter tohoto orgánu, který musí být nezávislý, nestranný a zřízený zákonem.²⁸⁰

²⁷⁵ ESLP: *Lauko v. Slovensko*, stížnost č. 26138/95, rozsudek z 2. 9. 1998, § 56.

²⁷⁶ ESLP: *Öztürk v. Německo*, stížnost č. 8544/79, rozsudek z 21. 2. 1984, § 56.

²⁷⁷ ESLP: *Albert a Le Compte v. Belgie*, stížnost č. 7299/75 a č. 7496/76, rozsudek z 10. 2. 1983, § 29.

²⁷⁸ VOPÁLKA, Vladimír In HENDRYCH, Dušan a kol. 2009, s. 427.

²⁷⁹ Srov. ESLP: *Sramek v. Rakousko*, stížnost č. 8790/79, rozsudek z 22. 10. 1984; § 36; ESLP: *Belilos v. Švýcarsko*, stížnost č. 10328/83, rozsudek z 29. 4. 1988, § 64.

²⁸⁰ SIENIAWSKA, Krystyna, SKONIECZNY, Piotr. Pojęcie „sądu administracyjnego“ w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. *Casus*, 1999, č. 12, s. 18.

System Evropské úmluvy však klade na správní soud vykonávající kontrolu ve smyslu druhého z uvedených modelů ještě další požadavky. Zejména se musí jednat o orgán s plnou jurisdikcí.²⁸¹ Z toho vyplývá, že soud musí mít možnost věc zkoumat nejen z hlediska otázek právních, ale rovněž skutkových,²⁸² tedy zjišťovat skutkový stav a hodnotit jej.²⁸³ Stejně tak musí mít možnost zkoumat užití správní úvahy (diskrece).²⁸⁴ Na tomto místě je rovněž třeba zmínit, že z hlediska čl. 6 Evropské úmluvy není podstatné, zda je „soud“ z hlediska vnitrostátního práva formálně zařazen do moci soudní.²⁸⁵ Evropská úmluva tak nebrání, aby kontrola činnosti nikoliv nezávislých a nestranných orgánů veřejné správy ve věcech „občanských práv nebo závazků“ nebo ve věcech „trestních obvinění“ byla vykonávána nezávislými správními tribunály, které se sice nadále nacházejí v systému veřejné správy (moci výkonné), avšak jsou vybaveny různými atributy soudních orgánů (zejména nezávislostí a nestranností) a materiálně vykonávají soudnictví.^{286,287}

Evropská úmluva nezakládá členským státům povinnost zřídit apelační (odvolací) nebo kasační soudy, pouze pokud je členský stát zřídí, musí v řízení před těmito soudy základní záruky obsažené v čl. 6.²⁸⁸ Způsob, jakým se použije čl. 6 na řízení před soudem vyšší instance, odvisí od zvláštních vlastností tohoto řízení a musí být přihlédnuto k řízením ve vnitrostátním právním řádu jako celku a k roli těchto soudů v něm.²⁸⁹ System Evropské úmluvy zásadu instančnosti zakládá opět

²⁸¹ K tomu srov. tamtéž, s. 19; POMAHÁČ, Richard. K reformě správního soudnictví v České republice. *Evropské a mezinárodní právo*, 2001, č. 7-8, s. 8-9.

²⁸² ESLP: *Le Compte, Van Leuven a De Meyere v. Belgie*, stížnost č. 6878/75 a č. 7238/75, rozsudek z 23. 6. 1981, § 59.

²⁸³ BAXA, Josef, MAZANEC, Michal. Reforma českého správního soudnictví. *Právní rádce*, 2002, č. 1, s. 6.

²⁸⁴ ESLP: *Obermeier v. Rakousko*, stížnost č. 11761/85, rozsudek z 28. 6. 1990, § 70. K problematice plné jurisdikce srov. např. POMAHÁČ, Richard. Plná jurisdikce správních soudů. *Soudní rozhledy*, 2002, č. 3.

²⁸⁵ ESLP: *Campbell and Fell v. Velká Británie*, stížnost č. 7819/77 a č. 7878/77, rozsudek z 28. 6. 1984, § 76.

²⁸⁶ K problematice nezávislých správních srov. kapitulu 8.

²⁸⁷ K vlivu Evropské úmluvy na české a polské správní soudnictví srov. TOMOSZKOVÁ, Veronika, TOMOSZEK, Maxim. Vliv Rady Evropy na správní soudnictví a přístup ke správním soudům v České republice (s. 241-246); GRZELAK, Katarzyna. Kilka uwag na tle realizacji standardów strasburskich przez polskie sądy administracyjne (s. 254-260). In HORÁKOVÁ, Monika, TOMOSZEK, Maxim (eds.) *Vliv EU a Rady Evropy na správní řízení v ČR a v Polsku – Wpływ UE i Rady Europy na postępowanie administracyjne w Czechach i w Polsce*. Brno : Tribun EU, 2010.

²⁸⁸ Srov. např. ESLP: *Delcourt v. Belgie*, stížnost č. 2689/65, rozsudek z 17. 1. 1970, § 25; ESLP: *Kudla v. Polsko*, stížnost č. 30210/96, rozsudek z 26. 10. 2000, § 122.

²⁸⁹ ESLP: *Brualla Gómez de la Torre v. Španělsko*, č. 155/1996/774/975, rozsudek z 19. 12. 1997, § 37.

pouze ve vztahu k trestním věcem, když v čl. 2 Protokolu č. 7 k Evropské úmluvě²⁹⁰ zakládá právo každého, koho soud uznal vinným z trestného činu, dát přezkoumat výrok o vině nebo trestu soudem vyššího stupně (*higher tribunal*). Výkon tohoto práva, včetně důvodů, pro něž může být vykonáno, stanoví zákon. Z tohoto práva jsou však přípustné výjimky v případě méně závažných trestných činů, které jako takové kvalifikuje zákon, nebo jestliže byla příslušná osoba souzena v prvním stupni nejvyšším soudem (*highest tribunal*) nebo byla uznána vinnou a odsouzena na základě odvolání proti osvobozujícímu rozsudku.

Zásada instančnosti přitom nevyplývá ani z čl. 13 Evropské úmluvy. Podle tohoto ustanovení má každý, jehož práva a svobody přiznané Evropskou úmluvou byly porušeny, právo na účinný právní prostředek nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností. Požadavky na smluvní státy kladené tímto ustanovením jsou méně striktní než ty, které obsahuje čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy²⁹¹ a proto ani v tomto případě z toho ustanovení nelze vyvodit povinnost smluvního státu zavést víceinstanční soudní řízení. Vedle toho „národním orgánem“ ve smyslu tohoto ustanovení nemusí být ani orgán soudní.²⁹² Na druhou stranu z rozhodovací činnosti Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že požadavkům stanoveným čl. 13 Evropské úmluvy vyhovuje pouze takový právní prostředek nápravy, který je účinný jak podle zákona, tak i v praxi.²⁹³ Lze si proto představit, že takový účinný prostředek před národním orgánem, prostřednictvím něhož by bylo možno domáhat se ochrany před porušením práv přiznaných Evropskou úmluvou (půjde zde zejména o práva stanovená čl. 6 Evropské úmluvy), ke kterým došlo v řízení před správním soudem, může za určitých okolností představovat pouze opravný prostředek ke správnímu soudu vyšší instance.

Obdobné právo jako čl. 10 Všeobecné deklarace lidských práv, čl. 14 Paktu nebo čl. 6 Evropské úmluvy garantuje také čl. 47 Listiny základních práv EU (dále jen Charta EU).²⁹⁴ Podle tohoto ustanovení má každý, jehož práva a svobody zaručené právem EU byly porušeny, za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky

²⁹⁰ Protokol č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod v České republice vyhlášen pod č. 209/1992 Sb., v Polské republice pod Dz.U. 2003 Nr 42, poz. 364.

²⁹¹ Srov. např. ESLP: *Pudas v. Švédsko*, stížnost č. 10426/83, rozsudek z 27. 10. 1987, § 43.

²⁹² ESLP: *Rotaru v. Rumunsko*, stížnost č. 28341/95, rozsudek z 4. 5. 2000, § 69.

²⁹³ Srov. např. ESLP: *Aydın v. Turecko*, stížnosti č. 23178/94, rozsudek z 25. 9. 1997, § 103.

²⁹⁴ V českém jazyce rovněž označovaná jako Charta základních práv EU, vyhlášena byla v Úředním věstníku EU (č. 2007/C 303/01, č. 2010/C 83/02) a její české znění rovněž pod č. 111/2009 Sb. m. s.

nápravy před soudem. Pokud přitom Charta EU obsahuje práva odpovídající právům zaručeným Evropskou úmluvou, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim příkládá uvedená Evropská úmluva. To však nebrání tomu, aby Evropské právo poskytovalo ochranu širší.²⁹⁵ Z hlediska ochrany před činností orgánů veřejné správy se jako zásadní jeví rovněž kodifikace práva na dobrou (řádnou) správu.²⁹⁶

Vzhledem k tzv. polsko-britskému protokolu k Lisabonské smlouvě²⁹⁷ nepředstavuje Charta EU ve vztahu k Polské republice dokument tvořící integrální část ústavního práva EU.²⁹⁸ Na druhou stranu lze ze skutečnosti, že se Evropský soudní dvůr ještě v předlisabonském období ve svých rozhodnutích odvolával na ustanovení Charty EU, aby potvrdil existenci určitého práva, dovodit, že Charta EU představuje katalog obecných zásad právního společenství, a tedy nutnost respektování standardů v ní obsažených i ze strany orgánů Polské republiky.²⁹⁹ Právo na soudní přezkum činnosti orgánů veřejné správy garantují rovněž četné předpisy „podústavního“ práva EU.³⁰⁰

Z hlediska evropského správního prostoru jsou ve vztahu k základům správního soudnictví významné i prameny evropského *soft-law*. Ty ačkoliv přímo nevytvářejí obecně závazné prameny práva, obsahují doporučení pro zákonodárce i aplikační praxi a je možné je chápat jako podstatný pramen interpretačních směrnic, který umožňuje obsahově vyplnit rámec vnitrostátních procesních úprav.³⁰¹

Aniž bych si na tomto místě kladl za cíl podat úplný přehled všech těchto pramenů, lze uvést následující nejvýznamnější akty Výboru ministrů Rady Evropy týkající se přímo či nepřímo problematiky správního soudnictví. Jsou jimi rezoluce

²⁹⁵ Srov. čl. 52 odst. 3 Charty EU.

²⁹⁶ Srov. čl. 41 Charty EU.

²⁹⁷ Srov. Protokol o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království tvořící součást Lisabonské smlouvy publikované pod č. 111/2009 Sb. m. s.

²⁹⁸ Ústavním právem Evropské unie se zde rozumí soubor konstitutivních pramenů práva EU, které představují zakládací smlouvy, smlouvy o přistoupení nových členských států a obecné zásady právního společenství (POMAHAČ, Richard. *Evropské veřejné právo*. 2. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2010, s. 100). Charta EU má přitom stejnou právní sílu jako zakládací smlouvy (Srov. tamtéž.).

²⁹⁹ KMIECIAK, Zbigniew. *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie, op. cit.*, s. 63.

³⁰⁰ Jeden příklad za všechny může představovat procesní úprava evropského azylového práva. Směrnice Rady č. 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (tzv. procedurální směrnice byla publikovaná Úředním věstníkem č. 2005/L 326/13) ve svém čl. 39 ukládá členským státům zajistit žadatelům o azyl právo na účinný opravný prostředek před soudem nebo tribunálem proti rozhodnutí ve věcech azylu.

³⁰¹ KMIECIAK, Zbigniew. *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie, op. cit.*, s. 93-94.

(77) 31 o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům a následující doporučení: R (80) 2 o správním uvážení, R(81) 7 o opatřeních usnadňujících přístup ke spravedlnosti, R (87) 16 o správním řízení týkajícím se velkého počtu osob, R (89) 8 o prozatímní soudní ochraně ve správních věcech, R (94) 12 o nezávislosti, efektivnosti a roli soudců, R (91) 1 o správních sankcích, R (2001) 9 o alternativních způsobech řešení sporů mezi úřady a soukromými osobami, R (2003) 16 o výkonu správních a soudních rozhodnutí v oblasti správního práva, R (2004) 6 o zdokonalování vnitrostátních prostředků nápravy, R (2007) 7 o dobré správě a R (2004) 20 o soudním přezkoumávání správních úkonů.³⁰²

Za nejvýznamnější lze zřejmě označit poslední z uvedených aktů Rady Evropy.³⁰³ Doporučení o soudním přezkoumávání správních úkonů stanoví 5 obecných zásad: 1) rozsah soudního přezkumu, 2) přístup k soudu, 3) nezávislost a nestrannost soudu, 4) právo na spravedlivý proces a 5) účinnost soudního přezkumu. Doporučení se přitom odvolává na čl. 6 Evropské úmluvy a *case-law* Evropského soudu pro lidská práva týkající se správních sporů. Doporučení správním úkonem rozumí individuální i normativní správní akty a faktické úkony veřejné správy prováděné při výkonu veřejné moci, jež mohou ovlivnit práva či zájmy fyzických nebo právnických osob.³⁰⁴ Vztahuje se rovněž na generální správní akty s vlastnostmi jak individuálních, tak normativních správních aktů.³⁰⁵ Soudním přezkumem se zde rozumí prošetření a rozhodnutí soudu ohledně právoplatnosti správního úkonu a přijetí příslušných opatření. Doporučení se nevztahuje na přezkoumávání ústavním soudem.³⁰⁶

3.4 Veřejnoprávní soudnictví v České republice a Polské republice

Není možné seriózně hovořit o ústavním modelu správního soudnictví, aniž by bylo učiněno alespoň několik stručných poznámek k jeho vztahu k soudnictví

³⁰² Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 439-443 [dále citováno jako SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*].

³⁰³ K doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (2004) 20 o soudním přezkoumávání správních úkonů srov. CHLEBNY, Jacek. Sądowa kontrola administracji w świetle rekomendacji Rady Europy. *Państwo i Prawo*, 2005, č. 12.

³⁰⁴ Srov. bod A. 1.a doporučení.

³⁰⁵ CHLEBNY, Jacek, *op. cit.*, s. 22.

³⁰⁶ Srov. bod A. 2 doporučení.

ústavnímu, neboť obě tyto části veřejnoprávního soudnictví tvoří spojené nádoby.³⁰⁷ Ostatně ani výklad o rakouském správním soudnictví jako pravzoru modelu správního soudnictví v obou státech se neobejde bez výkladu o Ústavním soudu vykonávajícím zvláštní správní soudnictví.³⁰⁸

Vztahy nejvyšších soudních orgánů jsou v komparativním pohledu obecně neuralgickým bodem ochrany subjektivních práv jednotlivce. V případě soudů ústavních a soudů správních je tento problém ještě palčivější, neboť obě tyto části veřejnoprávního soudnictví poskytují soudní ochranu před zásahy jiných orgánů veřejné moci, tedy veřejné správy.³⁰⁹

3.4.1 Česká republika

Rovněž v České republice lze do jisté míry z hlediska ústavní úpravy hovořit o zvláštním správním soudnictví vykonávaném **Ústavním soudem**. Přímá či nepřímá kontrola veřejné správy je Ústavním soudem vykonávána zejména prostřednictvím:³¹⁰

1. abstraktní a konkrétní kontroly ústavnosti (v případě podzákonných předpisů rovněž zákonnosti) právních předpisů,³¹¹
2. incidentní kontroly ústavnosti v rámci řízení o (obecné) ústavní stížnosti,³¹²
3. rozhodování o komunální ústavní stížnosti,³¹³

³⁰⁷ PÍTROVÁ, Lenka, POMAHAČ, Richard, *op. cit.*, s. 24.

³⁰⁸ Srov. např. TOMOSZKOVÁ, Veronika. Správní soudnictví v Rakousku. In SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol., *op. cit.*, s. 140-180.

³⁰⁹ Ke vztahu nejvyšších soudů a ústavních soudů obecně srov. např. VLČKOVÁ, Renata. Kulatý stůl na téma „Jak optimalizovat vztahy mezi Ústavním soudem a Nejvyšším soudem v zájmu občana“ na Právnické fakultě Masarykovy univerzity. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1997, č. 4, s. 728. K vzájemnému vztahu správních soudů a ústavních soudů v České republice a Polské republice srov. např. FILIP, Jan. Nejvyšší správní soudu a Ústavní soud po přijetí soudního řádu správního (s. 25-35); HOLLÄNDER, Pavel. Správní soudnictví a ústavněprávní argumentace (s. 37-44) In VOPÁLKA, Vladimír (usp.). *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003; ZDYB, Marian. Podstawy kształtowania nowego modelu sądownictwa administracyjnego. In STELMASIAK, Jerzy, NICZYPORUK, Janusz, FUNDOWICZ, Sławomir (red.), *op. cit.*, s. 360-369.

³¹⁰ V podrobnostech srov. např. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*, s. 344-361.

³¹¹ Srov. čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy ČR, podle kterých rozhoduje Ústavní soud o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem, a o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem.

³¹² Srov. čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR, podle kterého rozhoduje Ústavní soud o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod.

4. rozhodování kompetenčních sporů.³¹⁴

Jak bylo uvedeno výše, zákonodárce možnost přenést na Nejvyšší správní soud pravomoc rozhodovat o zrušení podzákoných právních předpisů nevyužil a tato forma přímé kontroly veřejné správy je tak vykonávána výhradně Ústavním soudem, byť se jedná o pravomoc, která by měla příslušet spíše soudům správním.³¹⁵ Tam, kde zákonodárce svěřil formou obyčejného zákona pravomoc a působnost rozhodovat o kontrole veřejné správy soudům ve správním soudnictví, je možné se následné ochrany u Ústavního soudu domáhat prostřednictvím obecné, popř. komunální, ústavní stížnosti.³¹⁶

Ve vztazích mezi jednotlivci a veřejnou správou bude mít z uvedených prostředků kontroly veřejné správy největší význam obecná ústavní stížnost proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. Takovým „zásahem“ může být jak rozhodnutí, činnost nebo nečinnost orgánů veřejné správy, tak rozhodnutí správního soudu. Je třeba vzít v úvahu to, že ústavní stížnost má subsidiární povahu, neboť jejím prostřednictvím se lze domáhat ochrany pouze tehdy, kdy se ochrany nelze domáhat jiným zákonným způsobem.³¹⁷ Podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu³¹⁸ je totiž ústavní stížnost nepřípustná, jestliže stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje. Význam ústavní stížnosti zvyšuje i fakt, že pouze společně s ní může jednotlivec napadnout podzákonný právní předpis vydaný orgánem veřejné správy, a to za podmínky, že uplatněním tohoto předpisu nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti.³¹⁹ Takový návrh však jednotlivec nemůže podat

³¹³ Srov. čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR, podle kterého rozhoduje Ústavní soud o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému (tedy nikoliv pouze neústavnímu) zásahu státu.

³¹⁴ Srov. čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy ČR, podle kterého rozhoduje Ústavní soud spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu.

³¹⁵ MIKULE, Vladimír. Pláč nad ztracenou příležitostí aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy, *op. cit.*, s. 88.

³¹⁶ V úvahu zde připadá rovněž ústavní stížnost politické strany o tom, zda rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo jiné rozhodnutí týkající se činnosti politické strany je ve shodě s ústavními nebo jinými zákony (srov. čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR), když soudní řád správní svěřil pravomoc a působnost rozhodovat ve věcech politických stran a politických hnutí (srov. §§ 94 až 96 soudního řádu správního), kde však je poněkud problematické hovořit o správním soudnictví.

³¹⁷ Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústavní soudnictví*. 2. vydání. Praha : C.H.Beck, 2003, s. 130.

³¹⁸ Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

³¹⁹ Srov. § 64 odst. 2 písm. d) ve spojení s § 74 zákona o Ústavním soudu.

samostatně a jako takový je s ústavní stížností svázán. Znamená to, že se stává bezpředmětným, je-li ústavní stížnost odmítnuta.³²⁰

Ústavodárce nedal zákonodárci přesnější vodítka pro to, v jakém rozsahu má být kontrola veřejné správy Nejvyšším správním soudem (popřípadě nižšími články případné soustavy správních soudů) vykonávána. Je tak z hlediska ústavního pořádku možné, aby tuto ochranu poskytovaly jak soudy ve správním soudnictví, tak Ústavní soud. Jak bylo však uvedeno výše, z ústavní úpravy lze dovodit, že soudní moc ve věcech správních by měl vykonávat pouze Nejvyšší správní soud (popřípadě jiné soudy ve správním soudnictví). Tato zásada se promítla rovněž do judikatury Ústavního soudu, v souladu s nímž „*Ústavní soud není primárně povolán k výkladu právních předpisů v oblasti veřejné správy, nýbrž ex constitutione k ochraně práv a svobod zaručených ústavním pořádkem. Pokud se týče výkladu podústavního práva, je právě Nejvyšší správní soud tím orgánem, jemuž přísluší sjednocovat judikaturu správních soudů.*“³²¹ Není však vyloučeno, že rovněž v rámci řízení o Ústavní stížnosti bude kontrola veřejné správy vykonávána Ústavním soudem přímo. Tato ústavní úprava vyžaduje při nedostatečně konkrétním vymezení kompetencí opatrný a rozvážný přístup českého zákonodárce a racionální rozhodování obou vrcholných soudů, tedy jak Nejvyššího správního soudu, tak Ústavního soudu, které by vzájemně respektovalo jejich ústavním pořádkem rozdělené ústavní úkoly.³²²

3.4.2 Polská republika

V Polské republice v rámci veřejnoprávního soudnictví vedle správních soudů vykonávají kontrolu veřejné správy v určitém rozsahu rovněž **Ústavní tribunál** (*Trybunał Konstytucyjny*) a **Státní tribunál** (*Trybunał Stanu*).³²³

³²⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústavní soudnictví, op. cit.*, s. 97.

³²¹ Nález ÚS z 23. 9. 2008, sp.zn. Pl. ÚS 11/08, nálež ÚS č. 155/2008 Sb.n.u.US, sv. 50.

³²² Vedle zmíněného nálezu Ústavního soudu je příkladem takového rozhodnutí, které do jisté míry odstraňuje nedostatky a nejasnosti zákonné úpravy, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010, č.j. 7 Aps 3/2008-109, rozhodnutí č. 2206/2011 Sb. NSS, seš. 3, který potvrdil, že prostřednictvím zásahové žaloby se lze domáhat ochrany před nezákonnou nečinností spočívající v něčem jiném než v nevydání rozhodnutí nebo osvědčení. K tomu srov. kapitolu 5.

³²³ Srov. např. ZIMMERMANN, Jan. *Prawo administracyjne*, s. 416; NIEWIADOMSKI, Zygmunt (red.) *Prawo administracyjne*. 4. wydanie. Warszawa : LexisNexis, 2009, s. 298-300.

Kontrola veřejné správy **Státním tribunálem** spočívá v rozhodování o ústavní odpovědnosti za porušení Ústavy PR nebo zákona v souvislosti se zaujímaným postavením nebo v rámci výkonu své úřední působnosti. Takovouto ústavní odpovědnost před Státním tribunálem mají prezident republiky, předseda Rady ministrů a členové Rady ministrů (tedy premiér a ostatní členové vlády), předseda Polské národní banky, předseda Nejvyšší kontrolní komory, členové Státní rady pro rozhlasové a televizní vysílání, osoby, kterým předseda Rady ministrů svěřil řízení ministerstva, a vrchní velitel ozbrojených sil.³²⁴

O přímé či nepřímé kontrole veřejné správy vykonávané **Ústavním tribunálem** můžeme hovořit v případech, kdy tento rozhoduje o:

1. abstraktní i konkrétní kontrole právních předpisů,³²⁵
2. konkrétní kontrole ústavnosti právních předpisů v řízení o ústavní stížnosti,³²⁶
3. kompetenčních sporech mezi ústředními ústavními orgány státu.³²⁷

Jako významné se v tomto ohledu jeví řízení o ústavní stížnosti. V souladu s čl. 79 odst. 1 Ústavy PR má každý, jehož ústavní svobody nebo práva byly porušeny, právo podat podle zásad stanovených zákonem stížnost k Ústavnímu tribunálu, aby byla posouzena ústavnost (tzn. soulad s Ústavou PR) zákona nebo jiného normativního aktu, na jehož základě soud nebo orgán veřejné správy vydal konečné rozhodnutí o jeho svobodách nebo právech anebo o jeho povinnostech stanovených v Ústavě PR. Ústava PR tak možnost podání ústavní stížnosti upravila jako základní lidské právo.³²⁸ Jednotlivec má možnost podat ústavní stížnost v případě, kdy vyčerpal všechny ostatní dostupné prostředky nápravy.³²⁹ Polská ústavní stížnost však nemá povahu incidentní

³²⁴ Srov. čl. 198 odst. 1 Ústavy PR.

³²⁵ Srov. čl. 188 bod 1 až 3 Ústavy PR, podle kterých Ústavní tribunál rozhoduje ve věcech souladu zákonů a mezinárodních smluv s Ústavou PR, souladu zákonů s ratifikovanými mezinárodními smlouvami, jejichž ratifikace vyžadovala předchozí souhlas vyjádřený v zákoně a o souladu právních předpisů vydávaných ústředními orgány státu s Ústavou PR, ratifikovanými mezinárodními smlouvami a zákony.

³²⁶ Srov. čl. 188 odst. 5 Ústavy PR.

³²⁷ Srov. čl. 189 Ústavy PR.

³²⁸ SOBCZAK, Jacek In SKRZYDŁO, Wiesław (red.) *Polskie prawo konstytucyjne*. 4. wydanie. Lublin : Verba, 2005, s. 406.

³²⁹ Srov. čl. 46 odst. 1 zákona o Ústavním tribunálu (ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. 1997 Nr 102, poz. 643).

kontroly ústavnosti, ale jedná se o konkrétní kontrolu ústavnosti právních předpisů.³³⁰ Není tak možné touto formou napadnout individuální právní akt (akt aplikace práva), ať již orgánu veřejné správy, nebo správního soudu.³³¹

V praxi vyvolala pochybnosti otázka, zda je Ústavní tribunál v rámci řízení o ústavní stížnosti povolán rovněž k posuzování ústavnosti aktů místního práva, kteréžto z Ústavy PR samotné náležejí do katalogu pramenů obecně závazného práva,³³² a jsou tedy „jiným normativním aktem“. Jak bylo uvedeno výše, kontrola veřejné správy vykonávaná Nejvyšším správním soudem a jinými správními soudy zahrnuje rovněž rozhodování o souladu usnesení orgánů územní samosprávy a normativních aktů územních orgánů vládní správy se zákony (tedy aktů místního práva). Z toho Ústavní tribunál správně dovodil, že mu tato pravomoc nepřísluší a náleží z Ústavy PR správním soudům.³³³

Rozhodnutí Ústavního tribunálu o nesouladu s Ústavou PR, mezinárodní smlouvou nebo se zákonem přezkoumávaného normativního aktu, na jehož základě bylo vydáno pravomocné soudní rozhodnutí, konečné správní rozhodnutí nebo rozhodnutí v jiných věcech, je důvodem pro obnovu řízení nebo zrušení rozhodnutí podle zásad a způsobem stanoveným předpisy upravujícími dané řízení.³³⁴ Jinými slovy zruší-li v rámci abstraktní či konkrétní kontroly právních předpisů (včetně řízení o ústavní stížnosti) Ústavní tribunál příslušný normativní akt, je to důvodem pro obnovu soudního řízení správního nebo řízení správního. Polský ústavodárce tak ponechal přímé rozhodování o individuální ochraně subjektivních práv před činností veřejné správy výhradně správním soudům.

3.5 Shrnutí

Z provedeného srovnání ústavních základů českého a polského správního soudnictví lze učinit následující závěry.

³³⁰ Srov. SOBCZAK, Jacek, *op. cit.*, s. 407.

³³¹ Srov. usnesení TK z 20. 4. 2005, sp.zn. SK 40/02, LexPolonica č. 387277.

³³² Srov. čl. 87 odst. 2 Ústavy PR.

³³³ Usnesení TK z 6. 10. 2004, sp.zn. SK 42/02, LexPolonica č. 373922.

³³⁴ Srov. čl. 190 odst. 4 Ústavy PR.

Soudní kontrola veřejné správy má v obou zemích své ústavní zakotvení a představuje jednu z náležitostí demokratického právního státu, která se dočkala ústavní úpravy v procesu transformace obou ústavních systémů na přelomu 80. a 90. let minulého století.³³⁵

Rozsah ústavního práva na soudní ochranu (právo na soud) je v obou zkoumaných státech v zásadě totožný, rozsah ústavního práva na ochranu práv před činnostmi veřejné správy však již nikoliv. Zatímco v České republice nalezneme výslovný ústavní základ pouze pro ochranu před rozhodnutími orgánů veřejné správy, v Ústavě PR existuje právo na ochranu zásadně před jakoukoliv činností veřejné správy. V obou státech však nesmí být ze soudní kontroly veřejné správy vyloučena ochrana ústavně garantovaných práv a svobod, popřípadě těch, která vyplývají z přímo aplikovatelného mezinárodního práva nebo práva Evropské unie.

Rovněž ústavní základy organizace správního soudnictví vykazují podstatné rozdíly. V Polské republice uvedenou soudní kontrolu veřejné správy mají v souladu s Ústavou PR zásadně vykonávat zvláštní správní soudy tvořené Nejvyšším správním soudem a nižšími články správních soudů (organické správní soudnictví). Ústavní pořádek České republiky naopak nebrání, aby soudní kontrolu veřejné správy vykonávaly obecné soudy nebo Ústavní soud, nicméně s ohledem na ústavní zakotvení Nejvyššího správního soudu by měla být tato kontrola v nejvyšší instanci svěřena tomuto soudu. Ten však může působit jako soud jediné instance pro celé území České republiky, tvořit odbočku ze soustavy obecných soudů pro věci správního (veřejnoprávního) soudnictví, nebo představovat vrcholný orgán soustavy zvláštních správních soudů.

Ústava PR rovněž precizněji upravuje vztahy mezi všemi veřejnoprávními soudy vykonávajícími přímou či nepřímou kontrolu veřejné správy, tedy Nejvyšším správním soudem, Ústavním tribunálem či Státním tribunálem. Díky tomu je jasnější, kontrolu kterých podzákonných právních předpisů vykonává který orgán a které kompetenční spory má ten který orgán rozhodovat. Zároveň nemožnost napadat cestou ústavní stížnosti v rámci incidentní kontroly ústavnosti individuální právní akty vede k tomu, že Ústavní soud není tolik vystaven pokušení se z úrovně interpretace ústavního

³³⁵ K transformaci zemí střední a východní Evropy srov. např. JIRÁSKOVÁ, Věra. Přechnodné období a přijetí nových ústav v zemích střední a východní Evropy. In PAVLÍČEK, Václav a kol. *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*, op. cit., s. 18-36.

práva dostat do oblasti interpretace práva jednoduchého a správně-soudní jurisdikce. Případné zrušení normativního právního aktu, který byl základem pro rozhodnutí orgánu veřejné správy nebo správního soudu, vede k obnově soudního řízení správního.

Naproti tomu v České republice podrobnější vymezení kompetencí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vůči sobě navzájem chybí. To dává zákonodárci větší prostor znemožnit výkon soudní kontroly veřejné správy přímo Nejvyšším správním soudem, popřípadě jinými soudy ve správním soudnictví. Za příklad zde může sloužit rozhodování o zrušení podzákonných právních předpisů, kde zákonodárce možnost přenést tuto pravomoc na Nejvyšší správní soud nevyužil. Vedle toho možnost prostřednictvím ústavní stížnosti napadnout jakékoliv „zásahy“ orgánů veřejné správy do ústavně zaručených základních práv a svobod umožňuje přezkum rozhodnutí vydaných ve správně-soudní jurisdikci. Menší preciznost ústavodárce proto dostatečně nezabraňuje vzniku třecích ploch mezi oběma vrcholnými veřejnoprávními soudy a klade větší nároky na jejich soudce, aby prostřednictvím určitého sebeomezení respektovali pole působnosti a ústavní úkoly soudu druhého. Na druhou stranu praxe ukazuje, že oba české vrcholné veřejnoprávní soudy jsou takového přístupu schopny.

Rozdílnost ústavních základů správního soudnictví v obou státech, která má vliv nejen na jeho organizaci, ale rovněž na úpravu soudního řízení správního, představuje v Ústavě PR explicitně zakotvená zásada dvojinstančnosti řízení. Polský ústavodárce tak zvýšil standard ochrany procesních práv účastníků nad rámec, který je nezbytný z hlediska mezinárodních závazků. Naproti tomu v České republice lze právo na opravný prostředek z ústavního pořádku dovodit – obdobně jako podle Paktu a Evropské úmluvy – pouze za určitých okolností.

Ústavní úpravy správního soudnictví v obou zkoumaných státech jsou doplněny úpravou obsažnou v mezinárodních smlouvách, právu Evropské unie a evropském *soft-law*. To musí brát v úvahu jak zákonodárce při zaplňování regulačního prostoru zanechaného ústavodárcem, tak „soudy veřejného práva“ v aplikační praxi, neboť zde prostor pro zvyšování úrovně ochrany subjektivních práv před zásahy veřejné správy v tomto ohledu nepochybně existuje, a to v obou zkoumaných státech.

4. Organizace českého a polského správního soudnictví

4.1 Česká republika

4.1.1 Základy organizace správního soudnictví

Ústavní základ pro organizaci českého správního soudnictví představuje čl. 91 Ústavy ČR a čl. 92 Ústavy ČR.³³⁶ Podle těchto ustanovení tvoří soustavu soudů Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, vrchní, krajské a okresní soudy. Nejvyšší soud představuje vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů s výjimkou záležitostí, o nichž rozhoduje Ústavní soud nebo Nejvyšší správní soud. Z ústavního pořádku ČR přitom nevyplývá jasný organizační model správního soudnictví. Nejvyšší správní soud sice představuje vrcholný soudní orgán pro věci správního soudnictví,³³⁷ avšak může tvořit jak vrcholný článek soustavy správního soudnictví, tak může představovat její jediný článek, stejně jako může tvořit pouhou „odbočku“ ve věcech správního soudnictví ze soustavy ostatních soudů.^{338,339}

Z těchto základů vycházely i teze při přípravě současné úpravy správního soudnictví.³⁴⁰ Uvažovány byly tři varianty organizačního uspořádání správního soudnictví – 1) obecné soudy a Nejvyšší soud, 2) obecné soudy a Nejvyšší správní soud a 3) soustava správních soudů v čele s Nejvyšším správním soudem. Vzhledem k tomu, že první varianta by vyžadovala ústavní změnu v tom smyslu, že by ze soustavy soudů musel být vyňat Nejvyšší správní soud, a varianta třetí vyžadovala zřízení nových zvláštních správních soudů, které by společně s Nejvyšším správním soudem tvořily celou soustavu správního soudnictví, byla zvolena kompromisní varianta druhá. S tou

³³⁶ Ústava České republiky z 16. prosince 1992 (ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů).

³³⁷ Srov. SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška, *op. cit.*, s. 760.

³³⁸ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*, s. 44.

³³⁹ Blíže srov. kapitolu 3.

³⁴⁰ Srov. Výchozí teze pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační struktury, *op. cit.*, č. 6.

pak již počítal vládní návrh soudního řádu správního,³⁴¹ který byl schválen jako soudní řád správní (dále rovněž jen s.ř.s.). V České republice tak vykonávají správní soudnictví na nižším článku soudy obecné a na vyšším článku Nejvyšší správní soud jako soud zvláštní (organické správní soudnictví).

Organizační normy regulující základní postavení soudů ve správním soudnictví a jejich soudců jsou v České republice obsaženy v soudním řádu správním, který tak nepředstavuje předpis čistě procesní povahy, jak by napovídal jeho název.³⁴² Jak bylo uvedeno, v České republice tvoří soustavu soudů okresní soudy, krajské soudy, vrchní soudy, Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud. V českém správním soudnictví však jednají a rozhodují pouze krajské soudy a Nejvyšší správní soud.³⁴³ Nestanoví-li však soudní řád správní jinak, vztahují se na organizaci soudů a postavení soudců, rozhodujících ve správním soudnictví, obecné právní předpisy,³⁴⁴ tedy zejména zákon o soudech a soudcích.³⁴⁵

V souladu s Ústavou ČR jsou soudy orgány nezávislými, které vykonávají jménem republiky soudní moc. Soudci jsou jmenováni do funkce bez časového omezení, při výkonu své funkce jsou nezávislí a jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat.³⁴⁶

4.1.2 Krajské soudy jako soudy správní

V České republice působí celkem 8 krajských soudů.³⁴⁷ Obvody krajských soudů jsou stanoveny pomocí obvodů okresních soudů, obvodních soudů v Praze a Městského soudu v Brně.³⁴⁸ Vychází se tak z území krajů podle územního členění státu,³⁴⁹ nikoliv krajů jako vyšších územních samosprávných celků.³⁵⁰ Zákon zřídil

³⁴¹ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2001, III. volební období, sněmovní tisk č. 1080.

³⁴² Srov. BAXA, Josef, MAZANEC, Michal. *Reforma českého správního soudnictví*, *op. cit.*, s. 8.

³⁴³ Srov. § 3 odst. 1 s.ř.s.

³⁴⁴ Srov. § 3 odst. 2 s.ř.s. Organizace správních soudů je v s.ř.s. upravena v § 11–31, ustanovení k postavení soudců ve správním soudnictví pak v § 121–124.

³⁴⁵ Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů.

³⁴⁶ Srov. čl. 81, 82 a 93 Ústavy ČR.

³⁴⁷ V obvodu hlavního města Prahy vykonává působnost krajského soudu Městský soud v Praze (srov. § 9 odst. 1 zákona o soudech a soudcích).

³⁴⁸ Srov. přílohu č. 2 zákona o soudech a soudcích.

³⁴⁹ Srov. zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů.

rovněž 7 poboček krajských soudů, které nepředstavují samostatné soudy,³⁵¹ ale tvoří organizační součásti jednotlivých krajských soudů.³⁵² V každém sídelním městě kraje jako vyššího územního samosprávného celku tak působí buďto krajský soud, nebo jeho pobočka. To, zda se na určité pobočce krajského soudu projednávají a rozhodují rovněž věci správního soudnictví, určuje předseda krajského soudu v rozvrhu práce.³⁵³

Krajský soud se skládá z předsedy soudu, místopředsedů soudu, předsedů senátů a dalších soudců.³⁵⁴ Ve věcech správního soudnictví rozhoduje ve specializovaných senátech složených z předsedy a dvou soudců. V zákonem stanovených případech pak rozhoduje specializovaný samosoudce. Základem vnitřní organizace krajského soudu jsou soudní oddělení vytvořená právě podle senátů a samosoudců.³⁵⁵ Na úrovni prvního článku tak sice vykonávají správní soudnictví soudy obecné, správní soudnictví je však u nich ve vnitřní organizaci soudu funkčně odděleno.³⁵⁶ Zákon tak stanoví zvláštní funkční příslušnost pro rozhodování věcí ve správním soudnictví krajským soudem.

Soudci krajského soudu jsou v souladu s Ústavou ČR jmenováni prezidentem republiky s kontrasignací předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády.³⁵⁷ Soudcem může být ustanoven občan České republiky, který je způsobilý k právním úkonům a bezúhonný,³⁵⁸ jestliže jeho zkušenosti a morální vlastnosti dávají záruku, že bude svou funkci řádně zastávat, v den ustanovení dosáhl věku nejméně 30 let a souhlasí se svým ustanovením za soudce a s přidělením k určitému soudu. Předpokladem pro ustanovení soudcem je vysokoškolské vzdělání získané řádným ukončením studia v magisterském

³⁵⁰ Srov. ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. V souladu s tímto ústavním zákonem je na území ČR 14 vyšších územních samosprávných celků.

³⁵¹ Srov. přílohy č. 5 a 6 zákona o soudech a soudcích.

³⁵² Srov. např. KOCOUREK, Jiří, ZÁRUBA, Jan. *Zákon o soudech a soudcích. Zákon o státním zastupitelství*. Praha : C.H.Beck, 2004, s. 176.

³⁵³ Srov. § 41 odst. 2 ve spojení s § 42 odst. 1 písm. b) zákona o soudech a soudcích.

³⁵⁴ Srov. § 30 odst. 1 zákona o soudech a soudcích.

³⁵⁵ Srov. § 40 odst. 1 zákona o soudech a soudcích.

³⁵⁶ VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. *Soudní řád správní : Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 8.

³⁵⁷ Srov. čl. 63 odst. 1 písm. i) a 3 Ústavy ČR. K tomu Nejvyšší správní soud uvedl, že „[p]rocedura, která vyústuje v předložení návrhu na jmenování soudcem prezidentu republiky, zákonem výslovně upravena není a je věcí zvyklostí v postupu ministra spravedlnosti a vlády, a jejich součinnosti s prezidentem republiky“, kdy „[v]lastní návrh na jmenování justičního čekatele soudcem je mimo vlastní dispoziční sféru navrhovaného, návrh předkládá ministr spravedlnosti nejprve k projednání vládě a po projednání návrhu je návrh předkládán prezidentu republiky.“ (rozsudek NSS z 27. 4. 2006, č.j. 4 Aps 3/2005-35, č. 905/2006, seš. 8).

³⁵⁸ Podmínku bezúhonnosti nesplňuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen za trestný čin, jestliže se na něj podle zvláštního právního předpisu nebo rozhodnutí prezidenta republiky nehledí, jako by nebyl odsouzen.

studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice a složení odborné justiční zkoušky. Za odbornou justiční zkoušku se přitom považuje též advokátní zkouška, závěrečná zkouška právního čekatele, notářská zkouška a odborná exekutorská zkouška. Stejně účinky má výkon funkce soudce Ústavního soudu alespoň po dobu 2 let.³⁵⁹

Na soudce správních soudů jsou kladeny zvláštní nároky. K výkonu funkce ke krajskému soudu, v níž má jednat a rozhodovat ve věcech správního soudnictví, lze soudce v souladu s jeho předchozím souhlasem přidělit, vykonával-li v oboru ústavního, správního nebo finančního práva po dobu nejméně pěti let právní praxi nebo vědeckou, popřípadě pedagogickou činnost nebo odůvodňují-li to výsledky jeho přípravné služby a justiční zkoušky. Soudce přiděluje ke konkrétnímu soudu po jeho jmenování a složení slibu ministr spravedlnosti.³⁶⁰ Možné je rovněž přidělení dočasné.³⁶¹ V takovém případě o tom rozhodne ministr spravedlnosti na návrh příslušného předsedy krajského soudu, k němuž má být soudce dočasně přidělen, po projednání s předsedou soudu, u něhož soudce vykonává svou funkci.³⁶² Soudce přiděleného k výkonu funkce k určitému soudu lze zároveň s jeho souhlasem nebo na jeho žádost přeložit k výkonu funkce na jiný soud. O přeložení soudce rozhodne ministr spravedlnosti po projednání s předsedou soudu, k němuž je soudce překládán.³⁶³

Samostatnou problematikou právního postavení soudců soudů ve správním soudnictví představuje zajištění jejich dostatečné odbornosti, případně specializace, v oboru správního práva. Zákon sice klade na soudce správních soudů zvýšené nároky, na druhou stranu teze při přípravě současné úpravy správního soudnictví počítaly s širším využitím odborníků na správní právo z vědeckých institucí, právnických fakult nebo správních úřadů. Uvažovalo se o třech variantách:³⁶⁴ a) jmenování soudců správních soudů z těchto osob, b) jejich působení jako asistentů soudců nebo c) jejich

³⁵⁹ K předpokladům pro funkci soudce srov. § 60 zákona o soudech a soudcích.

³⁶⁰ Srov. § 67 zákona o soudech a soudcích.

³⁶¹ VOPÁLKA, Vladimír et al., *Soudní řád správní. Komentář, op. cit.*, s. 294.

³⁶² Srov. § 68 odst. 2 písm. c) zákona o soudech a soudcích. Zřejmě není za splnění stanovených podmínek vyloučeno rovněž dočasné přidělení soudce okresního soudu ke krajskému soudu, do jehož obvodu tento okresní soud spadá, a to rozhodnutím předsedy krajského soudu po projednání s předsedou takového okresního soudu (srov. § 68 odst. 2 písm. a) zákona o soudech a soudcích).

³⁶³ Srov. § 71 odst. 1 a § 73 odst. 1 zákona o soudech a soudcích.

³⁶⁴ Výchozí teze pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační struktury, *op. cit.*, s. 363.

působení jako přisedících specializovaných senátů.³⁶⁵ Zákon však s přílišnou „propustností“ odborníků tohoto typu do funkcí soudců či asistentů soudců příliš nepočítá. S institutem přisedících se ve správním soudnictví se pak nepočítá vůbec, což je možné považovat do jisté míry za nevyužitou příležitost.³⁶⁶

Na rozhodovací činnosti krajského soudu se podílejí vedle soudců rovněž vyšší soudní úředníci, justiční čekatelé a soudní tajemníci, jakož i asistenti soudce,³⁶⁷ a to v rozsahu stanoveném zákonem o vyšších soudních úřednících,³⁶⁸ případně jednacím řádem pro okresní a krajské soudy.³⁶⁹

Soudci krajského soudu může být jmenován **asistent soudce**.³⁷⁰ Asistenta soudce jmenuje předseda krajského soudu na návrh soudce, o jehož asistenta se jedná, odvolává jej i bez návrhu. Funkce asistenta soudce se považuje za zrušenou, zanikne-li funkce příslušného soudce. Asistentem soudce může být jmenován bezúhonný občan, který má vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice.³⁷¹ Asistent soudce vykonává jednotlivé úkony soudního řízení z pověření soudce, pokud tak stanoví zvláštní zákon nebo rozvrh práce. Na rozhodovací činnosti soudu je oprávněn podílet se v rozsahu stanoveném pro vyšší soudní úředníky a rovněž na jeho postavení se přiměřeně použijí ustanovení upravující postavení vyšších soudních úředníků.

Vyšším soudním úředníkem může být občan České republiky, který je bezúhonný³⁷² a úspěšně ukončil studium vyšších soudních úředníků, ukončil vysokoškolské vzdělání absolvováním bakalářského nebo magisterského studijního

³⁶⁵ Srov. čl. 94 odst. 2 Ústavy ČR, podle kterého zákon může stanovit, ve kterých věcech a jakým způsobem se na rozhodování soudů podílejí vedle soudců i další občané.

³⁶⁶ Srov. např. MIKULE, Vladimír. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. In VOPÁLKA, Vladimír (usp.) *Nová úprava správního soudnictví*. Praha : ASPI Publishing, 2003, s. 80.

³⁶⁷ Srov. § 30 odst. 3 ve spojení s § 36a odst. 5 zákona o soudech a soudcích.

³⁶⁸ Srov. § 10 odst. 3 a § 11–14 zákona č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o VSÚ).

³⁶⁹ Srov. § 6 odst. 3 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy, ve znění pozdějších předpisů.

³⁷⁰ Srov. § 36a zákona o soudech a soudcích.

³⁷¹ Podmínku bezúhonnosti nesplňuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen za trestný čin, pokud se na něj nehledí, jako by odsouzen nebyl.

³⁷² Za bezúhonného se zde nepovažuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný z nedbalosti za jednání související s výkonem práce u soudu nebo státního zastupitelství anebo pro trestný čin spáchaný úmyslně, ledaže se na něj podle zvláštního právního předpisu nebo rozhodnutí prezidenta republiky hledí, jako by nebyl odsouzen.

programu v oblasti práva na vysoké škole anebo úspěšně ukončil studium vyšších úředníků státního zastupitelství.³⁷³

Justičním čekatelem je osoba v přípravné službě justičních čekatelů, jejímž účelem je odborně připravit justiční čekatele pro výkon funkce soudce. Přípravná služba trvá 36 měsíců. Do pracovního poměru justičního čekatele může být přijat jen ten, kdo splňuje předpoklady pro výkon funkce soudce³⁷⁴ s výjimkou věku, zkušeností a odborné justiční zkoušky. Justiční čekatel je oprávněn vykonávat úkony soudu za podmínek a v rozsahu stanoveném zvláštním právním předpisem.³⁷⁵

Soudní tajemníci jsou zaměstnanci soudu, kteří mohou provádět některé úkony soudu.³⁷⁶

Předseda a místopředsedové krajského soudu jsou funkcionáři soudu a kromě rozhodovací činnosti vykonávají také státní správu krajského soudu.³⁷⁷ Předsedu krajského soudu jmenuje z řad soudců na návrh ministra spravedlnosti prezident republiky. Místopředsedy krajského soudu jmenuje z řad soudců na návrh předsedy krajského soudu ministr spravedlnosti.³⁷⁸ Funkční období předsedy a místopředsedy krajského soudu je 7 let. Předsedu nebo místopředsedu krajského soudu lze z této funkce odvolat pouze rozhodnutím kárného soudu v kárném řízení. Funkce předsedy a místopředsedy soudu dále zanikají rovněž zánikem funkce soudce, vzdáním se funkce nebo uplynutím funkčního období. Předseda krajského soudu dává na základě pravomocných rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví podněty k přijetí stanoviska Nejvyššímu správnímu soudu. Je-li o to požádán Nejvyšším správním soudem, podává předseda krajského soudu vyjádření před přijetím stanoviska.³⁷⁹ Předsedové senátu kromě rozhodovací činnosti též organizují a řídí činnost senátů.³⁸⁰

³⁷³ Srov. § 2 odst. 1 a 3 zákona č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o VSÚ).

³⁷⁴ K tomu srov. výše.

³⁷⁵ Blíže srov. § 109–113 zákona o soudech a soudcích.

³⁷⁶ Podle § 27 zákona o VSÚ mohou soudní tajemníci do 31. prosince 2013 provádět úkony soudu, které podle zákona mohou provádět vyšší soudní úředníci, a to v rozsahu a za podmínek stanovených vyhláškou o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy.

³⁷⁷ Srov. § 30 odst. 2 a § 104, § 106 a § 108 zákona o soudech a soudcích.

³⁷⁸ Na každém krajském soudu spadá úsek správního soudnictví do působnosti některého z místopředsedů.

³⁷⁹ Srov. § 32 zákona o soudech a soudcích.

³⁸⁰ Srov. § 30 odst. 2 zákona o soudech a soudcích.

Vedle předsedy a místopředsedů krajského soudu, popřípadě předsedů senátů, ostatních soudců a zaměstnanců působící u příslušného soudu, je orgánem státní správy soudů (v tomto případě ústředním) Ministerstvo spravedlnosti.³⁸¹ To vykonává státní správu krajských soudů buď přímo nebo prostřednictvím předsedů těchto soudů.³⁸² Ministerstvo spravedlnosti vydává pro krajské soudy ve formě vyhlášky již citovaný jednací řád a ve formě interního předpisu vnitřní a kancelářský řád.³⁸³

U krajských soudů působí rovněž pětičlenná **Soudcovská rada** jakožto poradní orgán předsedy soudu.³⁸⁴ Funkce člena Soudcovské rady je neslučitelná s funkcí předsedy nebo místopředsedy soudu. Soudcovská rada krajského soudu se zejména vyjadřuje ke kandidátům na jmenování do funkce předsedy a místopředsedy krajského soudu, k soudcům, kteří mají být přiděleni nebo přeloženi k výkonu funkce u krajského soudu nebo kteří mají být přeloženi od krajského soudu k jinému soudu nebo k soudcům, kteří mají být jmenováni předsedou senátu krajského soudu a k zásadním otázkám státní správy krajského soudu projednává návrhy rozvrhu práce krajského soudu a jeho změn. Členy Soudcovské rady a jejich 3 náhradníky volí shromáždění všech soudců, kteří byli přiděleni nebo přeloženi k výkonu funkce k příslušnému soudu, z těchto soudců. Funkční období Soudcovské rady trvá 5 let.

4.1.3 Nejvyšší správní soud

Dlouhých deset let od účinnosti Ústavy ČR trvalo, než byl v souladu s jejími výše citovanými ustanoveními zřízen Nejvyšší správní soud (dále rovněž jen NSS).³⁸⁵ V souladu s uvedeným ústavním vymezením je NSS soudním řádem správním označen za „vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví zajišťující jednotu a zákonnost jejich rozhodování“,³⁸⁶ který rozhoduje jako orgán první a jediné instance ve správním soudnictví, stejně jako orgán druhé instance

³⁸¹ Srov. § 119 a 120 zákona o soudech a soudcích.

³⁸² K rozsahu státní správy krajských soudů srov. zejména § 123 a § 126 zákona o soudech a soudcích.

³⁸³ Instrukce Ministerstva spravedlnosti č. 505/2001-Org., kterou se vydává vnitřní a kancelářský řád pro okresní, krajské a vrchní soudy, ve znění pozdějších předpisů.

³⁸⁴ Srov. § 46-59 zákona o soudech a soudcích.

³⁸⁵ Srov. § 11 s.ř.s. Došlo tak ke zřízení instituce „*tvořící tradiční součást našeho právního řádu a představující imanentního garanta ochrany občana proti nezákonným zásahům veřejné moci ve většině evropských kontinentálních demokracií.*“ (PÍTROVÁ, Lenka, POMAHÁČ, Richard, *op. cit.*, s. 204).

³⁸⁶ Srov. § 12 odst. 1 s.ř.s.

v rámci rozhodování o kasačních stížnostech. Sídlem Nejvyššího správního soudu je Brno.

Nejvyšší správní soud se skládá z předsedy soudu, místopředsedy soudu, předsedů kolegií, předsedů senátů a dalších soudců.

Rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu vykonávají **soudci**. Pokud jde o požadavky kladené zákonem na soudce NSS, lze uvést, že k výkonu funkce k NSS lze po předchozím souhlasu předsedy NSS soudce v souladu s jeho předchozím souhlasem přidělit, vykonával-li v oboru ústavního, správního nebo finančního práva po dobu nejméně deseti let právní praxi nebo vědeckou, popřípadě pedagogickou činnost. Přeložen může být k NSS se svým souhlasem nebo na svou žádost soudce, který má právní praxi po dobu nejméně deseti let a který svými odbornými znalostmi a zkušenostmi dává záruky řádného výkonu této funkce. Zákon v tomto případě slevuje ze zvýšených požadavků kladených na soudce správních soudů vzhledem k jejich znalosti ústavního, správního nebo finančního práva. Na druhou stranu však vyžaduje, aby kandidát svými odbornými znalostmi a zkušenostmi dával záruky řádného výkonu této funkce.³⁸⁷ K výkonu funkce k Nejvyššímu správnímu soudu lze přitom soudce přeložit jen se souhlasem předsedy tohoto soudu.

Každému soudci NSS je jmenován alespoň jeden **asistent soudce**, kterého jmenuje a odvolává předseda NSS na návrh soudce, o jehož asistenta se jedná. Funkce asistenta soudce se považuje za zrušenou, zanikne-li funkce příslušného soudce. Asistentem soudce může být jmenován bezúhonný občan,³⁸⁸ který má vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice. Asistent soudce činí jednotlivé úkony soudního řízení správního z pověření soudce NSS.³⁸⁹

Předsedu a místopředsedu NSS jmenuje z řad soudců tohoto soudu prezident republiky.^{390,391} Na jejich odvolávání se vztahuje výše zmíněná úprava v zákoně

³⁸⁷ Je tak na ministru spravedlnosti (o přeložení rozhoduje), předsedovi NSS (dává k němu souhlas) a Soudcovské radě NSS (k přeložení se vyjadřuje), aby dbali na řádné splnění této podmínky. Srov. VOPÁLKA et al., *Soudní řád správní. Komentář, op. cit.*, s. 295.

³⁸⁸ Podmínku bezúhonnosti nesplňuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen za trestný čin, pokud se na něj nehledí, jako by odsouzen nebyl.

³⁸⁹ Srov. též § 29a jednacího řádu NSS.

³⁹⁰ Oproti úpravě jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu tuto pravomoc přiznává prezidentu republiky nikoliv přímo Ústava ČR, ale až zákon, a proto tak může činit pouze s kontrasignací (srov. čl. 63 odst. 2 a 3 Ústavy ČR).

³⁹¹ K pravomoci předsedy NSS srov. též § 3 jednacího řádu NSS.

o soudech a soudcích. Funkční období předsedy a místopředsedy NSS činí 10 let. Předseda a místopředseda NSS mohou být do svých funkcí jmenováni opakovaně, jestliže po dobu výkonu funkce nebyli shledáni odpovědnými za kárné provinění, kterého se dopustil během výkonu této funkce, nebo po dobu výkonu funkce nebyli pravomocně odsouzeni za trestný čin.

Předseda a místopředseda NSS vykonávají kromě rozhodovací činnosti také státní správu tohoto soudu. Předseda NSS jmenuje ze soudců tohoto soudu předsedy kolegií a předsedy senátů.³⁹² Předseda NSS vydává po projednání v plénu jednací řád Nejvyššího správního soudu.³⁹³

Soudci NSS se zařazují rozvrhem práce do **kolegií** podle hlavních úseků své činnosti. O počtu kolegií rozhoduje plénum NSS na návrh předsedy NSS. Plénem byla zřízena dvě kolegia, a sice finančně-správní kolegium a sociálně-správní kolegium.³⁹⁴ Činnost kolegií organizují a řídí vedle rozhodovací činnosti předsedové kolegií.

Všichni soudci NSS tvoří **plénum NSS**. Zasedání pléna jsou neveřejná, avšak právo zúčastnit se mají ministr spravedlnosti a předseda Nejvyššího soudu. Na zasedání pléna je možné přizvat také další osoby. Plénum zaujímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu, rozhoduje o tom, která rozhodnutí soudu a krajských soudů budou uveřejněna ve Sbírce rozhodnutí, projednává jednací řád a jeho změny, na návrh předsedy soudu rozhoduje o počtu kolegií, jejich zřizování, slučování a obsahu jejich činnosti.³⁹⁵

Nejvyšší správní soud vydává Sbírku rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ve které se uveřejňují zejména vybraná rozhodnutí NSS a krajských soudů vydaná ve správním soudnictví a stanoviska a zásadní usnesení Nejvyššího správního soudu.

U NSS působí rovněž pětičlenná **Soudcovská rada NSS**. Funkce člena

³⁹² Srov. § 102 odst. 4 zákona o soudech a soudcích.

³⁹³ Jednací řád NSS, jakož i organizační řád, jsou dostupné na internetových stránkách Nejvyššího správního soudu www.nssoud.cz

³⁹⁴ Do působnosti **finančně-správního kolegia** patří projednávání a rozhodování ve věcech daní, poplatků, cel, účetnictví, ochrany zahraničních investic, cen, cenných papírů, kolektivního investování, penzijních fondů a penzijního připojištění, pojišťovnictví, ochrany hospodářské soutěže a veřejných zakázek, puncovníctví, loterií a jiných podobných her, do působnosti **sociálně-správního kolegia** pak věci důchodového pojištění, odškodnění jednorázovými peněžními částkami, nemocenského pojištění, pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, zdravotního pojištění, zdravotnictví a hygieny, sociální pomoci, státní sociální podpory, sociálně-právní ochrany dětí, zaměstnanosti, bezpečnosti práce, zájmové a profesní samosprávy, služebních poměrů (srov. usnesení pléna NSS z 29. 4. 2004, ve znění usnesení pléna NSS z 20. 12. 2006, www.nssoud.cz).

³⁹⁵ Srov. § 11 jednacího řádu NSS.

soudcovské rady je neslučitelná s funkcí předsedy, místopředsedy a předsedy kolegia Nejvyššího správního soudu. Soudcovská rada je poradním orgánem předsedy NSS. Soudcovská rada se mimo jiné vyjadřuje se ke kandidátům na jmenování do funkce předsedy kolegia a předsedy senátu NSS, k soudcům, kteří mají být přiděleni nebo přeloženi k výkonu funkce u NSS nebo kteří mají být přeloženi od NSS k jinému soudu, projednává návrhy rozvrhu práce NSS a jeho změn, vyjadřuje se k zásadním otázkám státní správy NSS. O tomto rozhoduje na návrh předsedy NSS, pokud se soudcovská rada nevyjádří ve stanovené lhůtě, platí, že s návrhem souhlasí. Soudcovská rada rovněž může požádat předsedu NSS o svolání pléna a navrhnout mu program zasedání pléna.

Vedle předsedy a místopředsedy NSS vykonává státní správu NSS rovněž Ministerstvo spravedlnosti, a to prostřednictvím předsedy NSS.³⁹⁶ Podílí se na ní rovněž ředitel správy NSS.

V rámci NSS působí rovněž mimo jiné Kancelář předsedy soudu a Oddělení dokumentace a analytiky.³⁹⁷

Nejvyšší správní soud působí rovněž jako „kárný soud“ ve věcech soudců a soudních funkcionářů, tedy i soudců ve správním soudnictví.³⁹⁸

4.1.4 Nejvyšší správní soud jako vrcholný orgán správního soudnictví

Jak bylo uvedeno, Nejvyšší správní soud je vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví zajišťujícím jednotu a zákonnost jejich rozhodování. K plnění tohoto svého úkolu byl vybaven určitými pravomocemi a instituty.

V prvé řadě NSS rozhoduje v zákonem stanovených případech o **kasačních stížnostech** jakožto mimořádném opravném prostředku proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů.³⁹⁹ Rozhodování o kasační stížnosti slouží ke sjednocování judikatury krajských soudů.⁴⁰⁰

³⁹⁶ K rozsahu státní správy NSS srov. § 28–29 s.ř.s.

³⁹⁷ Srov. § 8 a § 31–37 a § 11 a § 12 organizačního řádu NSS.

³⁹⁸ Srov. zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů.

³⁹⁹ Srov. § 12 odst. 1 a § 102 an. s.ř.s.

⁴⁰⁰ Ke kasační stížnosti srov. kapitulu 7.

Naproti tomu sjednocování rozhodovací činnosti samotného NSS slouží institut předkládání věci **rozšířenému senátu**.⁴⁰¹ Dospěl-li senát NSS při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí NSS, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při postoupení věci senát NSS svůj odlišný názor zdůvodní. Rozšířený senát se skládá z předsedy a šesti soudců v případě, kdy se senát skládá z předsedy a dvou soudců, a z předsedy a osmi soudců, kdy se senát skládá z předsedy a šesti soudců. Poustoupením rozšířenému senátu na něj přechází pravomoc věc rozhodnout. Pokud se rozšířený senát ztotožní s odlišným názorem, věc projedná a rozsudkem rozhodne, v případě, že se s ním neztotožní, usnesením věc vrátí k projednání a rozhodnutí senátu.⁴⁰² Procedura předkládání věci rozšířenému senátu se neuplatní v případě, že odlišný právní názor již byl vysloven ve stanovisku NSS.

Další z těchto nástrojů představuje právě zmíněné **stanovisko NSS**.⁴⁰³ Nejvyšší správní soud sleduje a vyhodnocuje pravomocná rozhodnutí soudů ve správním soudnictví a na jejich základě v zájmu jednotného rozhodování soudů přijímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu. Zaujetí stanoviska může navrhnout předseda NSS, předseda kolegia NSS nebo rozšířený senát. Stanovisko přijímá NSS v kolegiu, avšak v případech, kdy se jedná o otázky týkající se více kolegií nebo mezi nimi sporné, může navrhnout předseda NSS zaujetí stanoviska plénu. Před zaujetím stanoviska si Nejvyšší správní soud může vyžádat vyjádření správních úřadů a jiných orgánů, správních senátů krajských soudů a jiných osob. Tato stanoviska nejsou formálně závazná a působí zejména vahou své argumentace.⁴⁰⁴ Pro senáty a rozšířený senát jsou však závazná v tom smyslu, že procedura předkládání věci rozšířenému senátu se neuplatní v případě, že odlišný právní názor již byl vysloven ve stanovisku NSS.

Nejvyšší správní soud v zájmu zákonného a jednotného rozhodování správních orgánů se může při své rozhodovací činnosti usnést na **zásadním usnesení**.⁴⁰⁵ Dospěje-li senát NSS při svém rozhodování opětovně k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru o téže právní otázce, o něž se opírá rozhodnutí správního orgánu, může předložit tuto právní otázku k posouzení rozšířenému senátu složenému

⁴⁰¹ Srov. § 16 odst. 3 a § 17 s.ř.s.

⁴⁰² Srov. VOPÁLKA, Vladimír et al., *Soudní řád správní. Komentář, op. cit.*, s. 28–30.

⁴⁰³ Srov. § 12 odst. 2 a § 19 s.ř.s.

⁴⁰⁴ Srov. VOPÁLKA, Vladimír et al., *Soudní řád správní. Komentář, op. cit.*, s. 24.

⁴⁰⁵ Srov. § 12 odst. 3 a § 18 s.ř.s.

z předsedy a osmi soudců. Usnese-li se rozšířený senát na právním názoru shodném s dosavadní rozhodovací činností Nejvyššího správního soudu, přijme jej jako zásadní usnesení. Zásadní usnesení se uveřejňuje ve Sbírce rozhodnutí NSS a zasílá se správnímu orgánu, jehož se dané rozhodnutí uvedené týkalo, a příslušnému ústřednímu správnímu úřadu (signalizační pravomoc). Zásadní usnesení není formálně závazné pro veřejnou správu, krajské soudy, ani senáty NSS (závazné je pro ně rozhodnutí). Tedy i zásadní usnesení má působit vahou své argumentace.

Předseda NSS může rovněž předložit rozšířenému senátu k posouzení jiné právní otázky.⁴⁰⁶

4.2 Polská republika

4.2.1 Základy organizace správního soudnictví

Oproti situaci v České republice polský ústavodárce předpokládal vytvoření celé soustavy zvláštních správních soudů v technickém smyslu (organické správní soudnictví) zcela oddělených od ostatních soudů. Správními soudy jsou v souladu s čl. 184 Ústavy PR⁴⁰⁷ Nejvyšší správní soud (*Naczelny Sąd Administracyjny*) a jiné správní soudy.⁴⁰⁸ Soustava správních soudů tak musí být alespoň dvoučlanková, což koresponduje rovněž s ústavní zásadou dvojinstančnosti řízení⁴⁰⁹ vyžadující, aby soudní řízení (tedy i ve správním soudnictví) bylo minimálně dvojinstanční (avšak může být i trojinstanční).⁴¹⁰

Přijetí Ústavy PR si vyžádalo provedení reformy správního soudnictví, jejíž součástí tak nevyhnutelně muselo být zakotvení instančního postupu v soudním řízení

⁴⁰⁶ Srov. § 18 odst. 4. Podle § 74 jednacího řádu se tyto otázky mohou týkat zejména použití a výkladu právních předpisů, účinnosti právní úpravy a návrhů nových právních předpisů.

⁴⁰⁷ Ústava Polské republiky z 2. dubna 1997 (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483).

⁴⁰⁸ Podle čl. 184 Ústavy PR Nejvyšší správní soud a jiné správní soudy vykonávají v rozsahu stanoveném zákonem kontrolu činnosti veřejné správy. Tato kontrola zahrnuje také rozhodování o souladu usnesení orgánů územní samosprávy a normativních aktů územních orgánů vládní správy se zákony.

⁴⁰⁹ Srov. čl. 78 a čl. 176 odst. 1 Ústavy PR.

⁴¹⁰ Srov. WINCZOREK, Piotr. *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., op. cit.*, s. 230-231.

správním.⁴¹¹ Vznikly dva poněkud odlišné soubory návrhů zákonů. Poslanecké návrhy zákonů počítaly s vytvořením tříčlankové struktury správního soudnictví tvořeného Nejvyšším správním soudem, vojvodskými správními soudy a obvodními správními soudy a zavedením jednoinstančního správního řízení a trojinstančního řízení ve správním soudnictví.⁴¹² Naproti tomu prezidentské návrhy zákonů⁴¹³ počítaly s vytvořením dvoučlankové struktury správního soudnictví tvořeného vojvodskými správními soudy a Nejvyšším správním soudem, zachováním zásady dvojinstančnosti ve správním řízení a jejím zavedením v soudním řízení správním. Prezidentské návrhy zákonů představovaly základ současné právní úpravy organizace správních soudů a v roce 2002 byl schválen zákon o organizaci správních soudů (dále rovněž jen p.u.s.a.).⁴¹⁴ Dvoučlanková struktura správních soudů je tak tvořena vojvodskými správními soudy (*województwskie sądy administracyjne*) a Nejvyšším správním soudem (dále rovněž jen NSA).

V souladu s Ústavou PR jsou soudy oddělené a na jiných orgánech nezávislé orgány, které rozhodují jménem Polské republiky. Soudci jsou jmenováni na dobu neurčitou a jsou při výkonu svého úřadu nezávislí a podléhají pouze Ústavě PR a zákonům.⁴¹⁵

4.2.2 Vojvodské správní soudy

Vojvodské správní soudy (dále rovněž jen WSA) působí jako soudy první instance a mohou být zřízeny pro každé vojvodství nebo pro větší počet vojvodství. Vojvodské správní soudy jsou zřizovány a zrušovány nařízením, které na návrh předsedy NSA vydává prezident republiky. Obdobně se určují sídla WSA a jejich místní

⁴¹¹ Podle čl. 236 odst. 2 Ústavy PR zákony provádějící zásadu dvojinstančnosti řízení před správními soudy, měly být schváleny před uplynutím 5 let ode dne, kdy Ústava PR nabyla účinnosti.

⁴¹² Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, 2001, IV kadencja, druki nr 77, 78 a 79. Dále srov. KIJOWSKI, Dariusz Ryszard et al. *Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego. Raport Programu Administracji Publicznej*. Warszawa : Instytut Spraw Publicznych, 1999; KIJOWSKI, Dariusz Ryszard (red.) *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Raport Programu Administracji Publicznej, op. cit.*

⁴¹³ Sejm Polské republiky, 2001, III. volební období, tisky č. 3060, 3061 a 3062, a Sejm Polské republiky, 2001, IV. volební období, tisky č. 18, 19 a 20, dostupné na www.sejm.gov.pl.

⁴¹⁴ Oproti České republice je sice organizace koncentrována v jednom zákoně, na druhou stranu i tato norma v určitém rozsahu odkazuje na úpravu organizace obecných soudů a Nejvyššího soudu (srov. čl. 8, 29 a 49 p.p.s.a.).

⁴¹⁵ Srov. čl. 173, 174, 178 odst. 1, 179 Ústavy PR.

příslušnost. Vedle WSA mohou být mimo sídlo konkrétního WSA zřízeny i jeho místní pobočky (*wydziały zamiejscowe*), a to rovněž formou nařízení prezidenta republiky na návrh předsedy NSA. Pobočky nejsou samostatnými soudy, ale tvoří součást příslušného soudu, jak z hlediska správy soudu, tak z hlediska jeho jurisdikce.⁴¹⁶ V současné době existuje 16 vojvodských správních soudů,⁴¹⁷ tedy na území každého vojvodství působí jeden WSA.⁴¹⁸ Vedle toho byla v Radomi zřízena Místní pobočka Vojvodského správního soudu ve Varšavě.⁴¹⁹

Vojvodské správní soudy se vnitřně člení na oddělení, které řídí předseda nebo místopředseda soudu nebo pověřený soudce. Oddělení zřizuje a zrušuje předseda NSA.

Vojvodské správní soudy tvoří předseda soudu, místopředseda nebo místopředsedové soudu a jednotliví soudci. Počet soudců WSA stanoví předseda NSA.

V souladu s ústavní úpravou jmenuje **soudce WSA** prezident Polské republiky na návrh Státní rady pro soudnictví, a to bez kontrasignace.⁴²⁰ Soudcem vojvodského správního soudu může být jmenována osoba, která má občanství Polské republiky, není omezena na občanských právech, má neposkvrněný charakter, absolvovala vysokoškolská právnická studia v Polsku (titul magistr) nebo srovnaná studia v zahraničí následně v Polsku uznaná, je schopna s ohledem na zdravotní stav plnit povinnosti soudce, má alespoň 35 let, vyznačuje se vysokým stupněm znalosti v oblasti veřejné správy a správního práva a jiných oblastí práva souvisejících s činností orgánů veřejné správy a byla alespoň 8 let soudcem, prokurátorem, předsedou, místopředsedou, starším poradcem nebo poradcem Generální prokuratury státní pokladny anebo alespoň 8 let vykonávala činnost advokáta, právního poradce nebo notáře anebo alespoň 10 let působila ve veřejných institucích na pozicích souvisejících s aplikací nebo přípravou

⁴¹⁶ MASTERNAK–KUBIAK, Małgorzata In MASTERNAK–KUBIAK, Małgorzata, KUCZYŃSKI, Tadeusz. *Prawo o ustoju sądów administracyjnych*. Warszawa : Wolters Kluwer, 2009, s. 179.

⁴¹⁷ Srov. nařízení prezidenta Polské republiky – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz.U. Nr 72, poz. 652, z późn. zm.).

⁴¹⁸ Srov. čl. 2 zákona o zřízení základního tříčlankového územního členění státu – ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603, z późn. zm.).

⁴¹⁹ Srov. nařízení prezidenta Polské republiky – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 grudnia 2005 r. w sprawie utworzenia Wydziału Zamiejscowego w Radomiu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (Dz.U. Nr 256, poz. 2144, z późn. zm.). Fungování správního soudu v Radomi má rovněž symbolický význam, neboť právě zde působil Finanční korunní tribunál (*Trybunał Skarbowy Koronny*), nazývaný také podle svého sídla jako „radomský“. Srov. kapitolu 2.

⁴²⁰ Srov. čl. 144 odst. 3 bod 17 ve spojení s čl. 179 Ústavy PR.

předpisů správního práva anebo alespoň 2 roky pracovala jako soudní praktikant na vojvodském správním soudě.

Požadavky na uvedenou praxi nemusí splňovat s vědeckým titulem profesora nebo vědeckým stupněm habilitovaného doktora právních věd. Tyto osoby rovněž mohou vykonávat funkci soudce v neúplném rozsahu pracovní doby.

Předseda NSA může na určitou dobu pověřit k výkonu funkce soudce Nejvyššího správního soudu s jeho souhlasem soudce WSA. Na návrh předsedy může ministr spravedlnosti pověřit k výkonu funkce soudce správního soudu (WSA či NSA) s jeho souhlasem soudce soudu apelačního (*sąd apelacyjny*) nebo soudu oblastního (*sąd rejonowy*), tedy soudů obecných.

Orgány WSA tvoří předseda soudu, plenární shromáždění soudců vojvodského správního soudu (*zgromadzenie ogólne sędziów*) a kolegium vojvodského správního soudu.

Předsedu a místopředsedu WSA jmenuje předseda NSA ze soudců WSA nebo soudců NSA.⁴²¹ Funkční období činí pět let a přípustná jsou pouze dvě po sobě následující. Ke jmenování předsedy WSA zákon vyžaduje, aby předseda NSA obdržel stanovisko plenárního shromáždění soudců daného soudu. Jestliže stanovisko není vydáno ve lhůtě dvou měsíců, může být předseda soudu jmenován bez stanoviska. V případě negativního stanoviska zákon počítá s možností předsedy NSA požádat o stanovisko Státní radu pro soudnictví a předsedu WSA jmenovat s jejím pozitivním stanoviskem. Případné negativní stanovisko Státní rady pro soudnictví je pro předsedu NSA závazné. Nicméně i zde zákon počítá s možností, že se Státní rada pro soudnictví ke kandidátovi nevyjádří. Pokud tak neučiní v třicetidenní lhůtě, má se za to, že je stanovisko pozitivní.

Předseda nebo místopředseda WSA mohou být předsedou NSA odvoláni, jestliže závažným způsobem neplní služební povinnosti nebo jestliže další výkon těchto funkcí by nebyl v souladu se správným výkonem soudnictví. K odvolání je třeba získat pozitivní stanovisko příslušného plenárního shromáždění soudců i Státní rady pro soudnictví. Jestliže se tyto orgány nevyjádří ve lhůtě jednoho měsíce, má se za to, že stanovisko je pozitivní. Předseda nebo místopředseda mohou pochopitelně na svou

⁴²¹ Přitom se může jednat o soudce kteréhokoliv WSA, nikoliv pouze WSA, jehož předsedou má být jmenován (srov. KUCZYŃSKI, Tadeusz In MASTERNAK–KUBIAK, Małgorzata, KUCZYŃSKI, Tadeusz, *op. cit.*, s. 192-193).

funkci rezignovat. V takovém případě je předseda NSA odvolá bez stanoviska těchto orgánů.

Předseda soudu řídí soud a zastupuje jej navenek. Rovněž vykonává soudní správu, při čemž je podřízeným orgánem předsedy NSA. Předsedu WSA zastupuje místopředseda soudu nebo určený soudce.

Plenární shromáždění vojvodského správního soudu představuje orgán soudcovské samosprávy⁴²² a skládá se ze všech soudců WSA, předsedá mu předseda soudu. Plenární shromáždění projednává výroční zprávy předsedy soudu o činnosti soudu, překládá Státní radě pro soudnictví kandidáty na funkce soudců WSA, vyjadřuje se ke jmenování nebo odvolání předsedy nebo místopředsedy soudu, určuje počet členů kolegia soudu, vybírá jeho členy a provádí změny v jeho složení, vybírá ze svých řad dva zástupce, kteří se účastní zasedání plenárního shromáždění soudců NSA, které vybírá členy Státní rady pro soudnictví, navrhuje kandidáty na členy Státní rady pro soudnictví, jakož i projednává a vydává stanoviska k jiným věcem, které mu předloží předseda soudu nebo členové plenárního shromáždění.⁴²³

Kolegium vojvodského správního soudu rozděluje činnosti vykonávané soudem a popisuje podrobné zásady přidělování věcí jednotlivým soudcům, překládá plenárnímu shromáždění stanoviska ke kandidátům na funkci soudce, projednává věci předložené plenárnímu shromáždění, projednává jiné věci předložené mu předsedou soudu nebo z vlastní iniciativy. Funkční období kolegia trvá tři roky. Kolegiu předsedá předseda soudu.

Vedle soudců ve WSA působí rovněž soudní praktikanti, starší soudní referenti a soudní referenti, starší asistenti soudců a asistenti soudců, jakož i úředníci a jiní pracovníci soudu.

Soudní praktikantem (*asesor sądowy*) může být předsedou NSA jmenována osoba, která splňuje výše uvedené podmínky pro jmenování soudcem s výjimkou předepsaného věku a praxe, kde zákon stanoví podmínky mírnější. Soudním praktikantem totiž může být jmenována osoba, která má alespoň 30 let a alespoň 4 roky vykonávala funkci soudce, prokurátora nebo poradce Generální prokuratury státní pokladny anebo alespoň 4 roky vykonávala činnost advokáta, právního poradce nebo

⁴²² MASTERNAK–KUBIAK, Małgorzata In MASTERNAK–KUBIAK, Małgorzata, KUCZYŃSKI, Tadeusz, *op. cit.*, s. 208.

⁴²³ Srov. čl. 24 p.u.s.a.

notáře anebo alespoň 6 let působila ve veřejných institucích na pozicích souvisejících s aplikací nebo přípravou předpisů správního práva.

Předseda NSA může se souhlasem kolegia příslušného WSA pověřit soudního praktikanta výkon soudních činností ve WSA, a to na dobu určitou, která nesmí překročit pět let. Zde je třeba zmínit, že obdobnou právní úpravu v zákoně o organizaci obecných soudů⁴²⁴ Ústavní tribunál prohlásil za protiústavní.⁴²⁵

Na funkci **soudního referenta** (*referendarze sądowi*) může být jmenována osoba, která má občanství Polské republiky, není omezena na občanských právech, má neposkvrněný charakter, absolvovala vysokoškolská právnická studia v Polsku (titul magistr) nebo srovnaná studia v zahraničí následně v Polsku uznaná. Kandidát na funkci soudního referenta musí mít zároveň alespoň tříletou praxi z funkcí souvisejících s aplikací nebo přípravou předpisů správního práva. Soudní referent vykonává činnosti v mediačním řízení, jakož i jiné soudní činnosti stanovené zákonem. Soudní referent, který vykonával tuto funkci alespoň 10 let, nebyl disciplinárně trestán a pravidelně obdržel pozitivní kvalifikační hodnocení, může být jmenován starším referentem.⁴²⁶

Osoba se státním občanství Polské republiky, která není omezena na občanských právech, má neposkvrněný charakter a absolvovala vysokoškolská právnická studia v Polsku (titul magistr) nebo srovnaná studia v zahraničí následně v Polsku uznaná, může být zaměstnána jako **asistent soudce**. Jeho úkolem je samostatně vykonávat některé činnosti soudní správy a připravovat soudní věci k projednání. Asistent soudce, který vykonával tuto funkci alespoň 10 let, nebyl disciplinárně trestán a pravidelně obdržel pozitivní kvalifikační hodnocení, může být jmenován starším asistentem soudce.

Vnitřní kancelářský řád vojvodských správních soudů vydává nařízením prezident republiky.⁴²⁷ Tento řád upravuje vnitřní organizaci soudů, zásady jejich

⁴²⁴ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.).

⁴²⁵ Konkrétně shledal rozpor s čl. 45 odst. 1 Ústavy PR, podle kterého má každý právo na spravedlivé a veřejné projednání věci bez neodůvodněných průtahů příslušným, nezávislým a nestranným soudem. Jednalo se tak zejména o problém nedostatečné nezávislosti těchto osob. Srov. nález TK z 24. 10. 2007, sp.zn. SK 7/06, LexPolonica č. 1639572. Na druhou stranu podle zákona o organizaci obecných soudů pověřoval soudní praktikanty výkonem soudnictví ministr spravedlnosti (orgán moci výkonné), kdežto tady tak činí výhradně předseda NSA.

⁴²⁶ Otázkou ústavnosti rozhodování soudními referenty obecných soudů se zabýval Ústavní tribunál v nálezech z 12. 11. 2011, sp.zn. P 38/08 a z 1. 12. 2008, sp.zn. P 54/07, www.trybunal.gov.pl.

⁴²⁷ Srov. nařízení prezidenta Polské republiky – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. 2003 Nr 169, poz. 1646).

fungování, způsob výkonu soudních činností, způsob určování složení, ve kterých soud rozhoduje, a to s ohledem na specializaci soudců a nápad věcí.

4.2.3 Nejvyšší správní soud

Jak bylo výše naznačeno, soustavu správních soudů v Polské republice završuje Nejvyšší správní soud se sídlem ve Varšavě. Nejvyšší správní soud působil po renesanci polského správního soudnictví v letech 1980 až 2003 jako soud jediné instance. Poslední reforma tedy probíhala „shora“ s tím, že existující Nejvyšší správní soud se stal vrcholem nově zřízené soustavy správních soudů.

Nejvyšší správní soud je složen z předsedy NSA, místopředsedů a soudců. Počet soudců NSA určuje prezident republiky ve formě nařízení vydaného na návrh plenárního shromáždění NSA.⁴²⁸

Soudcem Nejvyššího správního soudu může být jmenován ten, kdo splňuje podmínky pro jmenování soudcem vojvodského správního soudu a vedle toho má minimálně 40 let nebo alespoň 10 let vykonával funkci soudce nebo prokurátora nebo předsedy, místopředsedy, staršího poradce nebo poradce Generální prokuratury Státní pokladny anebo alespoň 10 let vykonával činnost advokáta, právního poradce nebo notáře. Věková hranice 40 let se nevztahuje na toho, kdo alespoň 3 roky vykonával funkci soudce vojvodského správního soudu. Podmínku vykonávání po předepsanou dobu jedné z vyjmenovaných právnických profesí nemusí splňovat osoba s vědeckým titulem profesora nebo vědeckým stupněm habilitovaného doktora právních věd. V těchto případech tyto osoby rovněž mohou vykonávat funkci soudce v neúplném rozsahu pracovní doby.

Co se vnitřní organizace týče, Nejvyšší správní soud se dělí na tři **komory** (*izby*), a sice finanční komoru, hospodářskou komoru a všeobecně správní komoru.⁴²⁹

⁴²⁸ Srov. nařízení prezidenta Polské republiky – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 lutego 2004 r. w sprawie ustalenia liczby stanowisk sędziowskich w Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz liczby wiceprezesów (Dz.U. Nr 26, poz. 228). V souladu s tímto nařízením působí na NSA 95 soudců, z čehož jsou 4 místopředsedy tohoto soudu.

⁴²⁹ Srov. čl. 39 p.u.s.a. Do působnosti **finanční komory** spadají věci daňových povinností a jiných peněžitých povinností z oblasti daňového práva a jejich exekuce. Do působnosti **hospodářské komory** náleží věci hospodářské činnosti, ochrany průmyslových práv, rozpočtu, deviz, cenných papírů, bankovníctví, dále věci pojištění, cel, cen, sazeb a poplatků. Konečně v působnosti **všeobecně správní**

Komory vykonávají dozor nad rozhodovací činností vojvodských správních soudů. Činnost každé z komor řídí jeden místopředseda pověřený k tomu předsedou NSA.

V rámci Nejvyššího správního soudu působí ještě Kancelář předsedy Nejvyššího správního soudu a Oddělení judikatury (*Biuro Orzecznictwa*).

Komory NSA, Kancelář předsedy NSA a Oddělení judikatury se dále dělí na oddělení (*wydziały*), která se souhlasem kolegia NSA zřizuje a zrušuje předseda NSA. Ten zároveň jmenuje a odvolává jejich předsedající, vedoucího Kanceláře předsedy NSA a ředitele Oddělení judikatury.

Orgány Nejvyššího správního soudu představují předseda NSA, plenární shromáždění soudců NSA a kolegium NSA.

V čele NSA stojí **předseda NSA**, který řídí jeho činnost, reprezentuje jej navenek a vykonává vrchní dozor nad administrativní činností správních soudů. Předsedu a místopředsedy NSA jmenuje prezident republiky bez kontrasignace.⁴³⁰ U předsedy tak činí ze dvou kandidátů navržených mu plenárním shromážděním soudců NSA ze soudců NSA, a to na 6 let.⁴³¹ Předseda NSA vykonává ve vztahu k NSA soudní správu a dále i další činnosti předpokládané zákonem. Zásadním nástrojem oddělení správních soudů od veřejné správy a moci výkonné vůbec je zbavení pravomocí v oblasti soudní správy ministra spravedlnosti, který tyto funkce vykonává ve vztahu k obecným soudům. Tato zásada vychází z toho, že správní soudy vykonávají kontrolu veřejné správy a tedy i ministrů. Z tohoto důvodu vykonává tyto pravomoci předseda NSA.⁴³² Tomu rovněž ve vztahu k rozpočtům správních soudů náleží pravomoci ministra financí.⁴³³

Předseda NSA může podat návrh Ústavnímu tribunálu ve věci abstraktní kontroly ústavnosti, stejně jako ve věci kompetenčních sporů mezi ústředními ústavními orgány státu.⁴³⁴ Dále může navrhnout NSA, aby přijal usnesení vysvětlující právní

komory věci nespádající do působnosti jiné komory NSA, zejména věci stavebnictví a stavebního dozoru, územního plánování, vodního hospodářství, ochrany životního prostředí, zemědělství, lesnictví, zaměstnání, organizace územní samosprávy, hospodaření s nemovitostmi, privatizace majetku, všeobecné branné povinnosti, vnitřních věcí, jakož i věci cel, poplatků a sazeb, jestliže jsou spojeny s jinými věcmi náležejícími do působnosti této komory.

⁴³⁰ Srov. čl. 144 odst. 3 body 22 a 23 Ústavy PR.

⁴³¹ Srov. čl. 185 Ústavy PR ve spojení s čl. 44 p.u.s.a.

⁴³² Srov. HAUSER, Roman. Założenia reformy sądownictwa administracyjnego, *op. cit.*, s. 26-27.

⁴³³ Část návrhu státního rozpočtu týkající se správních soudů zpracovává předseda NSA a ministr financí jej pouze připojí do návrhu státního rozpočtu.

⁴³⁴ Srov. čl. 191 odst. 1 bod 1 a čl. 192 Ústavy PR.

předpisy, jejichž aplikace vyvolala rozdílnost v rozhodovací praxi správních soudů.⁴³⁵ Předseda NSA rovněž vydává úřední sbírku rozhodnutí správních soudů a pro prezidenta republiky a Státní radu pro soudnictví každoročně zpracovává informaci o činnosti správních soudů. Vedle toho NSA rovněž vydává odborný právnícký časopis (*Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*).⁴³⁶

Předsedu NSA v jím určeném rozsahu zastupují místopředsedové NSA. Kromě toho může pověřit určité činnosti z oblasti soudní správy určitým soudcům. Místopředsedy NSA jmenuje prezident republiky na návrh předsedy NSA podaný se souhlasem plenárního shromáždění soudců NSA. Místopředseda NSA může být prezidentem republiky na návrh předsedy NSA odvolán, jestliže závažným způsobem neplní služební povinnosti nebo jestliže další výkon těchto funkcí by nebyl v souladu se správným výkonem soudnictví. Pro takový návrh však předseda NSA musí získat souhlas plenárního shromáždění NSA. Takového souhlasu není třeba, jestliže místopředseda sám rezignuje. V takovém případě navrhne předseda NSA jeho odvolání.

Soudci NSA tvoří **Plenární shromáždění soudců Nejvyššího správního soudu** jako orgán soudcovské samosprávy,⁴³⁷ v jehož čele stojí předseda Nejvyššího správního soudu. Plenární shromáždění soudců NSA projednává výroční zprávy předsedy NSA o činnosti soudu, překládá Státní radě pro soudnictví kandidáty na funkce soudců, vybírá kandidáty na funkci předsedy NSA, poskytuje souhlas se jmenováním nebo odvoláním místopředsedy soudu, určuje počet členů kolegia NSA, vybírá jeho členy a provádí změny v jeho složení, jakož i projednává jiné věci, které mu předloží předseda NSA nebo členové plenárního shromáždění soudců NSA, a vydává k nim stanoviska.

Plenární shromáždění soudců NSA schvaluje vnitřní kancelářský řád Nejvyššího správního soudu, který musí být publikován v Úřední sbírce Polské republiky (*Monitor Polski*).

Orgánem soudcovské samosprávy je rovněž **Kolegium Nejvyššího správního soudu**.⁴³⁸ Kolegium určuje rozdělení činnosti vykonávaných soudem a popisuje podrobné zásady přidělování věcí jednotlivým soudcům, překládá plenárnímu

⁴³⁵ K tomu srov. níže.

⁴³⁶ Srov. opatření předsedy NSA – zarządzenie nr 16 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 czerwca 2005 r., www.nsa.gov.pl. Tento časopis je vydáván jako dvouměsíčník.

⁴³⁷ MASTERNAK–KUBIAK, Małgorzata In MASTERNAK–KUBIAK, Małgorzata, KUCZYŃSKI, Tadeusz, *op. cit.*, s. 287.

⁴³⁸ MASTERNAK–KUBIAK, Małgorzata In MASTERNAK–KUBIAK, Małgorzata, KUCZYŃSKI, Tadeusz, *op. cit.*, s. 291.

shromáždění soudců NSA stanoviska ke kandidátům na funkci soudce, uděluje souhlas se zřízením a zrušením oddělení a jmenování a odvolání jejich předsedajících, vedoucího Kanceláře předsedy NSA nebo ředitele Oddělení judikatury, projednává věci předložené plenárnímu shromáždění soudců NSA, jakož i jiné věci předložené mu předsedou soudu nebo z vlastní iniciativy. Funkční období kolegia NSA, v jehož čele stojí opět předseda Nejvyššího správního soudu, činí 3 roky.

Nejvyšší správní soud rozhoduje v disciplinárním řízení soudců správních soudů, a to jak v první (ve složení třech soudců), tak v druhé (ve složení sedmi soudců) instanci.⁴³⁹

4.2.4 Nejvyšší správní soud jako orgán dozoru

Nejvyšší správní soud vykonává dozor nad rozhodovací činností WSA, kdy zejména rozhoduje o opravných (odvolacích) prostředcích proti rozhodnutím těchto soudů a přijímá usnesení (*uchwały*) řešící právní otázky.⁴⁴⁰ Nejvyšší správní soud však nebyl výkonem dozoru nad rozhodovací činností soudů ve správním soudnictví pověřen na ústavní úrovni.⁴⁴¹ Na druhou stranu podle některých představitelů doktríny je ústavním úkolem Nejvyššího správního soudu výkon dozoru nad činností vojvodských správních soudů, byť to Ústava PR výslovně nestanoví.⁴⁴²

Nejvyšší správní soud projednává a rozhoduje o kasačních stížnostech (*skarga kasacyjna*) a stížnostech (*zażalenie*) jakožto **odvolacích prostředcích** proti rozhodnutím vojvodských správních soudů.

Vedle rozhodování o kasační stížnosti NSS rovněž přijímá **usnesení řešící právní otázky**.⁴⁴³ Tato usnesení jsou dvojího druhu, 1) konkrétní a 2) abstraktní. Předmětem konkrétního usnesení jsou právní pochybnosti, které se objevily při projednávání některého z odvolacích prostředků NSA a má proto úzký vztah s řízením

⁴³⁹ Srov. čl. 48 p.u.s.a.

⁴⁴⁰ Srov. čl. 3 § 2 p.u.s.a.

⁴⁴¹ Na rozdíl od Nejvyššího soudu, který v souladu s čl. 183 odst. 1 Ústavy PR vykonává dozor nad činností obecných a vojenských soudů, pokud jde o jejich rozhodování.

⁴⁴² BANASZAK, Bogusław, *op. cit.*, s. 814.

⁴⁴³ Srov. čl. 264 an. p.p.s.a.

v individuální věci projednávané NSA.⁴⁴⁴ Vedle toho abstraktní usnesení jsou přijímány za účelem řešení právních předpisů, jejichž aplikace vyvolala rozdílnosti v judikatuře správních soudů (tedy nejen NSA, ale i WSA). Na rozdíl od konkrétních usnesení tak nemají bezprostřední vztah s konkrétním řízením před správními soudy.⁴⁴⁵ Obě formy usnesení NSA přijímá ve složení sedmi soudců, ve složení komory nebo v plénu. Složení sedmi soudců může usnesením předložit právní otázku k rozhodnutí komoře a komora plénu NSS. **Konkrétní usnesení** přijímá NSA tehdy, jestliže se při projednávání kasační stížnosti nebo stížnosti objeví právní otázka vyvolávající vážné pochybnosti. V takovém případě může NSA odročit projednání věci a předložit tuto otázku k rozhodnutí složení sedmi soudců NSA. Usnesení NSA ve složení sedmi soudců je v dané věci závazná. Nejvyšší správní soud ve složení sedmi soudců rovněž může převzít věc k rozhodnutí.⁴⁴⁶ Přijetí **abstraktního usnesení** navrhnout předseda NSA,⁴⁴⁷ generální prokurátor, Obhájce občanských práv (ombudsman) nebo Obhájce práv dětí (dětský ombudsman). Návrh na přijetí usnesení vyžaduje odůvodnění. Nejvyšší správní soud může odmítnout přijetí usnesení, zejména jestliže neexistuje potřeba odstranění pochybností. Jestliže správní soud (WSA nebo NSA) projednávající určitou věc nesouhlasí se závěry obsaženými v usnesení NSA řešící právní otázku, předloží předmětnou otázku příslušnému složení NSA, který přijme nové usnesení. V takovém případě není možné přijetí usnesení odmítnout. Zde se jedná se o jediný případ, kdy přijetí usnesení může navrhnout WSA.⁴⁴⁸

V tomto ohledu je třeba zmínit rovněž **signalizační pravomoci** předsedy NSA, respektive správních soudů. Předseda NSA má povinnost informovat předsedu Rady ministrů (premiéra) o problémech fungování veřejné správy, které vyplývají z věcí projednávaných správními soudy.⁴⁴⁹ Vedle toho v případech, kdy správní soudy při projednávání věci dojdou k závěru, že došlo k podstatnému porušení práva nebo okolnostem, které mají vliv na to, že k tomuto dochází, může správní soud o těchto

⁴⁴⁴ HAUSER, Roman, KABAT, Andrzej. Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych. *Państwo i Prawo*, 2004, č. 2, s. 28.

⁴⁴⁵ Tamtéž, s. 27–28.

⁴⁴⁶ Srov. čl. 187 p.p.s.a.

⁴⁴⁷ Srov. čl. 36 § 1 p.u.s.a.

⁴⁴⁸ WOŚ, Tadeusz In WOŚ, Tadeusz (red.), KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna, ROMAŃSKA, Marta. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. 3. wydanie. Warszawa : LexisNexis, 2009, s. 910 [dále citováno jako WOŚ, Tadeusz (red.) *Komentarz*]. Skutečnost, že WSA nemají tuto možnost obecně, není v literatuře přijímána bez výhrad (srov. HAUSER, Roman, KABAT, Andrzej, *op. cit.*, s. 28).

⁴⁴⁹ Srov. čl. 15 § 1 p.u.s.a.

pochybeních informovat příslušné orgány veřejné správy nebo orgány jim nadřizené. Orgán, který obdržel tuto informaci, je povinen tuto věc projednat o ve lhůtě 30 dní informovat správní soud o přijatém stanovisku.⁴⁵⁰

Jako poslední institut na tomto místě uvedu **prohlášení neplatnosti soudního rozhodnutí**,⁴⁵¹ které představuje prostředek dozoru nad rozhodovací činností WSA a prostředek samokontroly rozhodnutí vydaných samotným NSA.⁴⁵² Rozhoduje o něm NSA na návrh předsedy NSA. Nejvyšší správní soud prohlásí za neplatné rozhodnutí správního soudu vydané ve věci, která s ohledem na osobu nebo předmět v době rozhodování nespádala do působnosti správního soudu, a odmítne žalobu, jestliže takové rozhodnutí nemůže být zrušeno jiným způsobem stanoveným zákonem. Tento prostředek nápravy lze využít pouze v případě rozhodnutí, kterými se řízení ve věci končí.⁴⁵³ Je-li návrh důvodný, Nejvyšší správní soud usnesením zcela nebo zčásti prohlásí napadené rozhodnutí za neplatné a žalobu zcela nebo zčásti odmítne, kdežto není-li návrh důvodný, návrh rozsudkem zamítne.⁴⁵⁴

4.3 Shrnutí

Po provedeném srovnání je na místě učinit jeho zhodnocení. Podle mého názoru se do úpravy organizace polského správního soudnictví významně promítla skutečnost, že zde byla tato forma soudní kontroly veřejné správy obnoveno již v roce 1980, jakož i delší čas na přijetí nové demokratické ústavy v 90. letech minulého století. Podstatný vliv měla i forma obnovení správního soudnictví v Polsku, které probíhalo „shora“ zřízením jediného správního soudu pro celé území státu.

Polský Nejvyšší správní soud však působil rovněž prostřednictvím svých místních poboček (*ośrodki zamiejscowe*), ze kterých byla po poslední reformě zřízena

⁴⁵⁰ Srov. čl. 155 p.p.s.a.

⁴⁵¹ Srov. čl. 172 p.p.s.a.

⁴⁵² Srov. ROMAŃSKA, Marta In WOŚ, Tadeusz (red.) *Komentarz*, s. 303.

⁴⁵³ DAUTER, Bogusław. *Metodyka pracy sądziego sądu administracyjnego*. 2. wydanie. Warszawa : LexisNexis, 2009, s. 564 [dále citováno jako DAUTER, Bogusław. *Metodyka*].

⁴⁵⁴ Srov. např. TARNO, Jan Paweł. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. 4. wydanie. Warszawa : LexisNexis, 2010, s. 396-397 [dále citováno jako TARNO, Jan Paweł. *Komentarz*].

většina vojvodských správních soudů.⁴⁵⁵ Domnívám se, že je škoda, že se český zákonodárce nerozhodl pro zřízení celé soustavy zvláštních správních soudů s Nejvyšším správním soudem na vrcholu. Nejedná se přitom pouze o to, že specializace soudů pro oblast správního práva se obecně jeví jako vhodná a samostatná soustava správních soudů ji lépe zajišťuje.⁴⁵⁶ Účelnost tohoto řešení naznačuje právě srovnání s polskou právní úpravou.

Polské řešení výrazně zvyšuje roli (zároveň ale i jeho odpovědnost) předsedy NSA v organizaci správních soudů, jeho vliv na fungování a směřování celého systému (např. zajištění dostatečné odbornosti soudců a dalšího personálu soudů, efektivita soudů a plnění jejich hlavního poslání). Výrazným rysem tohoto systému je oddělení soudní správy těchto soudů od jednotlivých ministerstev (spravedlnosti, financí), což zvyšuje nezávislost na veřejné správě, k jejíž kontrole jsou správní soudy povolány. Princip dostatečného vyvážení státních mocí je přitom zajištěn vlivem a součinností prezidenta republiky, případně Státní rady pro soudnictví.

Významný krok kupředu představuje v české reformě z roku 2002 povinnost NSS vydávat Sbírku rozhodnutí NSS, jejíž absence byla v 90. letech pokládána za závažný nedostatek.⁴⁵⁷ Vedle vydávání úřední sbírky rozhodnutí správních soudů však polský NSA vydává rovněž veřejně přístupnou a obsáhlou výroční zprávu o činnosti a dále odborný časopis a četné vědecké publikace zaměřené na problematiku správního soudnictví a správního práva. Problém v České republice nadále existující představuje podle mého názoru i nedostatečná „propustnost“ personálního zabezpečení správních soudů ze strany zástupců vědecké obce a správních úřadů.⁴⁵⁸ Soudci správních soudů se prakticky neliší od soudců soudů obecných a zvýšené požadavky na ně kladené jsou považovány spíše jako výjimka z obecných pravidel. Rovněž zde může být polská právní úprava velice inspirující.⁴⁵⁹

⁴⁵⁵ Srov. HAUSER, Roman. U progu reformy sądownictwa administracyjnego. *Państwo i Prawo*, 2002, č. 11, s. 40.

⁴⁵⁶ K problematice srov. LEGOMSKY, Stephen. H. *Specialized justice: courts, administrative tribunals and a cross-national theory of specialization*. New York : Oxford University Press, 1990.

⁴⁵⁷ Srov. např. MIKULE, Vladimír. Význam správního soudnictví pro všeobecnou právní kultivaci veřejné správy, *op. cit.*, s. 141-142; MAZANEC, Michal. Problémy českého správního soudnictví pohledem soudce, *op. cit.*, s. 149-150.

⁴⁵⁸ Srov. MAZANEC, Michal. K úvahám nad záměry reformy správního soudnictví, *op. cit.*, s. 233.

⁴⁵⁹ Ve vztahu k obecné i ústavní justici obecně na takový nedostatečný vztah mezi akademickou obcí a českými soudy rovněž s odkazem na polskou úpravu poukazuje také Z. Kühn – viz KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva soudcem v éře středoevropského komunismu a transformace. Analýza příčin postkomunistické právní krize*. Praha : C.H.Beck, 2005, s. 119-124, s. 141-142.

Závěrem si ještě dovoluji vyjádřit souhlas s *R. Hauserem* a *A. Kabatem* se změnou právní úpravy, která by umožnila vojvodským správním soudům se žádostí o vydání usnesení řešící právní otázku rovněž v průběhu řízení před nimi vedeným. Obdobně by měl být upraven rovněž postup při přijímání stanovisek českým NSS.⁴⁶⁰ Taková úprava jakési „předběžné otázky“ by podle mého názoru umožnila lepší sjednocování judikatury a působila by rovněž na právní kultivaci veřejné správy. V tomto kontextu snad ještě více než v Polské republice je u nás upřednostňován institut kasační stížnosti. Ne každé rozhodnutí soudu „první instance“ však musí (či z důvodu nepřípustnosti vůbec může) být napadeno před Nejvyšším správním soudem. Nejen z těchto důvodů se domnívám, že je legitimní nespokojit se zcela s českou reformou z roku 2002, ale nadále diskutovat a analyzovat možnosti zřízení celé soustavy správních soudů.⁴⁶¹ Pro debatu nad možným zřízením celé soustavy správních soudů rovněž v České republice může být polská právní úprava více než inspirující. Úvahy nad takovými změnami přitom nelze odmítat s argumentem zvýšených finančních výdajů, který již před reformou z roku 2002 nebyl příliš přesvědčivý.

⁴⁶⁰ Je totiž otázka, do jaké míry je v současné době tento institut funkční. Za takřka deset let byla publikována pouze dvě (viz stanoviska NSS z 2. 2. 2005, sp.zn. S 3401/2004-62, č. 498/2005 Sb. NSS, seš. 4, a z 29. 4. 2004, sp.zn. Sst 2/2003-225, č. 215/2004 Sb. NSS, seš. 6).

⁴⁶¹ Rovněž *M. Mazanec* upozorňuje, že tato reforma zůstala v určitém rozsahu jen na půl cesty (srov. jeho text k historii českého Nejvyššího správního soudu dostupný na www.nssoud.cz). Ponechávám zde stranou možnost zřízení nezávislých správních tribunálů a odkazuji na kapitulu 8.

5. Pravomoc a působnost soudů v českém a polském správním soudnictví

Český soudní řád správní stanoví, že ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.⁴⁶² Soudy ve správním soudnictví v souladu s § 4 s.ř.s. a některých zvláštních zákonů v **České republice** rozhodují:

1. o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů,
2. o žalobách proti nečinnosti správního orgánu,
3. o žalobách proti nezákonným zásahům správního orgánu,
4. o návrzích na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části,
5. o dozorčích žalobách a žalobách proti aktům dozoru,
6. o kompetenčních žalobách,
7. ve věcech volebního soudnictví,
8. ve věcech kárné odpovědnosti soudců, soudních funkcionářů, státních zástupců a soudních exekutorů,
9. o ochraně proti průtahům v soudním řízení správním.
10. ve věcech některých stavovských předpisů.

Správní soudy v **Polské republice** vykonávají soudnictví kontrolou činnosti veřejné správy a rozhodováním některých kompetenčních sporů.⁴⁶³ V souladu s čl. 3 p.p.s.a. rozhodují:

1. o žalobách proti správním rozhodnutím,
2. o žalobách proti usnesením vydaným ve správním řízení, proti kterým je možno podat stížnost nebo kterými řízení končí, jakož i rozhodnutí o základu věci,
3. o žalobách proti usnesením vydaným v exekučním řízení a v zajišťovacím řízení, proti kterým je možno podat stížnost,

⁴⁶² Srov. § 2 s.ř.s.

⁴⁶³ Srov. čl. 1 § 1 p.u.s.a.

4. o žalobách proti jiným než výše popsaným aktům nebo činnostem v oblasti veřejné správy, které se týkají práv nebo povinností vyplývajících z právních předpisů,
5. o žalobách proti písemným výkladům právních předpisů daňového práva vydávaných v individuálních věcech,
6. o žalobách proti aktům místního práva orgánů jednotek územní samosprávy a územních orgánů vládní správy,
7. o žalobách proti aktům orgánů jednotek územní samosprávy a jejich svazků, jiným než předchozím, přijímaným ve věcech z oblasti veřejné správy,
8. o žalobách proti aktům dozoru nad činností orgánů jednotek územní samosprávy,
9. o žalobách proti nečinnosti,
10. ve věcech, ve kterých zvláštní zákony předpokládají soudní kontrolu,
11. kompetenční spory o příslušnost mezi orgány jednotek územní samosprávy a mezi samosprávnými odvolacími kolegií, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jakož i kompetenční spory mezi orgány jednotek územní samosprávy a orgány vládní správy,
12. o ochraně proti průtahům v soudním řízení správním,
13. ve věcech disciplinární odpovědnosti soudců správních soudů.

Polský zákon o řízení před správními soudy obsahuje rovněž kompetenční výluky.⁴⁶⁴ V souladu s nimi nejsou správní soudy příslušné ve věcech vyplývajících z organizační nadřízenosti a podřízenosti ve vztazích mezi orgány veřejné správy, ve věcech vyplývajících ze služební podřízenosti, ve věcech odmítnutí jmenování na pozice a do funkcí ve veřejné správě, ledaže povinnost jmenovat vyplývá z právních předpisů, v některých vízových věcech a ve věcech povolení k překročení státní hranice v rámci malého hraničního styku vydávaných konzulem.⁴⁶⁵

⁴⁶⁴ Srov. čl. 5 p.p.s.a.

⁴⁶⁵ Výluka vízových věcí ze soudního přezkumu má svůj ústavní základ v čl. 37 Ústavy PR, podle kterého svobod a práv zaručených Ústavou mohou využívat ti, kteří se nacházejí pod jurisdikcí Polské republiky. Protože se cizinec nachází mimo území Polské republiky, nemůže se dovolávat práva na soudní ochranu (CHRÓŚCIELEWSKI, Wojciech In KMIECIAK, Zbigniew (red.) *Polskie sądownictwo administracyjne*, *op. cit.*, s. 63). Jiná situace však nastává, jestliže cizinec pobývá na území Polské republiky, neboť v takovém případě se nachází pod její jurisdikcí a je třeba zajistit mu ochranu jeho práv podle stejných zásad jako jejím občanům (Tamtéž). V případě rodinných příslušníků občanů členských států Evropské unie, Evropského sdružení volného obchodu a Švýcarské konfederace však tato výluka neplatí a polský zákonodárce počítá se subjektivními právy těchto osob souvisejících se vstupem na území Polské republiky a Schengenského prostoru. Těmto osobám tak z tohoto důvodu zajišťuje ochranu jejich práv úpravou opravných prostředků ve správním řízení a pravomoci správních soudů v této oblasti. Odborně podle § 171 písm. a) a b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů, jsou z přezkoumání soudem vyloučena rozhodnutí o neudělení víza nebo o odepření

5.1 Žaloby proti rozhodnutím správních orgánů

Žaloba proti rozhodnutí představuje tradičně prostředek ochrany před činností veřejné správy jak v České republice, tak v Polsku. V souladu s předlitavskou tradicí meziválečné nejvyšší správní soudy v obou zemích rozhodovaly o stížnostech proti „rozhodnutím a opatřením správních úřadů“. Po obnovení obecného správního soudnictví v 80. a 90. letech minulého století rozhodovaly správní soudy zejména o žalobách proti rozhodnutí správních orgánů.⁴⁶⁶

Český soudní řád správní chápe rozhodnutí jako úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, vydaný v oblasti veřejné správy.⁴⁶⁷ Správním orgánem se pak rozumí orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Soudní řád správní rozhodnutí chápe v materiálním smyslu a je jím tedy jakýkoliv úkon správního orgánu splňující uvedené definiční znaky bez ohledu na to, jak je označen. Paradoxně jím může být rovněž takový úkon, který není rozhodnutím ve smyslu správního řádu.^{468,469}

Polský zákon o řízení před správními soudy oproti české právní úpravě definici správního rozhodnutí (*decyzja*) neposkytuje. Jedná se v tomto případě o rozhodnutí ve věci samé, ostatní rozhodnutí (*postanowienie*) se překládají jako usnesení.⁴⁷⁰ Rovněž polská právní věda i soudní praxe vycházejí v tomto případě z materiálního vymezení tohoto pojmu. Správním rozhodnutím ve věci samé můžeme rozumět „kvalifikovaný

vstupu na území, ledaže jde o občana Evropské unie nebo jeho rodinného příslušníka (srov. též usnesení ÚS z 24. 4. 2012, sp.zn. Pl. ÚS 23/11).

⁴⁶⁶ Polský Nejvyšší správní soud od roku 1980 rozhodoval rovněž o žalobách proti nečinnosti, české soudy ve správním soudnictví v 90. letech pak rozhodovaly také o „opravných prostředcích“ proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů.

⁴⁶⁷ K žalobě proti rozhodnutí správního orgánu srov. § 4 odst. 1 písm. a) a §§ 65 až 78 s.ř.s.

⁴⁶⁸ Srov. § 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁶⁹ Podrobně se vymezením pojmu rozhodnutí v poslední době podrobně zabývá J. Vedral, který podává rovněž rozsáhlou judikaturu (srov. VEDRAL, Josef. K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním. *Správní právo*, 2012, č. 1-2).

⁴⁷⁰ Jak na to správně poukazuje M. Tomoszek – viz TOMOSZEK, Maxim. In SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol., *op. cit.*, s. 123.

*správní akt, vnější akt moci, tvořící projev vůle vykonavatelů veřejné správy ve státě, který je vydán v řízení upraveném procesními předpisy na základě obecně závazného správního či finančního práva a který řeší konkrétní věc konkrétně určené fyzické nebo právnické osoby“.*⁴⁷¹

Vedle toho polské správní soudy rozhodují rovněž o žalobách proti usnesením vydaným ve správním řízení, proti kterým je možno podat stížnost nebo kterými řízení končí, jakož i rozhodnutí o základu věci, a dále o žalobách proti usnesením vydaným v exekučním řízení a v zajišťovacím řízení, proti kterým je možno podat stížnost.

5.2 Žaloby proti jiným aktům nebo činností orgánů veřejné správy vydaným nebo vykonaným v individuálních věcech

České správní soudy poskytují rovněž ochranu před nezákonnými zásahy. Podle § 82 s.ř.s. se může každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (zákon používá legislativní zkratku „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u správního soudu domáhat ochrany proti takovému zásahu, pokud trvá, trvají jeho důsledky anebo hrozí jeho opakování. Podle Nejvyššího správního soudu „ochrana podle § 82 a násl. s.ř.s. je důvodná tehdy, jsou-li – a to kumulativně, tedy zároveň – splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s.ř.s. poskytnout.“⁴⁷² Za ten Nejvyšší správní soud považuje „jednorázový, protiprávní

⁴⁷¹ BORKOWSKI, Janusz, JENDROŠKA, Jan, ORZECOWSKI, Remigiusz, ZIELIŃSKI, Adam. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa : Wydawnictwo Prawnicze, 1985, s. 186.

⁴⁷² Rozsudek NSS z 17. 3. 2005, č.j. 2 Aps 1/2005-65, www.nssoud.cz.

a zároveň protiústavní útok orgánů veřejné moci vůči veřejným subjektivním právům, který v době útoku představuje trvalé ohrožené [zřejmě ohrožení, pozn. D. K.] po právu existujícího stavu, nemá však podobu rozhodnutí. Musí se jednat o přímý zásah do právní sféry [...].⁴⁷³ Bez dalších pochybností pod pojem zásah můžeme zahrnout tzv. faktické pokyny a donucovací úkony zahrnující bezprostřední zásahy, exekuční úkony a zajišťovací úkony.⁴⁷⁴ Zásah ve smyslu § 82 s.ř.s. bývá chápán jako komisivní jednání správního orgánu, tedy jeho aktivní úkon, který zavazuje osoby něco dát, konat, nekonat, zdržet se, či strpět.⁴⁷⁵ Zásadní změnu do úpravy zásahové žaloby přinesla novela soudního řádu správního zákonem č. 303/2011 Sb., která odstranila omezující podmínku, že zásah nebo jeho důsledky musí trvat nebo že musí hrozit opakování zásahu. Zásahovou žalobou se tak je možné od 1. ledna 2012 domoci rovněž určení, že zásah byl nezákonný.

Polské správní soudy rozhodují rovněž o žalobách proti jiným než výše popsaným aktům nebo činnostem z oblasti veřejné správy, které se týkají práv nebo povinností vyplývajících z právních předpisů. V tomto případě se musí jednat o takové akty nebo činnosti, které nejsou správním rozhodnutím, ani usnesením, proti kterým je přípustná jiná forma žalob, přitom se musí jednat o akty nebo činnosti z oblasti veřejné správy a tyto akty nebo činnosti se týkají oprávnění nebo povinností vyplývajících z právních norem.⁴⁷⁶ Tyto akty vydávají orgány veřejné správy tehdy, jestliže právní norma vylučuje přípustnost vydání rozhodnutí nebo usnesení, ale zároveň vyžaduje od orgánu potvrzení oprávnění nebo povinnosti.⁴⁷⁷ Jedná se o osvědčení známých skutečností, které potvrzuje existenci oprávnění nebo povinnosti.⁴⁷⁸ Pokud jde o tohoto typu činnosti z oblasti veřejné správy, jedná se o faktické úkony, takové jako registrace nebo vedení evidence, které se od rozhodnutí liší tím, že nemají právem stanovenou formu a strukturu.⁴⁷⁹ Zároveň se odlišují od rovněž napadnutelných aktů

⁴⁷³ Rozsudek NSS z 16. 3. 2007, č. j. 5 Aps 6/2006-47, www.nssoud.cz.

⁴⁷⁴ K vymezení těchto pojmů srov. STAŠA, Josef. Faktické pokyny a donucovací úkony. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 257-264 [dále citováno jako HENDRYCH, Dušan a kol. 2006].

⁴⁷⁵ Srov. rozsudek NSS z 1. 12. 2004, č.j. 3 As 52/2003-278, www.nssoud.cz.

⁴⁷⁶ ADAMIAK, Barbara. Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.). *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*. 2006, č. 2(5), s. 9.

⁴⁷⁷ Tamtéž, s. 12.

⁴⁷⁸ Tamtéž.

⁴⁷⁹ Tamtéž, s. 13.

orgánů jednotek územní samosprávy a jejich svazků vydávaným ve věcech z oblasti veřejné správy,⁴⁸⁰ a to zejména svou formou, když v případě aktů orgánů jednotek územní samosprávy se bude jednat zejména o usnesení nebo opatření orgánu jednotek územní samosprávy.⁴⁸¹

Specifikum **polského** daňového práva představují písemné výklady právních předpisů daňového práva vydávané v individuálních věcech.⁴⁸² Jsou vydávány ministrem financí v zájmu jednotné aplikace daňového práva daňovými orgány a orgány finanční kontroly. Je možné je před vojvodským správním soudem napadnout žalobou. Vydává je ministr financí nebo v rozsahu své působnosti rovněž fojt, purkmistr, primátor města (tedy v našem chápání starosta jako orgán obce) a dále starosta (orgán okresu) nebo maršálek vojvodství na návrh osoby, která má na tom právní zájem (interesanta). Tento návrh se může týkat existujícího skutkového stavu nebo skutečností, které teprve nastanou.⁴⁸³ Podle Ústavního tribunálu se jedná o formu právní pomoci udělované státními orgány daňovému poplatníkovi v jeho individuální věci. Podle Tribunálu mají zajišťovat určitý stupeň právní ochrany, vyplývající s omezené možnosti v oblasti daňového práva uplatňovat zásadu *ignorantia iuris nocet*, s ohledem na komplikovanost a neustálé změny norem daňového práva, které způsobují daňovému poplatníkovi problémy řádně pochopit svá práva a povinnosti.⁴⁸⁴ Písemné výklady právních předpisů daňového práva v individuálních věcech obsahují hodnocení stanoviska navrhovatele společně s jeho právním hodnocením. Písemný výklad v individuální věci není aktem aplikace práva srovnatelným se správním rozhodnutím nebo usnesením, neboť neobsahuje rozhodnutí o právech a povinnostech v individuální věci.⁴⁸⁵

⁴⁸⁰ K nim srov. dále.

⁴⁸¹ ADAMIAK, Barbara. Z problematyki właściwości sądów administracyjnych, *op. cit.*, s. 16.

⁴⁸² Srov. čl. 14a až 14p daňového řádu – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. 1997 Nr 137, poz. 926).

⁴⁸³ KABAT, Andrzej. Komentarz do art. 14b. In GRUSZCZYŃSKI, Bogusław et al. *Ordynacja podatkowa. Komentarz*. 5. wydanie. Warszawa : LexisNexis, 2009.

⁴⁸⁴ Nález TK z 26. dubna 2005, sp.zn. SK 36/03, LexPolonica č. 377387.

⁴⁸⁵ WOŚ, Tadeusz, In WOŚ, Tadeusz (red.) *Komentarz*, s. 75.

5.3 Žaloba proti nečinnosti správního orgánu

Polský zákon o řízení před správními soudy prakticky převzal úpravu žaloby proti nečinnosti podle zákona o Nejvyšším správním soudu z roku 1995.⁴⁸⁶ Vedle již zmíněných druhů nečinnosti je dnes možné se ve správním soudnictví bránit rovněž proti nečinnosti ve věcech písemného výkladu předpisů daňového práva.⁴⁸⁷ Žalobu proti nečinnosti je tak nadále možno podat ve věcech individuálního rozhodování orgánů veřejné správy, a to tehdy, dojde-li v řízení k nečinnosti nebo dochází-li v řízení k průtahům.⁴⁸⁸

Stav nečinnosti orgánu veřejné správy se dle polské vědy o správním právu liší od situace, kdy v řízení dochází k průtahům, tím, že v prvním případě dochází k překročení termínu pro vyřízení věci, kdežto ve druhém případě orgán provádí takové

⁴⁸⁶ Po svém zřízení v roce 1980 rozhodoval Nejvyšší správní soud vedle žalob proti rozhodnutí orgánu veřejné správy rovněž o žalobách proti nečinnosti, ale pouze v těch případech, kdy se jednalo o věci uvedené v čl. 196 KPA 1980, tedy věci, ve kterých byla přípustná žaloba proti rozhodnutí. Žalobu proti nečinnosti (*bezczywność*) tak bylo možno podat, jestliže ve lhůtě stanovené právními předpisy orgán státní správy v řízení v první instanci nebo v odvolacím řízení nevydal správní rozhodnutí. Žalobce musel před podáním žaloby nejprve využít prostředek nápravy ve správním řízení, a sice stížnost proti nevyřízení věci k orgánu státní správy vyššího stupně podle čl. 34 KPA 1980. Žaloba mohla být podána kdykoliv po uplynutí lhůty k vyřízení věci až do jejího vyřízení. V případě důvodnosti žaloby Nejvyšší správní soud zavázal orgán státní správy k vydání správního rozhodnutí v určené lhůtě (srov. BORKOWSKI, Janusz, JENDROŠKA, Jan, ORZECZOWSKI, Remigiusz, ZIELIŃSKI, Adam, *op. cit.*, s. 326-328; WYRZYKOWSKI, Mirosław, *op. cit.*, s. 99-103). Úpravy žaloby proti nečinnosti orgánu se však až dotkly změny, které s sebou přinesl zcela nový zákon o Nejvyšším správním soudu z roku 1995, který rozšířil rozsah přezkumné pravomoci Nejvyššího správního soudu, které tak napříště podléhaly nejen správní rozhodnutí (bod 1 citovaného ustanovení), ale rovněž usnesení vydaná ve správním řízení, proti kterým byla přípustná stížnost nebo jimiž se řízení končilo, a usnesení o základu věci (bod 2) a dále usnesení vydaná v exekučním a zajišťovacím řízení, proti kterým byla přípustná stížnost (bod 3). K Nejvyššímu správnímu soudu bylo možno podat rovněž žalobu proti jiným než zde uvedeným aktům nebo činnostem z oblasti veřejné správy týkajícím se přiznání, potvrzení nebo uznání práva nebo povinnosti vyplývajících z právních předpisů (bod 4). Pokud byl správní orgán v těchto případech nečinný, mohla být u Nejvyššího správního soudu podána rovněž žaloba proti nečinnosti (čl. 17 zákona o Nejvyšším správním soudu). Oproti předcházející právní úpravě zákon o Nejvyšším správním soudu nestanovil, v čem může tato nečinnost spočívat a přenechal tak tuto otázku soudní praxi a doktríně správního práva, která však z předcházející právní úpravy vycházela. Za nečinnost orgánu veřejné správy se tak považovala situace, kdy v právem stanoveném termínu orgán veřejné správy nevykonal ve věci žádnou činnost nebo sice vedl ve věci řízení, ale v rozporu se svou zákonnou povinností jej nezakončil vydáním rozhodnutí, usnesení nebo jiného aktu nebo nevykonal příslušnou činnost (WOŚ, Tadeusz. *Postępowanie sądowoadministracyjne*. 2. wydanie. Warszawa : Wydawnictwa Prawnicze PWN, 1999, s. 63).

⁴⁸⁷ Žaloby proti nečinnosti v těchto věcech však nelze v praxi příliš očekávat, neboť čl. 14o daňového řádu spojuje s nevydáním individuální interpretace ve stanoveném termínu fikci vydání interpretace potvrzující správnost názoru navrhovatele. Srov. WOŚ, Tadeusz. In WOŚ, Tadeusz (red.) *Postępowanie sądowoadministracyjne*, s. 68.

⁴⁸⁸ Srov. čl. 3 § 2 bod 8 p.p.s.a.

úkony v souladu s předpisy upravujícími řízení před orgány veřejné správy, jejichž důsledkem je nevyřízení věci bez zbytečných průtahů.⁴⁸⁹

Shledá-li vojvodský správní soud, který rozhoduje o žalobě proti nečinnosti v prvním stupni, žalobu důvodnou, uloží podle čl. 149 p.p.s.a. orgánu veřejné správy povinnost ve stanoveném termínu vydat příslušný akt nebo vykonat příslušnou činnost anebo potvrdit nebo uznat právo nebo povinnost vyplývající z právních předpisů. Současně určí, zda k nečinnosti nebo průtahům řízení došlo porušením práva závažným způsobem. Zároveň může soud na návrh strany nebo z moci úřední rozhodnout o uložení pokuty správnímu orgánu. Tento fakultativní nástroj správního soudu umožňuje, aby žaloba proti nečinnosti plnila rovněž funkci represivní.⁴⁹⁰ Právním názorem správního soudu je orgán veřejné správy v souladu s čl. 154 p.p.s.a. vázán.

Jestliže soud shledá žalobu proti nečinnosti důvodnou, ale orgán veřejné správy rozsudek nevykoná a je nadále nečinný, může strana podle čl. 154 p.p.s.a. po předchozí neúspěšné písemné výzvě, podat žalobu a požadovat, aby soud uložil správnímu orgánu pokutu (§ 1). Soud může v takovém případě vedle toho rozhodnout o existenci nebo neexistenci práva nebo povinnosti, jestliže to umožňuje povaha věci a okolnosti skutkového a právního stavu, které nevyvolávají důvodné pochybnosti (§ 2).

Český soudní řád správní upravil jako jeden z žalobních typů žalobu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl.),⁴⁹¹ avšak ta umožňuje žalobci domáhat

⁴⁸⁹ DRACHAL, Janusz, JAGIELSKI, Jacek, STANKIEWICZ, Rafał In HAUSER, Roman, WIERZBOWSKI, Marek (red.) *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Warszawa : C.H.Beck, 2011, s. 70 [dále citováno HAUSER, Roman, WIERZBOWSKI, Marek (red.) *Komentarz*].

⁴⁹⁰ K. Frumarová rozlišuje tyto funkce prostředků ochrany před nečinností: preventivní, výchovně-motivační, nápravná (právoobnovující), reparační, represivní, ochranná a signalizační. Srov. FRUMAROVÁ, Kateřina. Nezákonná nečinnost ve veřejné správě a význam institutu „přiměřené lhůty“ ve vztahu k nezákonné nečinnosti veřejné správy. *Správní právo*, 2003, č. 1, s. 5-6.

⁴⁹¹ Po obnovení správního soudnictví v Československu na počátku 90. let rozhodovaly soudy v občanském soudním řízení o žalobách proti rozhodnutí orgánů veřejné správy a o opravných prostředcích proti rozhodnutí orgánů veřejné správy. Ochranu proti nečinnosti soudy ve správním soudnictví neposkytovaly. Ústava ČR však zakotvila jiný prostředek ochrany proti pravomocným rozhodnutím a jiným zásahům orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod, a sice ústavní stížnost. Ústavní soud při rozhodování o ústavních stížnostech začal za „jiný zásah orgánu veřejné moci“ považovat i nezákonnou nečinnost orgánu veřejné správy (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 5. listopadu 1996, sp.zn. I.ÚS 5/96, č. N 116/6 Sb.n.u.US 335), neboť i ta je způsobila zasáhnout do ústavně zaručených základních práv a svobod. Jedná se zejména o porušení práva každého domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Z tohoto ustanovení dle Ústavního soudu vyplývá „právo na řádný a spravedlivý proces, zahrnující v sobě nejen právo na spravedlivý způsob vedení procesu, ale také právo na trvání procesu až do jeho ukončení

se pouze toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Je však otázkou, jak se bránit proti jiným druhům nečinnosti než těm, které spočívají v nevydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, které však jsou schopny zasáhnout do veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob, jimž mají správní soudy poskytovat ochranu.

Zde se nabízí inspirace polskou právní úpravou, podle které, jak je již výše uvedeno, se může ten, kdo má na tom právní zájem, domáhat ochrany před nečinností orgánu veřejné správy při vydávání široké škály individuálních aktů a činností vydávaných a vykonávaných v oblasti veřejné správy. Vzhledem k vymezení „jiné akty nebo činnosti z oblasti veřejné správy“ v ustanovení čl. 3 § 2 bod 4 p.p.s.a. se pak dá *cum grano salis* hovořit o jakési generální klauzuli.

Na problém, že žaloba proti nečinnosti neposkytuje ochranu proti všem formám nezákonné nečinnosti, již před dlouhou dobou poukazovala doktrína správního práva, která řešení hledala v poskytnutí ochrany v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu podle § 82 a násl. s.ř.s.⁴⁹² Podle *V. Vopálky* by výklad pojmu zásah „měl být obdobný jako u založené pravomoci Ústavního soudu. Bylo by nelogické, aby pro některé zásahy poskytoval ochranu pouze Ústavní soud a soudní přezkoumání zůstalo odepřeno.“ Již v roce 2003 tento autor vybízel, aby si judikatura v souladu s přístupem Ústavního soudu „osvojila spíše rozšiřující výklad pojmu „zásah“ s cílem zajistit dostatečně účinnou ochranu práv osob i tam, kde nečinnost nespočívá v nevydání rozhodnutí či osvědčení, přesto však újmu na právech působí.“⁴⁹³

zákonem předpokládaným způsobem.“ (nález Ústavního soudu ze dne 25. září 1997, sp. zn. IV.ÚS 114/96, www.usoud.cz). Lze tak z něj v souladu s tímto nálezem dovodit jednak základní procesní právo podat návrh na zahájení řízení, ale rovněž z něj vyplývající právo na vydání a oznámení rozhodnutí (SVOBODA, Petr, *op.cit.*, s. 313). Garance čl. 36 odst. 1 je přitom třeba vztáhnout i na správní orgány. Vedle toho nezákonnou nečinností dochází k porušení práva na projednání věci bez zbytečných průtahů podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (srov. FRUMAROVÁ, Kateřina. Ústavní stížnost pro nezákonnou nečinnost orgánů veřejné správy. *Právní rádce*, 2003, č. 9, s. 40). V tomto kontextu je třeba připomenout i již zmíněný čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Přes svůj subsidiární charakter nahrazovala ústavní stížnost, kterou se lze domáhat ochrany pouze tehdy, kdy se ochrany nelze domáhat jiným zákonným způsobem (srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústavní soudnictví*, *op. cit.*, s. 130), správní žalobu proti nečinnosti, neboť nečinnost veřejné správy nebyla pod kontrolou soudů ve správním soudnictví. To následně Ústavní soud označil ve svém nálezu, kterým zrušil tehdejší část pátou o.s.ř., za „závažný ústavněprávní deficit“.

⁴⁹² Srov. FRUMAROVÁ, Kateřina. Ústavní stížnost pro nezákonnou nečinnost orgánů veřejné správy, *op. cit.*, s. 41; VOPÁLKA, Vladimír. Pravomoc správních soudů. In VOPÁLKA, Vladimír. (usp.). *Nová úprava správního soudnictví*. Praha : ASPI Publishing, 2003, s. 15-16.

⁴⁹³ VOPÁLKA, Vladimír. Pravomoc správních soudů, *op. cit.*, s. 15-16.

Jak bylo výše uvedeno, zásahem se však původně rozumělo aktivní jednání veřejné správy. Názor, že by zásah ve smyslu § 82 s.ř.s. nemusel nutně být aktivní úkon správního orgánu, se objevil nejprve v publikovaném rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové, podle kterého může být za nezákonný zásah považováno, pokud celní ředitelství neumožní bývalému příslušníkovi bezpečnostního sboru nahlédnout do jeho osobního spisu s odůvodněním, že služební poměr skončil.⁴⁹⁴

Předmětnou otázkou se pak zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který potvrdil, že prostřednictvím zásahové žaloby se lze domáhat ochrany před nezákonnou nečinností spočívající v něčem jiném než v nevydání rozhodnutí nebo osvědčení.⁴⁹⁵

Domnívám se, že tento závěr je správný a je jen dobře, že se k němu judikatura přiklonila. Zcela totiž zapadá do vzájemného vztahu ochrany ústavně zaručených základních práv a svobod cestou ústavní stížnosti a ochrany veřejných subjektivních práv poskytované ve správním soudnictví. Navíc to, že kontrole správního soudnictví by měla být podrobena veškerá nečinnost veřejné správy, lze vyvodit i z § 2 s.ř.s., podle kterého ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob. Zákon sice má stanovit způsob a podmínky poskytování této ochrany, ale jak bylo uvedeno výše, nezákonná nečinnost zasahuje nejen do veřejných subjektivních práv, ale dokonce i do práv ústavních.

5.4 Dozorčí žaloby a žaloby proti aktům dozoru

V České republice rozhodují soudy ve správním soudnictví rovněž o dozorčích žalobách a žalobách proti aktům dozoru.⁴⁹⁶

⁴⁹⁴ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29.10.2009, č.j. 30 Ca 18/2009-25, rozhodnutí č. 2003/2010 Sb. NSS, seš. 3.

⁴⁹⁵ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010, č.j. 7 Aps 3/2008-109, rozhodnutí č. 2206/2011 Sb. NSS, seš. 3. V konkrétním případě se jednalo o neprovedení záznamu do katastru nemovitostí podle § 7 a § 8 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem. Z citovaného usnesení rozšířeného senátu vyplývá, že české správní soudnictví musí poskytovat ochranu před jakýmkoliv jednáním či nečinností zasahujícím do veřejných subjektivních práv jednotlivce.

⁴⁹⁶ Správní dozor je chápán jako „*správní činnost, při které vykonavatel veřejné správy (dozorčí orgán) pozoruje chování nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním žádoucím, s požadavky právních norem. V návaznosti na hodnocení podle okolností aplikuje zejména nápravné nebo sankční prostředky, jimiž reaguje na zjištěný nesoulad mezi skutečným a žádoucím chováním dozorovaného subjektu.*“

Vzhledem k hlavnímu poslání správních soudů v České republice, kterým je ochrana veřejných subjektivních práv, bude ve vztahu ke správnímu dozoru (zejména proti nápravným nebo sankčním prostředkům) připadat v úvahu ochrana prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu nebo žaloby proti nezákonnému zásahu.

Vztah dozorčí činnosti veřejné správy a správního soudnictví z hlediska pravomoci a příslušnosti správních soudů souvisí s výkonem státního dozoru nad samosprávnými veřejnoprávními korporacemi, a to územními a zájmovými (profesními).

Samospráva je jedním ze základních znaků demokratického státu, prostřednictvím kterého jsou mimo jiné realizovány zásady subsidiarity a decentralizace.⁴⁹⁷ Při výkonu státního dozoru nad samosprávnými veřejnoprávními korporacemi tak vystupuje do popředí element správního soudnictví (popř. soudnictví ústavního), prostřednictvím kterého je jednak zaručena ochrana práva na samosprávu a jednak činěna některá opatření státního dozoru. Mnohdy zde ani nejde o výkon správního dozoru v pravém slova smyslu, neboť část této kontroly probíhá u (správních) soudů a nikoliv v rámci veřejné správy.⁴⁹⁸

Ústava ČR ve svém čl. 8 zaručuje samosprávu územních samosprávných celků. Stát přitom může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.⁴⁹⁹

(STAŠA, Josef. Správní dozor. In HENDRYCH, Dušan a kol. 2009, s. 299. *V. Sládeček* správní dozor definuje jako „zákonem povolenou (podloženou) činnost správy, při které dozorčí orgán (zpravidla správní úřad) sleduje chování nepodřízených subjektů (fyzických osob, právnických osob soukromého a veřejného práva) a ve věcech své specializované působnosti je porovnává s chováním žádoucím, tj. zda je v souladu s právními předpisy, příp. s akty vydanými na jejich základě. Při zjištění porušení práva uplatňuje prostředky nápravy, příp. ukládá sankce.“ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*, s. 215). Správní dozor se z procesního hlediska dělí do dvou fází, které představuje 1) fáze zjišťování a hodnocení, 2) fáze uplatnění nebo iniciace nápravných nebo sankčních prostředků (STAŠA, Josef. *Správní dozor*, *op. cit.*, s. 315).

⁴⁹⁷ Srov. ZIMMERMANN, Jan. *Prawo administracyjne*, s. 110.

⁴⁹⁸ Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. Dozor nad zájmovými veřejnoprávními korporacemi. In KOLEKTIV AUTORŮ. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc : Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci : Periplum, 2009, s. 98 [dále citováno jako SLÁDEČEK, Vladimír. Dozor nad zájmovými veřejnoprávními korporacemi].

⁴⁹⁹ Podle čl. 8 Evropské charty místní samosprávy (vyhlášena pod č. 181/1999 Sb.) lze jakýkoli správní dozor nad místními společenstvími vykonávat jen tak a v takových případech, jak to stanoví ústava nebo zákon. Jakýkoli správní dozor nad činností místních společenství běžně usiluje pouze o zajištění souladu se zákonem a ústavními zásadami. U úkolů, jejichž plnění bylo na místní společenství přeneseno, však mohou vyšší orgány vykonávat dozor, i pokud jde o vhodnost zvolených prostředků. Správní dozor nad místními společenstvími se vykonává tak, aby se zajistilo, že zasahování kontrolujícího orgánu je přiměřené významu zájmů, které má chránit.

Soudní řád správní upravuje ve svém § 67 žaloby ve věcech samosprávy. Podle tohoto ustanovení se úprava řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přiměřeně použije rovněž v případě, kdy zvláštní zákon svěřuje správnímu úřadu pravomoc podat žalobu proti usnesení nebo opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti (písm. a)) nebo kdy zvláštní zákon svěřuje orgánu územního samosprávného celku oprávnění podat žalobu proti rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva (písm. b)).⁵⁰⁰

Tzv. dozorčí žalobu⁵⁰¹ proti usnesení nebo opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti upravuje obecní a krajské zřízení.⁵⁰² Je-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce (kraje) v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem a nejde-li o obecně závaznou vyhlášku kraje, vyzve Ministerstvo vnitra obec (kraj) ke zjednání nápravy. Nejednají-li příslušný orgán nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, pozastaví Ministerstvo vnitra výkon takového usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce (kraje) v samostatné působnosti. V případě zřejmého a závažného rozporu takového opatření orgánu obce (kraje) se zákonem může Ministerstvo vnitra pozastavit jeho výkon bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Ministerstvo v rozhodnutí současně stanoví obci (kraji) přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Nejednají-li příslušný orgán obce (kraje) ve stanovené lhůtě nápravu a není-li proti rozhodnutí o sistaci podán rozklad, podá Ministerstvo vnitra do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu příslušnému soudu návrh na zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v samostatné působnosti. Je-li podán rozklad, podá takový návrh do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o rozkladu, kterým byl rozklad zamítnut. Obdobnou úpravu obsahuje rovněž zákon o hlavním městě Praze,⁵⁰³ podle které je k podání dozorčí žaloby proti usnesení, rozhodnutí nebo jinému opatření městských částí hlavního města Prahy legitimován Magistrát hlavního města Prahy. Dozorčí žalobu však nelze podat v případě porušení právních předpisů občanského, obchodního nebo pracovního práva a v případě, kdy jsou dozor nebo kontrola výkonu samostatného působnosti obcí upraveny zvláštním právním

⁵⁰⁰ Úprava se použije přiměřeně, takže zde lze do jisté míry hovořit o zvláštním žalobním typu.

⁵⁰¹ Srov. MIKULE, Vladimír. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, *op.cit.*, s. 76.

⁵⁰² Srov. § 124 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a § 82 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁰³ Srov. § 110 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

předpisem.⁵⁰⁴

Žaloba ve věcech samosprávy podle § 67 písm. b) soudního řádu správního pak souvisí s ústavně garantovaným právem obce či kraje na samosprávu. Rozpuštění zastupitelstva je považováno za nejzávažnější zásah do územní samosprávy.⁵⁰⁵ Ministerstvo vnitra rozpustí zastupitelstvo obce, pokud se po dobu delší než 6 měsíců nesejde tak, aby bylo schopno se usnášet.⁵⁰⁶ Rovněž je rozpustí, pokud zastupitelstvo obce nebo jiný orgán obce nepostupuje v souladu s rozhodnutím soudu o povinnosti vyhlásit místní referendum a zastupitelstvo obce nezjedná nápravu do 2 měsíců poté, co je k tomu Ministerstvo vnitra vyzvalo.⁵⁰⁷ Obdobnou úpravu obsahuje i zákon o hlavním městě Praze ve vztahu k zastupitelstvu hlavního města Prahy.⁵⁰⁸ Ve vztahu k zastupitelstvu městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města a zastupitelstvu městské části hlavního města Prahy má obdobnou pravomoc zastupitelstvo územně členěného statutárního města, resp. zastupitelstvo hlavního města Prahy.⁵⁰⁹ Zastupitelstvo kraje Ministerstvo vnitra rozpustí, pokud se zastupitelstvo kraje nesejde po dobu delší než 6 měsíců tak, aby bylo schopno se usnášet, nebo pokud nezvolí hejtmana do 6 měsíců ode dne, kdy byl odvolán nebo se vzdal funkce, nebo do 6 měsíců ode dne ustavujícího zasedání.⁵¹⁰

Polský zákon o řízení před správními soudy mezi akty, které je u správního soudu možné napadnout, vyjmenovává rovněž akty dozoru nad činností orgánů jednotek územní samosprávy.⁵¹¹ Ústava PR stanoví, že územní zřízení Polské republiky zaručuje

⁵⁰⁴ Obecní zřízení, krajské zřízení i zákon o hlavním městě Praze zde v poznámce pod čarou odkazují na zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁰⁵ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha : Wolters Kluwer, 2010, s. 348.

⁵⁰⁶ Srov. § 89 odst. 1 obecního zřízení.

⁵⁰⁷ Srov. § 89 odst. 2 obecního zřízení.

⁵⁰⁸ Srov. § 67 odst. 2 a 3 zákona o hlavním městě Praze.

⁵⁰⁹ Srov. § 137 odst. 2 obecního zřízení a § 92 odst. 4 a 5 zákona o hlavním městě Praze.

⁵¹⁰ Srov. § 45 odst. 2 krajského zřízení.

⁵¹¹ Podle polské vědy o správním právu je podstatou dozoru (*nadzór*) vyvozování důsledků z chování podřízeného orgánu, které je sledováno z hlediska určitého vybraného kritéria, tedy vzorce, se kterým se dané chování porovnává. Ten nejčastěji představuje kritérium zákonnosti (souladu se zákonem), účelnosti, hospodárnosti, řádnosti, správnosti (ZIMMERMANN, Jan. *Právo administracyjne*, s. 138-139). V jiném pojetí se dozorem chápou určité specializované pravomoci policejního charakteru orgánů veřejné správy vyplývající z hmotného práva. Tento dozor nepopisuje vztah mezi orgány veřejné správy a jeho adresáty jsou nejčastěji občané (stavební dozor) nebo hospodářské jednotky (hygienický dozor,

decentralizaci veřejné moci.⁵¹² Zároveň však činnost územní samosprávy podléhá dozoru z hlediska zákonnosti. Orgány dozoru nad činností jednotek územní samosprávy jsou předseda Rady ministrů, vojvodové a ve věcech finančních regionální účetní komory.⁵¹³ Samostatnost jednotek územní samosprávy je pod ochranou soudu.⁵¹⁴ Takovými akty dozoru je třeba rozumět jakékoliv akty orgánů, kterým právo přiznalo pravomoc vůči orgánu samosprávy užít jakýkoliv dozorčí prostředek.⁵¹⁵

Tyto akty dozoru představují rozhodnutí o prohlášení neplatnosti usnesení orgánu obce, orgánu svazu nebo též svazu obcí, rozhodnutí o prohlášení neplatnosti opatření fojta, purkmistra nebo primátora města, označení vydání usnesení orgánem obce, okresu nebo vojvodství jako protiprávní, odvolání předsedou Rady ministrů orgánu obce, okresu, vojvodství a jmenování vládní správy, vydání vojvodou zástupného opatření,⁵¹⁶ odvolání výkonného orgánu obce, okresu nebo vojvodství předsedou Rady ministrů v případě opakovaného porušení Ústavy nebo zákonů těmito orgány.⁵¹⁷

V případě, kdy dochází ze strany rady obce k opakovanému porušování Ústavy nebo zákonů, může Sejm (komora parlamentu) na návrh předsedy Rady ministrů usnesením radu obce rozpustit.⁵¹⁸ Obdobnou pravomoc má Sejm ve vztahu k radě okresu⁵¹⁹ i k sejmíku vojvodství.⁵²⁰ Tento nástroj vyplývá přímo z Ústavy PR, podle které může Sejm na návrh předsedy Rady ministrů rozpustit usnášející orgán územní samosprávy, jestliže tento orgán zvlášť závažným způsobem porušuje Ústavu nebo

dozor nad hornickou činností) (Tamtéž, s. 139. V tomto pojetí se blíží vymezení pojmu správní dozor, jak jej chápe věda o správním právu česká).

⁵¹² Srov. čl. 15 odst. 1 Ústavy PR. Základní jednotkou územní samosprávy je obec, jiné jednotky územní samosprávy (regionální nebo místní a regionální) stanoví zákon. Obec přitom vykonává všechny úkoly územní samosprávy, které nejsou vyhrazeny jiným jednotkám územní samosprávy (čl. 164 Ústavy PR). Na tomto místě je třeba dodat, že současná polská právní úprava vychází z tříčlánkové struktury územní samosprávy – obce, okresy, vojvodství.

⁵¹³ Srov. čl. 171 odst. 1 a 2 Ústavy PR.

⁵¹⁴ Srov. čl. 165 odst. 2 Ústavy PR.

⁵¹⁵ TARNO, Jan Paweł. *Komentarz*, s. 36.

⁵¹⁶ Vojvoda představuje orgán vládní správy v regionech, když čl. 152 odst. 1 Ústavy PR přímo stanoví, že představitelem Rady ministrů ve vojvodství je vojvoda.

⁵¹⁷ Srov. DRACHAL, Janusz, JAGIELSKI, Jacek, STANKIEWICZ, Rafał In HAUSER, Roman, WIERZBOWSKI, Marek (red.) *Komentarz*, s. 68. Autoři zde uvádějí i ustanovení příslušných právních předpisů, které tyto akty upravují.

⁵¹⁸ Srov. čl. 96 odst. 1 zákona o obecní samosprávě (ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 95).

⁵¹⁹ Srov. čl. 83 odst. 1 zákona o okresní samosprávě (ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 578).

⁵²⁰ Srov. čl. 84 odst. 1 zákona o samosprávě vojvodství (ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 576).

zákony.⁵²¹ Toto usnesení Sejmu však dle převažujícího názoru nauky i judikatury není možné ve správním soudnictví napadnout.⁵²²

Mezi důležité pravomoci dozorčích orgánů v případě státního dozoru nad činností územních samosprávných celků obecně bývá řazena možnost zrušit nebo pozastavit výkon nesprávných aktů vydaných samosprávnými celky, a to jak obecné, tak konkrétní povahy.⁵²³ Některé dozorčí orgány mohou výkon předmětného aktu pouze pozastavit, popřípadě navrhnout, aby jej zrušil jiný orgán (vyšší správní úřad nebo soud).⁵²⁴ Orgány vykonávající dozor nad činností obcí, okresů a vojvodství mohou u správních soudů napadnout usnesení a opatření orgánů obcí, orgánů svazů a sdružení obcí, usnesení orgánů okresů, orgánů svazů a sdružení okresů a usnesení orgánů vojvodství.⁵²⁵ Dozorčí orgán (předseda Rady ministrů, vojvoda nebo regionální účetní komora) může v případě, kdy je daný akt orgánů jednotky územní samosprávy v rozporu s právem, jej prohlásit ve lhůtě 30 dní od doby, kdy mu byl předložen, za neplatný. Po uplynutí tohoto termínu dozorčí orgán může toto usnesení (opatření) již pouze napadnout u správního soudu. Toto se přitom týká rovněž právních předpisů.⁵²⁶ Příslušné zákony upravující územní samosprávu se zde uplatní jako *lex specialis* vůči úpravě v zákoně o řízení před správními soudy.⁵²⁷

5.5 Přezkum podzákoných právních předpisů správními soudy

V **Polské republice** vojvodské správní soudy rozhodují rovněž o žalobách proti aktům místního práva orgánů jednotek územní samosprávy a územních orgánů vládní správy. Vyplývá to z toho, že podle Ústavy PR kontrola veřejné správy vykonávaná správními soudy zahrnuje rovněž rozhodování o souladu usnesení orgánů územní

⁵²¹ Srov. čl. 171 odst. 3 Ústavy PR.

⁵²² Je však otázkou, do jaké míry je tento názor správný a v podmínkách demokratického právního státu, zaručujícího právo na samosprávu a její soudní ochranu, udržitelný

⁵²³ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*, op. cit., s. 345.

⁵²⁴ Tamtéž.

⁵²⁵ Srov. čl. 93 odst. 1 a čl. 99 odst. 1a zákona o obecní samosprávě, čl. 81 odst. 1 a čl. 90 zákona o okresní samosprávě a čl. 82c odst. 1 zákona o samosprávě vojvodství.

⁵²⁶ Prameny obecně závazného práva Polské republiky jsou v územním obvodu působnosti orgánů, které je vydaly, akty místního práva (čl. 87 odst. 2 Ústavy PR). Orgány územní samosprávy a územní orgány vládní správy vydávají na základě a v mezích zmocnění obsažených v zákoně akty místního práva, které jsou závazné v územním obvodu působnosti těchto orgánů (čl. 94 Ústavy PR).

⁵²⁷ Srov. WOŚ, Tadeusz In WOŚ, Tadeusz (red.) *Postępowanie sądownoadministracyjne*, s. 74-75.

samosprávy a normativních aktů územních orgánů vládní správy se zákony. Polské správní soudy tak přezkoumávají soulad podzákonných právních předpisů s právními předpisy vyšší právní síly. Na druhou stranu vzhledem k působnosti Ústavního tribunálu se kontrola vykonávána správními soudy v této oblasti omezuje pouze na akty místního práva.⁵²⁸

Vedle toho vojvodské správní soudy rozhodují o žalobách proti jiným aktům orgánů jednotek územní samosprávy (obcí, okresů a vojvodství) a jejich svazků vydávaným ve věcech z oblasti veřejné správy. Jedná se o skupinu různorodých aktů vydávaných územní samosprávou (nikoliv tedy vládní správou). Může se jednat o akty individuální, obecné (generální), akty aplikace práva, normativní akty, akty vnitřní (interní), akty vnější (externí), ale rovněž i některé typy veřejnoprávních smluv.⁵²⁹ Jedná se tak o jakousi „sběrnou kategorii“ právních forem činnosti veřejné správy, které vedou ke vzniku závazné právní normy, vyjma správních rozhodnutí.⁵³⁰

V **České republice** vládní návrh soudního řádu správního počítal s přenesením pravomoci Ústavního soudu rozhodovat o zrušení podzákonných právních předpisů na Nejvyšší správní soud.⁵³¹ Tato úprava však nakonec nebyla přijata. Argumenty proti takovému návrhu, poukazující na možné interpretační problémy ohledně přezkumu těchto předpisů z hlediska zákonnosti Nejvyšším správním soudem a ústavnosti Ústavním soudem⁵³² nepovažují za příliš přesvědčivé. Naopak se ztotožňují se stanovisky, podle kterých by tak byla prosazena racionální, rychlá a efektivní forma přezkumu podzákonných právních předpisů.⁵³³

Podle soudního řádu správního ale správní soudy rozhodují o návrzích na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.⁵³⁴ Správní řád opatření obecné povahy vymezuje pouze negativně v tom smyslu, že se nejedná ani o právní předpis, ani

⁵²⁸ Problematice se blíže věnuji v kapitole 3.

⁵²⁹ K tomu srov. CHRÓSCIELEWSKI, Wojciech, TARNO, Jan Paweł, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*. 3. wydanie. Warszawa : LexisNexis, 2009, s. 371-372.

⁵³⁰ Tamtéž, s. 372.

⁵³¹ S touto možností počítal vládní návrh soudního řádu správního (Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2001, III. volební období, sněmovní tisk č. 1080), srov. jeho §§ 96 až 104.

⁵³² Srov. KOUDELKA, Zdeněk. Konkurence Ústavního a Nejvyššího správního soudu, *op. cit.*, s. 80-84.

⁵³³ Blíže srov. PÍTROVÁ, Lenka. Nejvyšší správní soud – dárek k desetiletí české ústavy, *op. cit.*, s. 367; MIKULE, Vladimír, Pláč nad ztracenou příležitostí aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy, *op. cit.*, s. 90.

⁵³⁴ Srov. §§ 101a až 101d s.ř.s.

o rozhodnutí.⁵³⁵ Vládní návrh správního řádu jej vymezoval jako „úkon správního orgánu v určité věci, které se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob“.⁵³⁶ Podle důvodové zprávy k tomuto vládnímu návrhu se mělo jednat o „zvláštní typ úkonu správního orgánu na hranici mezi správním aktem a správním předpisem“.⁵³⁷ Podle Nejvyššího správního soudu je opatření obecné povahy správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů.⁵³⁸ Ústavní soud vychází z materiálního pojetí opatření obecné povahy, podle kterého je rozhodující naplnění všech pojmových znaků tohoto institutu, nikoliv zda zákon výslovně požaduje pro určitý úkon formu opatření obecné povahy.⁵³⁹ Zákon č. 303/2011 Sb. změnil úpravu věcné příslušnosti tak, že namísto Nejvyššího správního soudu od 1. ledna 2012 o těchto návrzích rozhodují krajské soudy. S ohledem na výše uvedenou možnost přenést pravomoc Ústavního soudu rozhodovat o zrušení podzákonných právních předpisů na Nejvyšší správní soud (nikoliv tedy jiné soudy) není tato změna přijímána bez výhrad.⁵⁴⁰

5.6 Pravomoci správních soudů podle zvláštních zákonů

Správní soudy v **Polské republice** rozhodují rovněž věci, kdy zvláštní zákony předpokládají soudní kontrolu, a to za užití prostředků v těchto zákonech uvedených.⁵⁴¹ Tyto zvláštní zákony však počítají rovněž se soudní kontrolou aktů dozoru. Soudní kontrole tak podléhají například akty dozoru nad činností profesní samosprávy, a to advokátů, právních poradců, studentů, rolníků, architektů, inženýrů činných ve výstavbě a urbanistů, laboratorních diagnostiků. Dále se jedná o akty dozoru nad

⁵³⁵ Srov. § 171 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁵³⁶ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2003, IV. volební období, sněmovní tisk č. 201.

⁵³⁷ Tamtéž.

⁵³⁸ Rozsudek NSS z 27. 9. 2005, č.j. 1 Ao 1/2005–98, č. 740/2006 Sb. NSS, seš. 1.

⁵³⁹ Srov. náleží ÚS z 19. 11. 2008, sp.zn. Pl. ÚS 14/07, č. 198/2008 Sb.n.u.US., sv. 51. Opačně rozsudek NSS z 13. 3. 2007, č.j. 3 Ao 1/2007–44, č. 1276/2007 Sb. NSS, seš. 8.

⁵⁴⁰ SLÁDEČEK, Vladimír In SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol., *op. cit.*, s. 79. Tento autor zde argumentuje tím, že spíše než správnímu rozhodnutí se opatření obecné povahy blíží podzákonnému právnímu předpisu (srov. tamtéž, s. 60). Naopak návrh Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010 na zrušení části soudního řádu správního, č.j. 1 Ao 1/2010-156, dostupný na www.nssoud.cz, vychází z toho, že má více společných znaků s rozhodnutím správního orgánu.

⁵⁴¹ Srov. čl. 3 § 3 p.p.s.a.

subjekty vykonávajícími přenesené funkce správy, a to jednak v oblasti pojišťovací činnosti a jednak v případě nadací, a dále o akty dozoru nad bankami a úvěrovými institucemi a věci místního referenda, disciplinární rozhodnutí, usnesení orgánů profesní samosprávy, rozhodnutí správních orgánů občanskoprávní povahy, věci práva na informace a další.⁵⁴²

V **České republice** některé zákony týkající se zájmových (profesních) veřejnoprávních korporací (komor) obsahují úpravu soudní kontroly stavovských předpisů, když stanoví legitimaci ministra nebo jiného vedoucího ústředního správního úřadu k zahájení jejich soudního přezkumu. Tak ministr zemědělství je legitimován k podání návrhu na zrušení soudem stavovského předpisu Komory veterinárních lékařů České republiky, má-li za to, že je v rozporu s ústavním nebo jiným zákonem.⁵⁴³ Ministr spravedlnosti je legitimován k podání návrhu na přezkoumání stavovského předpisu Exekutorské komory České republiky a České advokátní komory, má-li za to, že je v rozporu se zákonem.⁵⁴⁴ Obdobnou pravomoc měl vůči Komoře auditorů České republiky rovněž ministr financí.⁵⁴⁵ Dnes může návrh na zrušení vnitřního předpisu této komory podat Rada pro veřejný dohled nad auditem.⁵⁴⁶ Předseda Úřadu průmyslového vlastnictví může podat žalobu k příslušnému soudu, má-li za to, že profesní předpis Komory patentových zástupců České republiky je v rozporu se zákonem nebo s předpisem práva Evropské unie.⁵⁴⁷

V této souvislosti je však poukazováno na nedostatečnou (v případě jiných než uvedených zájmových veřejnoprávních korporací dokonce chybějící) právní úpravu tohoto soudního přezkumu.⁵⁴⁸ Pouze zákon č. 417/2004 Sb. v citovaném ustanovení

⁵⁴² Blíže srov. TARNO, Jan Paweł. *Komentarz*, s. 41-44.

⁵⁴³ Srov. § 19 zákona č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁴⁴ Srov. § 8a odst. 2 exekučního řádu a § 50 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁴⁵ Srov. již zrušeného § 36 odst. 2 zákona č. 254/2000 Sb., o auditorech a o změně zákona č. 165/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁴⁶ Ustanovení § 38 odst. 2 písm. g) zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech), ve znění pozdějších předpisů: „*Rada podává Komoře návrh na zrušení nebo změnu vnitřního předpisu Komory nebo jeho části, pokud jsou v rozporu s tímto zákonem nebo jiným právním předpisem; nevyhoví-li Komora tomuto návrhu ve lhůtě stanovené Radou, může podat návrh na zrušení vnitřního předpisu Komory nebo jeho části soudem.*“

⁵⁴⁷ Srov. § 64 odst. 3 zákona č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁴⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Dozor nad zájmovými veřejnoprávními korporacemi*, s. 106.

odkazuje na soudní řád správní (v poznámce pod čarou) a stanoví, že „v tomto řízení se postupuje přiměřeně podle ustanovení o řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu“. Je dovozováno, že i v případě přezkumu stavovských předpisů jiných komor by se postupovalo obdobně podle ustanovení o řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.⁵⁴⁹ V. Sládeček však poukazuje na to, že stavovský předpis má povahu aktu abstraktního, nikoliv individuálního, což označuje za „výraznou anomálii“ a navrhuje doplnit soudní řád správní a výslovně stanovit možnost soudního přezkumu stavovského předpisu v rámci správního soudnictví.⁵⁵⁰ Na jiném místě pak navrhuje stanovit věcnou příslušnost Nejvyššího správního soudu.⁵⁵¹

5.7 Kompetenční spory

Požadavky kladené na demokratický právní stát vyžadují, aby za veřejnou správu rozhodovaly či byly jinak činné v konkrétní věci pouze ty orgány, jimž právní řád svěřil působnost a pravomoc. Pochopitelně i zde však může být mezi jednotlivými orgány veřejné správy sporné, který z nich je v dané věci příslušný a proto právo předpokládá i způsoby řešení těchto sporů, do nichž v určité fázi může mocensky vstoupit nestranná a nezávislá moc soudní. Vzhledem k poslání správních soudů, kterým je kontrola veřejné správy, je logické, že v určitém rozsahu je rozhodování těchto sporů svěřeno právě soudům správním.

V **České republice** rozhoduje o kompetenčních žalobách Nejvyšší správní soud.⁵⁵² Rozhoduje kladné i záporné kompetenční spory,⁵⁵³ jehož stranami jsou správní úřad a orgán územní, zájmové nebo profesní samosprávy, nebo orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy navzájem, anebo ústřední správní úřady navzájem. Žalobu je

⁵⁴⁹ Tamtéž.

⁵⁵⁰ Tamtéž, s. 106, s. 109.

⁵⁵¹ SLÁDEČEK, Vladimír In SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol., *op. cit.*, s. 64. Na nedostatky současné úpravy poukazuje ve své připomínce k návrhu věcného záměru zákona o zapsaných tlumočnických a překladatelských místopředsedkyně vlády a předsedkyně Legislativní rady vlády K. Peake. Ve vztahu k současné právní úpravě soudního přezkumu stavovských předpisů zde formuluje názor, že „teoreticky by šlo uvažovat o podřazení stavovských předpisů pod institut opatření obecné povahy, úprava vydávání těchto aktů ve správním řádu by však nemusela být pro stavovské předpisy zcela vhodná, a navíc dosavadní judikatura stavovské předpisy za opatření obecné povahy nepokládá.“ (Viz Knihovna připravované legislativy, <http://eklep.vlada.cz>, č.j. 935/11.). Srov. rovněž usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2011, č.j. 5 Ao 1/2011-22, www.nssoud.cz, na které tato připomínka odkazuje.

⁵⁵² Srov. § 4 odst. 1 písm. d) a §§ 97 až 101 s.ř.s.

⁵⁵³ K pojmům srov. výše.

oprávněn podat správní orgán, který si v kladném kompetenčním sporu osobuje pravomoc o věci vydat rozhodnutí a popírá pravomoc správního orgánu,⁵⁵⁴ který ve věci vede řízení nebo rozhodl, správní orgán, který v záporném kompetenčním sporu popírá svou pravomoc o věci vést řízení a rozhodovat a tvrdí, že tato pravomoc náleží jinému správnímu orgánu, který svou pravomoc popřel, nebo ten, o jehož právech nebo povinnostech bylo nebo mělo být rozhodováno v řízení před správním orgánem. Žalovaným je správní orgán, který je druhou stranou kompetenčního sporu. V případě, že žalobu podal ten, o jehož právech nebo povinnostech bylo nebo mělo být rozhodováno v řízení před správním orgánem, jsou žalovanými správní orgány, mezi nimiž je pravomoc sporná. Každý, kdo byl účastníkem řízení, v němž kompetenční spor vznikl, má postavení osoby zúčastněné na řízení, nepodal-li žalobu sám.

Soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu je v době jeho rozhodnutí. Neodmítne-li soud žalobu, nezastaví-li řízení nebo nerozhodne-li o postoupení věci, rozsudkem určí, který ze správních orgánů má pravomoc vydat rozhodnutí ve věci uvedené v žalobě. Současně vysloví nicotnost všech rozhodnutí správních orgánů nebo jejich jednotlivých výroků, pokud jsou v rozporu s určením pravomoci soudem.

Toto řízení nastupuje zpravidla tehdy, pokud se kompetenční spor nepodařilo vyřešit uvnitř veřejné správy postupem podle správního řádu.⁵⁵⁵ Kompetenční spory, jejichž stranou je soud, pak řeší zvláštní senát.⁵⁵⁶ Pokud se nemá (nebo není možné) o kompetenčním sporu rozhodnout žádným z těchto tří způsobů, je možné se obrátit na Ústavní soud, který spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu.⁵⁵⁷

V této souvislosti je třeba zmínit, že není vyloučeno, aby kompetenční spor incidenčně rozhodl rovněž krajský soud v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, žalobě proti nezákonnému zásahu, o návrhu na zrušení opatření

⁵⁵⁴ Vzhledem k tomu, že s.ř.s. správním orgánem chápe orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy (§ 4 odst. 1 písm. a)), je patrný nesoulad mezi vymezením stran kompetenčního konfliktu a k žalobě legitimovanými orgány (srov. SLÁDEČEK, Vladimír In SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol., *op. cit.*, s. 334-335), který však lze zřejmě překlenout výkladem (srov. MIKULE, Vladimír In HENDRYCH, Dušan a kol. 2009s. 592-593).

⁵⁵⁵ Srov. § 11 odst. 2 a § 133 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁵⁶ K tomu srov. výklad výše.

⁵⁵⁷ Srov. čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy ČR a §§ 120 až 125 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Srov. kapitolu 3.

obecné povahy v případě kladného sporu nebo v rámci řízení o žalobě proti nečinnosti v případě záporného sporu.

V **Polské republice** jsou z Ústavy PR správní soudy povolány k tomu, aby rozhodovaly kompetenční spory mezi orgány územní samosprávy a orgány vládní správy.⁵⁵⁸ O kompetenčních sporech mezi ústředními ústavními orgány státu (tedy včetně orgánů veřejné správy) rozhoduje Ústavní tribunál.⁵⁵⁹ V souladu se zákonem o řízení před správními soudy Nejvyšší správní soud rozhoduje spory o příslušnost mezi orgány jednotek územní samosprávy a mezi samosprávnými odvolacími kolegií, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jakož i kompetenční spory mezi orgány jednotek územní samosprávy a orgány vládní správy.⁵⁶⁰

Nejvyšší správní soud tak rozhoduje kompetenční spory, které vzniknou mezi orgány obcí, orgány obcí a orgány okresu nebo vojvodství, orgány okresu a orgány vojvodství, nebo orgány několika vojvodství, jestliže jsou ve všech těchto případech stranám sporu nadřizeny jiná samosprávná odvolací kolegia. Vedle toho rozhoduje spory mezi samosprávnými odvolacími kolegií a kompetenční spory mezi orgány jednotek územní samosprávy a mezi samosprávnými odvolacími kolegií a orgány vládní správy.⁵⁶¹

Stranami v řízení jsou strany kompetenčního sporu nebo navrhovatel. Jiné osoby mohou vystupovat v pozici účastníka řízení s právy strany, jakož i prokurátor, Obhájce občanských práv, Obhájce práv dětí nebo společenská organizace.⁵⁶² Nejvyšší správní soud usnesením určí orgán příslušný ve věci a vůbec se nezabývá otázkami zákonnosti ve správní věci vydaných rozhodnutí nebo provedených úkonů, neboť je to považováno za překročení předmětu řízení, kterým je rozhodnutí kompetenčního sporu.⁵⁶³

Kompetenční spory rozhodují rovněž vojvodské správní soudy formou v řízení o žalobách na usnesení správních orgánů o své nepříslušnosti.⁵⁶⁴

⁵⁵⁸ Srov. čl. 166 odst. 3 Ústavy PR.

⁵⁵⁹ Srov. čl. 189 Ústavy PR.

⁵⁶⁰ Srov. čl. 4 a čl. 15 bod 4 p.p.s.a.

⁵⁶¹ K tomu srov. též usnesení NSA z 19. 1. 2006, sp.zn. I OW 278/05, LexPolonica č. 409844. Srov. též SKOCZYŁAS, Andrzej. *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość przez NSA*. Warszawa : LexisNexis, 2008, s. 115.

⁵⁶² Tamtéž, s. 212.

⁵⁶³ Tamtéž, s. 255-257.

⁵⁶⁴ Tamtéž, s. 122-123.

5.8 Volební soudnictví

V České republice správní soudy rozhodují rovněž věci volební, věci místního a krajského referenda a věci politických stran a politických hnutí.⁵⁶⁵ Tyto věci je možno v souladu s prvorepublikovou tradicí zařadit pod pojem volebního soudnictví, které bylo tradičně ke správnímu soudnictví na našem území přiřazováno.⁵⁶⁶ Ústavní základ soudního přezkumu voleb můžeme nalézt v čl. 20 Ústavy ČR, podle kterého rozsah soudního přezkumu voleb stanoví zákon. S ohledem na podobný předmět řízení je zde možno zařadit i věci místního a krajského referenda a *cum grano salis* rovněž věci politických stran a politických hnutí.

Soudy ve správním soudnictví tak ve věcech volebních poskytují ochranu ve věcech seznamů voličů (§ 88 s.ř.s.), a to tak, že se dotčená osoba může obrátit na soud návrhem na vydání rozhodnutí o provedení opravy nebo doplnění seznamu nebo jeho dodatku, jestliže správní orgán, který vede podle zvláštních zákonů stálý seznam voličů, neodstraní chyby nebo nedostatky ve stálém seznamu voličů a jeho dodatku. Věcně příslušný je krajský soud.

Ve věcech volebních je možné se před správním soudem domáhat ochrany ve věcech registrace (§ 89 s.ř.s.), jestliže správní orgán odmítl kandidátní listinu nebo odmítl přihlášku k registraci, škrtnl kandidáta na kandidátní listině nebo registroval kandidátní listinu nebo přihlášku k registraci. Zákonem stanovený okruh navrhovatelů může v závislosti na povaze řízení požadovat, aby soud rozhodl o povinnosti správního orgánu kandidátní listinu nebo přihlášku k registraci registrovat, nebo rozhodl o ponechání kandidáta na kandidátní listině, anebo aby rozhodl o zrušení registrace kandidátní listiny. Rovněž v tomto případě je věcně příslušným krajský soud.

⁵⁶⁵ Srov. § 4 odst. 2 písm. a) a b) s.ř.s. Soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda je upraveno v §§ 88 až 93 s.ř.s., zvláštní řízení ve věcech politických stran a politických hnutí pak v §§ 94 až 96 s.ř.s.

⁵⁶⁶ V první Československé republice představoval jeden z veřejnoprávních soudů soud volební (zákon č. 125/1920 Sb. z. a n.). Volební soud se skládal z I. prezidenta a II. prezidenta Nejvyššího správního soudu, dvanácti přísedících volených poslaneckou sněmovnou a stálých referentů určených I. prezidentem Nejvyššího správního soudu z řad členů tohoto soudu. Rozhodoval o stížnostech proti výsledkům reklamačního řízení ve věci voličských seznamů, o stížnostech proti volbám do Národního shromáždění, župních zastupitelstev a župních výborů a komisí a rovněž rozhodoval o dodatečné ztrátě mandátu členů Národního shromáždění a župního zastupitelstva (k volebnímu soudu srov. HOETZEL, Jiří. *Soudní kontroly veřejné správy, op. cit.*, s. 45-58).

Soudy ve správním soudnictví rozhodují rovněž o neplatnosti voleb a hlasování (§ 90 s.ř.s.). Za podmínek stanovených volebními zákony⁵⁶⁷ se může zákonem stanovený okruh subjektů domáhat rozhodnutí soudu o neplatnosti voleb nebo neplatnosti hlasování anebo neplatnosti volby kandidáta. Zde přinesl zákon č. 303/2011 Sb. zásadní změnu v tom smyslu, že jestliže soud rozhodne o neplatnosti volby kandidáta, může současně vyhlásit za zvoleného toho, kdo byl řádně zvolen.⁵⁶⁸ V případě voleb do Poslanecké sněmovny a Senátu PČR a voleb do Evropského parlamentu je věcně příslušným Nejvyšší správní soud, jinak rozhodují krajské soudy.

U správního soudu je možné se domáhat rovněž ochrany ve věcech zániku mandátu člena zastupitelstva územního samosprávného celku (§ 91 s.ř.s.). Člen zastupitelstva, jehož mandát zanikl, nebo politická strana, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran a nezávislých kandidátů, na jejichž kandidátní listině byl člen zastupitelstva zařazen, mohou navrhnout zrušení usnesení zastupitelstva nebo zrušení rozhodnutí správního orgánu, který o zániku mandátu člena zastupitelstva rozhodl. Věcně příslušným je krajský soud.

U krajského soudu je ve správním soudnictví možno požadovat ochranu ve věcech místního a krajského referenda (§§ 91a a 91b s.ř.s.) a v souladu s tím požadovat určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, vyhlášení místního referenda, vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu nebo vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu. Věcně příslušným je krajský soud.

Soudy ve správním soudnictví rozhodují rovněž ve věcech politických stran.⁵⁶⁹ U krajského soudu je tak možné se domáhat určení, že návrh na registraci, popřípadě návrh na registraci změny stanov nemá nedostatky.

⁵⁶⁷ Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁶⁸ Důvodová zpráva k tomu uvádí: „Tato navrhovaná změna má vést k větší efektivitě volebního soudnictví a zejména ke snížení potřeby opakování voleb. [...] Současná judikatura některých krajských soudů ve věcech komunálních voleb se již vydala cestou, se kterou tento novelizační bod počítá výslovně. To znamená, že ve výroku či alespoň v odůvodnění výslovně uvádějí, kdo byl namísto neplatně zvoleného zastupitele ve skutečnosti zvolen, a komu tedy má být vydáno osvědčení o zvolení. Doplnění zákona o toto ustanovení má tedy za cíl napomoci nastolení větší právní jistoty a sjednocení soudní praxe.“ (Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2011, VI. volební období, sněmovní tisk č. 319).

⁵⁶⁹ Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů. Politickou stranou zde zjednodušeně rozumím rovněž politické hnutí.

Ve všech doposavad uvedených případech volebního soudnictví dochází k ochraně veřejných subjektivních práv a k určité kontrole veřejné správy. Ve věci politických stran však Nejvyšší správní soud rozhoduje rovněž o rozpuštění politické strany nebo politického hnutí, pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti. V tomto případě rozhoduje Nejvyšší správní soud ve věci samé *a priori*, čímž se úprava správního soudnictví vzdaluje od svého výše uvedeného modelu a těžko zde hledat podstatu správního soudnictví, tedy kontrolu veřejné správy. Správní soud zde evidentně nahrazuje činnost veřejné správy. Na druhou stranu je třeba přiznat, že ačkoliv tato úprava podstatně narušuje doktrinální pohledy na povahu a funkce správního soudnictví, přináší ve své podstatě vyšší stupeň právních záruk pro politické strany, neboť o zásazích do její činnosti rozhoduje nikoliv veřejná správa, ale nezávislý a nestranný soud na návrh veřejné správy (moci výkonné).

Co se týče právní úpravy v **Polské republice**, je třeba uvést, že v těchto věcech nejsou až na výjimky správní soudy příslušné, naopak tyto věci byly svěřeny do působnosti obecných soudů v čele s Nejvyšším soudem a některé věci politických stran také Ústavnímu soudu. Polský normotvůrce, obdobně jako český, vycházel z historických tradic meziválečné republiky.⁵⁷⁰

Přímo z Ústavy PR je tak Nejvyšší soud povolán k tomu, aby potvrzoval platnost voleb do Sejmu, Senátu nebo prezidenta republiky a celostátního referenda nebo potvrzujícího referenda o změně Ústavy PR.⁵⁷¹ Podle *L. Garlického* má zásada soudní kontroly platnosti voleb univerzální charakter a ačkoliv se výslovně vztahuje pouze na některé typy voleb a referend, lze z této úpravy dovodit povinnost zákonodárce zaručit soudní přezkum i v případě ostatních voleb a referend.⁵⁷² Jelikož v těchto věcech má dle Ústavy PR rozhodovat Nejvyšší soud, není možné tuto pravomoc běžným zákonem přenést na jiný orgán, ale může jím být tímto orgánem skutečně pouze Nejvyšší soud.⁵⁷³

⁵⁷⁰ Podle čl. 19 a 37 březnové ústavy z roku 1921 (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. 1921 Nr 44, poz. 267) rozhodoval o platnosti napadených voleb do Sejmu a Senátu Nejvyšší soud.

⁵⁷¹ Srov. čl. 101 odst. 1, čl. 125 odst. 4, čl. 129 odst. 1 a čl. 235 odst. 6 Ústavy PR.

⁵⁷² Srov. GARLICKI, Leszek. Komentarz do art. 101. In GARLICKI, Leszek (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 1999, s. 2.

⁵⁷³ Tamtéž, s. 2-3.

Všechny druhy voleb jsou v Polské republice upraveny ve volebním zákoníku.⁵⁷⁴ Podle tohoto zákona Nejvyšší soud rozhoduje o žalobách proti některým rozhodnutím Státní volební komise,⁵⁷⁵ anebo proti usnesení maršálka Sejmu o ztrátě mandátu poslance Sejmu nebo Evropského parlamentu nebo usnesení maršálka Senátu o ztrátě mandátu senátora.⁵⁷⁶

K oblastnímu soudu jako soudu obecnému je možné podat žalobu proti rozhodnutím ve věci seznamu voličů.⁵⁷⁷ K obvodnímu soudu pak je možné podat odvolání proti usnesení volebního komisaře o odmítnutí finanční zprávy volebního výboru⁵⁷⁸ a stejný soud rozhoduje o stížnosti proti volbám do orgánů jednotek územní samosprávy.⁵⁷⁹

Ve věcech jednotek územní samosprávy pak rozhodují i soudy správní, a sice o žalobách proti usnesení rady a usnesení volebního komisaře o ztrátě mandátu radního nebo starosty.⁵⁸⁰

Ve věci celostátního referenda rozhoduje Nejvyšší soud rovněž o žalobě proti usnesení Státní volební komise o nevydání osvědčení o právu účasti v kampani k referendu nebo proti usnesení maršálka Sejmu o nedostacích návrhu na konání celostátního referenda nebo odmítnutí tohoto návrhu.⁵⁸¹

Ve věci místního referenda stížnosti proti výsledkům referenda projednává obvodní soud jako obecný soud.⁵⁸² Ve věci místního referenda však rozhodují rovněž správní soudy. Správní soud v těchto věcech rozhoduje o žalobách proti dozorčímu rozhodnutí vojvody o prohlášení neplatnosti usnesení o konání referenda, proti usnesení zastupitelského orgánu jednotky územní samosprávy o odmítnutí návrhu obyvatel na konání referenda, proti dozorčímu rozhodnutí vojvody o prohlášení neplatnosti usnesení obce o konání referenda ve věci odvolání starosty (fojta, purkmistra, primátora

⁵⁷⁴ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U.2011 Nr 21, poz. 112).

⁵⁷⁵ Srov. čl. 145, čl. 205, čl. 300, čl. 304 a čl. 404 téhož zákona.

⁵⁷⁶ Srov. čl. 250, čl. 282 a čl. 367 téhož zákona.

⁵⁷⁷ Srov. čl. 20, čl. 22 a čl. 37 téhož zákona.

⁵⁷⁸ Srov. čl. 145 § 5 téhož zákona.

⁵⁷⁹ Srov. čl. 392 téhož zákona.

⁵⁸⁰ Srov. čl. 384, čl. 474 a čl. 493 téhož zákona.

⁵⁸¹ Srov. čl. 48 a čl. 63 zákona – ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. 2003 Nr 57, poz. 507).

⁵⁸² Srov. čl. 66 zákona – ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. 2000 Nr 88, poz. 985).

města) a proti usnesení volebního komisaře o odmítnutí návrhu na konání referenda ve věci odvolání orgánu jednotky územní samosprávy.⁵⁸³

Působnost ve věcech politických stran je rozdělena mezi obecné soudy a Ústavní tribunál. V souladu s Ústavou PR rozhoduje Ústavní tribunál o souladu cílů nebo činnosti politických stran s Ústavou PR.⁵⁸⁴ Evidenci politických stran vede Obvodní soud ve Varšavě, který v těchto věcech vystupuje v pozici rejstříkového soudu,⁵⁸⁵ který mimo jiné ze zákonem stanovených důvodů vymaže politickou stranu z evidence, například tehdy, jestliže Ústavní tribunál rozhodne, že cíle nebo činnost politické strany není v souladu s Ústavou PR.⁵⁸⁶ Nejvyšší soud v těchto věcech rozhoduje o žalobě proti rozhodnutí Státní volební komise o odmítnutí výroční finanční zprávy politické strany nebo odmítnutí informace o finančních zdrojích.⁵⁸⁷

5.9 Ochrana proti průtahům v soudním řízení správním

Vázanost České republiky a Polské republiky Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, zejména jejím čl. 6 zaručujícím právo na projednání věci v přiměřené lhůtě, si vyžádala přijetí vnitrostátní úpravy, která by poskytovala prostředek ochrany proti průtahům v tom kterém řízení.

Pokud se v **České republice** účastník soudního řízení správního domnívá, že v tomto řízení dochází k průtahům, může podat návrh soudu, aby určil lhůtu pro provedení procesního úkonu, u kterého podle jeho názoru dochází k průtahům v řízení.⁵⁸⁸ K projednání je příslušný Nejvyšší správní soud bez ohledu na to, zda se průtahy týkají řízení před krajským soudem nebo před Nejvyšším správním soudem. Návrh na určení lhůty se podává u toho soudu, vůči kterému jsou průtahy v řízení namítány. Soud, vůči němuž jsou průtahy namítány, postoupí do pěti pracovních dnů ode dne doručení návrh na určení lhůty se svým vyjádřením Nejvyššímu správnímu

⁵⁸³ Srov. čl. 10 odst. 3, čl. 20, čl. 24a a čl. 26 téhož zákona.

⁵⁸⁴ Srov. čl. 188 bod 4 Ústavy PR.

⁵⁸⁵ Srov. čl. 11 odst. 1 ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. 1997 Nr 98, poz. 604).

⁵⁸⁶ Srov. čl. 44 téhož zákona.

⁵⁸⁷ Srov. čl. 34 až 34b a čl. 38 až 38b téhož zákona.

⁵⁸⁸ Srov. § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů.

soudu. Tento postup se však neuplatní, jestliže tento soud provede do 30 dnů všechny procesní úkony, u nichž podle navrhovatele dochází k prodlení. Navrhovatel však může do ve lhůtě 3 dnů ode dne, kdy se o provedení úkonů dozví, výslovně prohlásit, že na návrhu trvá. Dospěje-li příslušný soud k závěru, že návrh na určení lhůty je oprávněný, určí lhůtu pro provedení procesního úkonu, u něhož jsou v návrhu namítány průtahy, kterou je příslušný soud vázán. Je-li návrh uznán jako oprávněný, hradí náklady řízení o něm stát.

V **Polské republice** je takový prostředek nápravy upraven zvláštním zákonem⁵⁸⁹ a představuje jej žaloba na průtahy soudního řízení. Může jí podat strana nebo účastník řízení, kterého se žaloba týká. Jestliže se žaloba týká průtahů v řízení před vojvodským správním soudem nebo před Nejvyšším správním soudem, je k projednání této žaloby příslušný Nejvyšší správní soud. Žaloba se podává u soudu, u kterého je vedeno řízení, kterého se žaloba týká. Mimo jiné musí obsahovat žádost o prohlášení průtahů řízení, ale může jí být požadováno vydání doporučení k provedení v určené lhůtě konkrétních procesních činností nebo dokonce přiznání odpovídající peněžní sumy.⁵⁹⁰

5.10 Správní soudy jako soudy kárné

V České republice i v Polské republice působí v některých věcech nejvyšší správní soudy jako soudy kárné (disciplinární).

Český Nejvyšší správní soud působí jako kárný soud v řízení podle zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.⁵⁹¹ Nejvyšší správní soud zde rozhoduje o kárné odpovědnosti soudce, předsedy soudu, místopředsedy soudu nebo předsedy kolegia Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu, kárné odpovědnosti státního zástupce a kárné odpovědnosti soudního exekutora za kárné

⁵⁸⁹ Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. 2004 Nr 179, poz. 1843).

⁵⁹⁰ K tomu srov. LANG, Jacek (red.) *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnym*, op. cit., s.299-303.

⁵⁹¹ Srov. § 3 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.

provinění. Dále rozhoduje o způsobilosti soudce a způsobilosti státního zástupce vykonávat svou funkci.

Řízení se zahajuje na návrh, k jehož podání jsou v případě soudců a státních zástupců legitimováni v různých případech prezident republiky, ministr spravedlnosti, předsedové soudů, Veřejný ochránce práv, nejvyšší státní zástupce a vrchní, krajský a okresní státní zástupce.⁵⁹² Jedná-li se o řízení ve věcech soudců, kárný soud jedná a rozhoduje v senátech složených z předsedy senátu, jeho zástupce, soudce a tři přísedících. Předseda senátu je soudcem Nejvyššího správního soudu, jeho zástupce je soudcem Nejvyššího soudu a další člen senátu z řad soudců je soudcem vrchního, krajského nebo okresního soudu. Jde-li o řízení ve věcech soudců rozhodujících ve správním soudnictví, je předsedou senátu soudce Nejvyššího soudu a jeho zástupcem soudce Nejvyššího správního soudu. Mezi přísedícími musí být v těchto případech vždy nejméně jeden státní zástupce, jeden advokát a jedna osoba vykonávající jiné právnické povolání, je-li zapsána v seznamu přísedících pro řízení ve věcech soudců. Nestanoví-li zákon jinak nebo nevyplývá-li z povahy věci něco jiného, použijí se v kárném řízení přiměřeně ustanovení trestního řádu. Opravné prostředky, vyjma obnovy řízení, nejsou přípustné.

Kárné řízení podle exekučního řádu se zahajuje na návrh, který se nazývá kárnou žalobou. Tu je legitimován podat proti kterémukoli exekutorovi, kandidátovi nebo koncipientovi ministr spravedlnosti, předseda revizní komise a předseda kontrolní komise ve věcech působnosti těchto komisí a dále předseda krajského soudu nebo předseda okresního soudu proti exekutorovi (jeho kandidátovi nebo koncipientovi), který má v obvodu tohoto soudu sídlo. Předseda okresního soudu rovněž proti exekutorovi (jeho kandidátovi, koncipientovi nebo zástupci exekutora), který byl tímto soudem pověřen provedením exekuce.⁵⁹³

Polský Nejvyšší správní soud je v disciplinárním soudem v disciplinárních věcech soudců správních soudů. V první instanci rozhoduje ve složení tří soudců, jako soud druhé instance rozhoduje ve složení sedmi soudců. V roli žalobce zde vystupuje

⁵⁹² Blíže srov. § 8 téhož zákona.

⁵⁹³ Srov. § 117 odst. 1 a 2 exekučního řádu. Na toto kárné řízení se v souladu s § 121 odst. 1 použijí obdobně ustanovení zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů.

disciplinární obhájce (*Rzecznik Dyscyplinary*) Nejvyššího správního soudu, kterého společně s jeho zástupcem vybírá kolegium Nejvyššího správního soudu. V disciplinárních věcech mohou rozhodovat všichni soudci Nejvyššího správního soudu, vyjma jeho předsedy, místopředsedů, disciplinárního obhájce a jeho zástupce.⁵⁹⁴

5.11 Věcná a místní příslušnost českých a polských správních soudů

Jak v České republice, v tak Polské republice platí, že věcně příslušným je soud „první instance“ (krajský soud v ČR, vojvodský správní soud v PR), nestanoví-li zákon výslovně, že je příslušný Nejvyšší správní soud.⁵⁹⁵ Nebylo-li výše uvedeno jinak, rozhoduje tedy v souladu s touto zásadou krajský soud, respektive vojvodský správní soud.

Co se určení místní příslušnosti týče, byla situace do účinnosti českého zákona č. 303/2011 Sb. v obou zemích obdobná. V České republice platilo a v Polské republice nadále platí, že k řízení je místně příslušný soud určený podle sídla správního orgánu, jehož činnost je před správním soudem napadena. Od 1. ledna 2012 se však v České republice místní příslušnost správního soudu řídí sídlem správního orgánu prvního stupně; zároveň byla stanovena fikce, podle které má-li správní orgán sídlo mimo obvod své působnosti, platí, že má sídlo v obvodu své působnosti.⁵⁹⁶ Soudní řád správní rovněž stanoví kategorie věcí, v nichž je z důvodů sociálních příslušný soud podle místa pobytu navrhovatele.⁵⁹⁷

⁵⁹⁴ Srov. čl. 9 a čl. 48 p.u.s.a.

⁵⁹⁵ Srov. § 7 odst. 1 s.ř.s. a čl. 13 § 1 p.p.s.a.

⁵⁹⁶ Srov. § 7 odst. 2 s.ř.s. a čl. 13 § 2 p.p.s.a. Záměrem bylo snížit extrémní nápad věcí u Městského soudu v Praze, v jehož obvodu má svá sídla většina ministerstev a jiných ústředních správních úřadů a vedle toho rovněž Krajský úřad Středočeského kraje. Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb. uvádí, že kupříkladu za rok 2009 činil nápad u tohoto soudu cca 54 % celkového nápadu v rámci České republiky (srov. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2011, VI. volební období, sněmovní tisk č. 319). U Vojvodského správního soudu ve Varšavě včetně jeho místní pobočky v Radomi činil podíl nápadu v rámci celé Polské republiky 31,5 % (srov. *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2011 roku*, Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny, 2012).

⁵⁹⁷ Srov. § 7 odst. 3 s.ř.s. V této souvislosti je rovněž vhodné zmínit, že v Polské republice může prezident republiky nařízením přidělit projednávání věcí určitého druhu jinému vojvodskému správnímu soudu, jestliže to je účelné, právě např. ze sociálních důvodů (srov. čl. 13 § 3 p.p.s.a.).

5.12 Kompetenční spory mezi civilními soudy a soudy v českém a polském správním soudnictví

Skutečnost, že v obou zemích poskytují ochranu před správními orgány nejen soudy ve správním soudnictví, ale rovněž soudy civilní, nutně zvyšuje možnost vzniku kompetenčních sporů (konfliktů). Za ty je možno v souladu s doktrínou považovat „jakékoliv konflikty a kolize státních orgánů při rozhodování v individuálně určené věci, tedy spory o to, který orgán má v určitém jedinečném případě vydat rozhodnutí“ v případě identické skutkové podstaty, osob i právní normy, které má být použito.⁵⁹⁸

5.12.1 Česká republika

Domáhá-li se navrhovatel v českém soudním řízení správním rozhodnutí ve sporu nebo v jiné právní věci, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení (podle části páté o.s.ř.), anebo domáhá-li se návrhem přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci, soud návrh odmítne a navrhovatele poučí, že do jednoho měsíce od právní moci usnesení může podat žalobu a dále ke kterému věcně příslušnému soudu ji má podat.⁵⁹⁹

Naproti tomu náleží-li věc do věcné příslušnosti soudu ve správním soudnictví, civilní soud řízení zastaví a obdobně poučí navrhovatele o možnosti podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví.⁶⁰⁰ Takovýto postup se však uplatní pouze v případě, že návrh směřuje proti rozhodnutí správního orgánu. V ostatních věcech, ve kterých má rozhodovat soud ve správním soudnictví, civilní

⁵⁹⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*, s. 330.

⁵⁹⁹ Srov. § 46 odst. 2 s.ř.s. Jestliže v těchto případech dojde soudu příslušnému k občanskému soudnímu řízení žaloba (návrh na zahájení řízení) do jednoho měsíce od právní moci usnesení o odmítnutí žaloby ve správním soudnictví, podle § 82 odst. 3 o.s.ř. platí, že řízení je zahájeno dnem, kdy soudu došla odmítnutá žaloba (návrh na zahájení řízení).

⁶⁰⁰ Srov. § 104b odst. 1 o.s.ř. V takovém případě může navrhovatel podat u věcně a místně příslušného soudu žalobu ve správním soudnictví do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí o zastavení řízení s tím, že platí, že žaloba byla podána dnem, kdy došla soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení (§ 72 odst. 3 s.ř.s.).

soud vysloví, že není věcně příslušný, a rozhodne o postoupení věci věcně příslušnému soudu, který rozhoduje věci správního soudnictví (§ 104b odst. 2).

Zatímco lhůta pro podání žaloby podle soudního řádu správního má povahu procesní,⁶⁰¹ lhůta podle části páté je považována za hmotněprávní.⁶⁰² Možné negativní důsledky pro jednotlivce domáhajícího se ochrany před orgánem veřejné správy netřeba připomínat. Mimo jiné z tohoto důvodu Ústavní soud tento „dualismus“ povahy lhůt odmítl s tím, že by v obou případech měly být považovány tyto lhůty za procesní.⁶⁰³

V těchto případech však soud ve správním soudnictví nemůže žalobu odmítnout, jestliže již civilní soud řízení zastavil proto, že věc má být vyřízena ve správním soudnictví. A ani civilní soud nemůže řízení zastavit, jestliže soud ve správním soudnictví již žalobu odmítl. Tehdy musí soud (ať již správní nebo civilní) navrhnout zvláštnímu senátu, aby rozhodl kompetenční spor o věcnou příslušnost.⁶⁰⁴ Obdobně se postupuje, jestliže je mezi specializovaným senátem krajského soudu pro věci správního soudnictví a jiným senátem téhož krajského soudu sporné, zda jde o věc, kterou má soud projednat a rozhodnout o ní podle občanského soudního řádu, nebo zda jde o věc správního soudnictví.⁶⁰⁵

Zvláštní senát byl zřízen zákonem o kompetenčních sporech k řešení kladných nebo záporných kompetenčních sporů, jehož stranami jsou na jedné straně soudy a na straně druhé orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy, anebo na straně jedné soudy v občanském soudním řízení a na straně druhé soudy ve správním soudnictví.⁶⁰⁶ Vzhledem k tomu, že tento orgán Ústava ČR neřadí do soustavy soudů, nemůže být považován za soud.⁶⁰⁷ Na druhou stranu je působení ve zvláštním senátu a jeho činnost výkonem soudnictví.⁶⁰⁸ Zvláštní senát je složen ze tří

⁶⁰¹ VOPÁLKA, Vladimír et al., *Soudní řád správní. Komentář, op. cit.*, s. 172.

⁶⁰² DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav a kol. *Občanský soudní řád I, II Komentář*. Praha : C.H.Beck, 2009, s. 2008.

⁶⁰³ Srov. náleží ÚS z 26. 7. 2006, sp.zn. II. ÚS 300/06, č. 143/2006 Sb.n.u.US, sv. 42.

⁶⁰⁴ Srov. § 46 odst. 2 s.ř.s. a § 104c o.s.ř.

⁶⁰⁵ Srov. § 46 odst. 4 s.ř.s. a § 104b odst. 3 o.s.ř.

⁶⁰⁶ Srov. § 1 zákona o kompetenčních sporech. **Kladným** kompetenčním sporem je podle tohoto zákona spor, ve kterém si jedna strana osobuje pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků, o níž bylo druhou stranou vydáno pravomocné rozhodnutí. **Záporným** kompetenčním sporem pak spor, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků.

⁶⁰⁷ SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška, *op. cit.*, s. 756.

⁶⁰⁸ Srov. § 2 odst. 5 zákona o kompetenčních sporech. Podle autorů citovaného komentáře k Ústavě ČR však výkonem soudnictví může být pouze členství či účast ve zvláštním senátu, ne však jeho rozhodovací

soudců Nejvyššího soudu a tří soudců Nejvyššího správního soudu. Jeho členy a stejný počet jejich náhradníků jmenují s jejich souhlasem předseda Nejvyššího soudu a předseda Nejvyššího správního soudu na dobu tří let. Předsedu zvláštního senátu vždy na první polovinu funkčního období zvláštního senátu zvolí členové ze soudců jmenovaných předsedou Nejvyššího správního soudu a na druhou polovinu ze soudců jmenovaných předsedou Nejvyššího soudu. Zvláštní senát jedná a rozhoduje v sídle Nejvyššího správního soudu. Státní správu zvláštního senátu vykonává předseda Nejvyššího správního soudu. Zvláštní senát rozhoduje o tom, kdo je příslušný vydat rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení. Pokud orgán – strana kompetenčního sporu – vydal rozhodnutí ve věci a podle zvláštního senátu není vydání takového rozhodnutí v jeho pravomoci, zvláštní senát vysloví nicotnost takového rozhodnutí. Proti rozhodnutí zvláštního senátu nejsou opravné prostředky přípustné.

Vzorem zvláštního senátu v České republice byl zvláštní senát podle prvorepublikové československé úpravy.⁶⁰⁹ Podle obdobných zásad působil v meziválečné Polské republice Kompetenční tribunál.⁶¹⁰

5.12.2 Polská republika

Zatímco v meziválečné Polské republice působil orgán podobný tehdejšímu československému a nynějšímu českému zvláštnímu senátu ve formě Kompetenčního tribunálu, současná úprava obdobný orgán nezná, neboť polský zákonodárce zvolil jiný způsob řešení sporů mezi civilními soudy, správními soudy a správními orgány.

V polských procesních předpisech tak můžeme nalézt úpravu vázanosti druhé strany kompetenčního konfliktu rozhodnutím o nepřislušnosti. V souladu s tím civilní soud žalobu odmítne, jestliže chybí podmínky řízení (doslovně jestliže je „soudní cesta nepřípustná“).⁶¹¹ Tato situace nastává tehdy, jestliže je předmětem žaloby věc, která není civilní věcí, nebo jestliže se jedná o civilní věc, ale v souladu se zákonem spadá

činnost, neboť soudnictví vykonávají v souladu s čl. 81 Ústavy ČR pouze nezávislé soudy (SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška, *op. cit.*, s. 756).

⁶⁰⁹ Zákon č. 3/1918 Sb. z. a n.

⁶¹⁰ Ustawa z dnia 25. listopada 1925 r. o Trybunale Kompetencyjnym (Dz.U. 1925 Nr 126, poz. 897).

⁶¹¹ Srov. čl. 199 § 1 odst. 1 k.p.c.

do působnosti jiného orgánu.⁶¹² Rovněž správní soud odmítne žalobu, jestliže věc nespadá do příslušnosti správního soudu.⁶¹³ Obdobná ustanovení obsahují předpisy upravující řízení před správními orgány.⁶¹⁴

Civilní soud však nemůže odmítnout žalobu z důvodu, že k projednání věci je příslušný správní soud nebo orgán veřejné správy, jestliže se již dříve prohlásili za nepřislušné.⁶¹⁵ Zrcadlově pak správní soud nemůže odmítnout žalobu a správní orgán nemůže vrátit podání podateli z důvodu, že věc spadá do příslušnosti obecného soudu, jestliže se tento již dříve prohlásil za nepřislušný.⁶¹⁶

Kupříkladu *B. Adamiak* polskou úpravu řešení kompetenčních sporů hodnotí negativně.⁶¹⁷ Vytýká ji rozpor s ústavním právem na soud a dále ústavní zásadou dělby moci (obecný soud je vázán rozhodnutím správního orgánu o své nepřislušnosti).⁶¹⁸ Zákon rovněž podle této autorky neřeší případ, kdy oběma stranami pozitivního kompetenčního sporu bylo již vydáno rozhodnutí; při ústavně zakotveném principu oddělení soustavy správních soudů od jiných soudů a neexistenci jednotného orgánu vykonávajícího dozor nad rozhodovací činností není řešením systém opravných prostředků.⁶¹⁹ Z tohoto důvodu polská úprava podle mého názoru rovněž dostatečně nebrání tomu, aby v obdobné případy, kde může být otázka příslušnosti sporná, projednávaly v konečném důsledku v každém případě jiné soudy. *B. Adamiak* proto navrhuje návrat k meziválečnému řešení a zřízení samostatného tělesa pro rozhodování kompetenčních sporů,⁶²⁰ tak jako je tomu v České republice.⁶²¹

⁶¹² ŻYŻNOWSKI, Tadeusz. Komentarz do art.199. In DOLECKI, Henryk, WIŚNIEWSKI, Tadeusz (red.) *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Artykuły 1–366*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2011.

⁶¹³ Srov. čl. 58 § 1 bod 1 p.p.s.a.

⁶¹⁴ Srov. čl. 66 § 3 polského správního řádu (ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 1960 Nr 30, poz. 168) a čl. 171 § 3 polského daňového řádu.

⁶¹⁵ Srov. čl. 199¹ k.p.c.

⁶¹⁶ Srov. čl. 58 § 4 p.p.s.a., čl. 66 § 4 správního řádu a čl. 171 § 4 daňového řádu.

⁶¹⁷ Srov. ADAMIAK, Barbara, *Rozgraniczenia właściwości sądów w polskim systemie prawnym*. In *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*. Warszawa : Naczelny Sąd Administracyjny, 2005, s. 14.

⁶¹⁸ Tamtéž.

⁶¹⁹ Tamtéž.

⁶²⁰ Tamtéž, s. 14-15.

⁶²¹ Není bez zajímavosti, že úprava podobná současné úpravě polské byla obsažena v již citovaném zákoně č. 217/1925 Sb. z. a n., kterým se prováděl § 105 Ústavní listiny z roku 1920. Podle jeho § 4 byl výrok Nejvyššího správního soudu o tom, že nárok jest veřejnoprávní, nebo výrok, jímž byla stížnost odmítnuta z toho důvodu, že jde o věc patřící podle § 105 Ústavní listiny do příslušnosti řádných soudů, pro soudy závazným, a to i tehdy, když tyto soudy přípustnost pořadu práva v předepsaném postupu stolic popřely.

5.13 Shrnutí

Pokud by byla srovnávána čistě ta ustanovení soudního řádu správního a zákona o řízení před správními soudy, která stanoví, v jakých věcech jsou správní soudy příslušné rozhodovat, mohli bychom dojít k závěru, že polské správní soudy poskytují širší rozsah ochrany před zásahy veřejné správy do subjektivních práv jednotlivce. Při bližší analýze zahrnující rovněž judikaturu a názory právní vědy však dojdeme k závěru, že rozsah této ochrany se příliš neliší, pochopitelně odhlédneme-li od určitých specifík obou právních řádů typu polských písemných výkladů daňového práva. Zásadní změnu v tomto směru přineslo usnesení rozšířeného senátu českého Nejvyššího správního soudu,⁶²² který z pojmu „nezákonný zásah“ učinil jakousi sběrnou kategorii jednání, ba dokonce nejednání, orgánů veřejné správy, proti nimž se nelze bránit jiným typem správní žaloby.

Polskou úpravu však můžeme považovat za preciznější v tom smyslu, že z ní jasněji vyplývá, kdy je možné se u správních soudů ochrany před veřejnou správou dovolávat. V České republice se snaží nedostatky zákonné úpravy řešit judikatura, avšak je otázkou, zda by tato oblast nezasluhovala podrobnější úpravu v zákoně, již jen z hlediska principu právní jistoty.⁶²³

Domnívám se, že by bylo vhodné v České republice netrvat na odlišování jednotlivých žalobních typů, ale spíše stanovit, proti kterým aktům, činnostem či nečinnostem je žaloba přípustná a řízení upravit jednotně s určitými specifiky, které si rozhodovací činnost vůči jednotlivým činnostem veřejné správy vyžádá. Odpadly by tak nejasnosti ohledně toho, v rámci kterého žalobního typu je možné se ochrany domáhat, či zda lze vůbec v tom kterém případě žalobu podat, není-li upraven zvláštní žalobní typ (např. stavovské předpisy).

⁶²² Usnesení rozšířeného senátu NSS z 16. 11. 2010, č.j. 7 Aps 3/2008-109, č. 2206/2011 Sb. NSS, seš. 3.

⁶²³ Příkladem zde může být vztah citovaného usnesení rozšířeného senátu NSS a novely s.ř.s. zákonem č. 303/2011 Sb. Jak bylo uvedeno, NSS dovodil, podle mého názoru správně, že prostřednictvím zásahové žaloby je možno se domáhat ochrany i proti jiné nečinnosti než té, proti které je možno podat žalobu proti nečinnosti, tzn. nečinnosti spočívající v něčem jiném než v nevydání rozhodnutí nebo osvědčení. Tímto rozhodnutím byla odstraněna možná disproporce, kdy proti některým nečinnostem by správní žaloba měla místo, proti jiným nikoliv. Zákon č. 303/2011 Sb. však umožnil domáhat se v případě, že zásah již neprobíhá, pouhého určení, že tento byl nezákonný. Jestliže však je třeba pod nezákonným zásahem rozumět i jinou nečinnost, je žaloba proti takové nečinnosti přípustná i tehdy, jestliže již stav nečinnosti netrvá. Naproti tomu obecně v případě žaloby proti nečinnosti, jestliže správní orgán již není nečinný, je taková žaloba nepřípustná. Jednu disproporci tak vystřídal jiná.

Výrazným rozdílem tak je zejména možnost polských správních soudů přezkoumávat určité právní předpisy vydávané veřejnou správou. O tom, že by bylo vhodné založení obdobné pravomoci v případě českého Nejvyššího správního soudu, byla již zmínka.

Polské správní soudy v souladu s jejich posláním, kterým je výkon kontroly veřejné správy, působí výhradně jako správní soudy *a posteriori*. Naproti tomu v České republice v souladu s prvorepublikovou tradicí rozhodují správní soudy *a priori* ve věcech volebních, referenda či věci politických stran. Nakolik to lze v těchto věcech pouze a jen z důvodů historických přijmout, natolik je třeba varovat před dalším rozšiřováním této předběžné (apriorní) správní justice. Řešením zde není přenášet úkoly veřejné správy na soudy, ale nabízí se posilování judicializace správních orgánů a pro tyto věci zřídit nezávislé správní tribunály.⁶²⁴

Ze srovnání úpravy řešení kompetenčních sporů mezi správními soudy a soudy civilními vyplývá, že řešení přijaté českým zákonodárcem, tedy zřízení zvláštního tělesa pro rozhodování těchto kompetenčních sporů, jeví se jako vhodnější.

⁶²⁴ K tomu srov. MAZANEC, Michal. O správním soudnictví dvojako: pohled právního instalatéra. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.) *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu? op. cit.*, s. 192-200. Srov. též kapitulu 8.

6. Řízení před soudy v českém a polském správním soudnictví

6.1 Vybrané základní otázky řízení

V českém soudním řízení správním se uplatňují tzv. **žalobní typy**, u nichž se procesní úprava liší v závislosti na tom, v jaké věci spadající do pravomoci správních soudů se rozhoduje, kdežto polská úprava řízení před správními soudy je jednotná bez ohledu na věc, která je předmětem rozhodování správního soudu.⁶²⁵

V českém i polském soudním řízení správním se **řízení zahajuje** podáním žaloby nebo návrhu.⁶²⁶ V českém soudním řízení správním je k žalobě legitimován ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých veřejných subjektivních právech.⁶²⁷ Podle polské úpravy je k žalobě legitimován každý, kdo má na tom právní zájem,⁶²⁸ což je nepochybně pojem širší. Ani jedna z právních úprav nevyžaduje povinné zastoupení nebo sepsání žaloby advokátem (advokátní přímus). K žalobě jsou v obou státech legitimovány rovněž další subjekty, které ji nepodávají z důvodů ochrany svého subjektivního práva, respektive právního zájmu, ale z důvodů ochrany veřejného zájmu, objektivního právního řádu či práv a svobod jednotlivce.⁶²⁹

Žaloba se v České republice **podává** přímo u soudu, kdežto v Polské republice prostřednictvím orgánu, jehož jednání nebo nečinnost je předmětem žaloby.⁶³⁰ Účelem takového postupu je umožnit správnímu orgánu učinit specifickou formu autoremedury, kterou u nás představuje institut uspokojení navrhovatele podle § 62 s.ř.s. Nejen z tohoto důvodu je třeba kriticky hodnotit změnu provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., který odstranil možnost podat žalobu prostřednictvím správního orgánu.⁶³¹

⁶²⁵ Pro zachování *tertium comparationis* se v následujících řádcích z hlediska české úpravy omezím pouze na ty případy, kdy se jednatel domáhá ochrany proti aktu, činnosti nebo nečinnosti veřejné správy. Nebudou proto blíže rozebírány věci výše označené jako soudnictví volební či další řízení specifická. V ČR se tak jedná o řízení o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu, proti nečinnosti správního orgánu, proti nezákonnému zásahu a návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.

⁶²⁶ Zcela výjimečně v polském soudním řízení správním se řízení zahajuje z moci úřední, a to v případě rekonstrukce spisu v případě jeho ztráty nebo zničení (čl. 289 § 1 p.p.s.a.).

⁶²⁷ Srov. § 65 odst. 1 a 2, § 82 a § 101a s.ř.s. V případě zásahové žaloby se požaduje zkrácení přímé.

⁶²⁸ Srov. čl. 50 § 1 p.p.s.a.

⁶²⁹ K tomu srov. dále.

⁶³⁰ Srov. čl. 54 § 1 p.p.s.a.

⁶³¹ Ta byla implicitně obsažena v § 72 odst. 1 s.ř.s. *in fine*, podle kterého byla lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu zachována, pokud byla žaloba ve lhůtě podána u správního orgánu, proti jehož rozhodnutí směřovalo. Stalo se tak na základě pozměňovacího návrhu ústavně právního

Žaloba musí mimo jiné obsahovat **označení napadeného** rozhodnutí nebo jiného aktu či činnosti, proti kterým směřuje a tzv. **žalobní body (stížné body)**, ze kterých musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné nebo opatření obecné povahy za nezákonné (ČR), v čem spatřuje porušení práva nebo právního zájmu (PR).⁶³²

Strany řízení představují v českém soudním řízení účastníci a osoby zúčastněné na řízení.⁶³³ Účastníky řízení jsou navrhovatel (žalobce) a odpůrce (žalovaný) nebo ti, o nichž to stanoví zákon. Vedle účastníků zákon upravuje postavení tzv. osob zúčastněných na řízení, kterými jsou ti, kteří byli přímo dotčeni na svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo opatření obecné povahy nebo tím, že rozhodnutí nebo opatření nebylo vydáno, a ti, kteří mohou být přímo dotčeni jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat. Podle polské úpravy jsou stranami žalobce a orgán, jehož jednání nebo nečinnost je předmětem žaloby. Vedle toho je účastníkem řízení rovněž osoba, která se účastnila správního řízení, ale sama nepodala žalobu, jestliže se výsledek soudního řízení týká jejího právního zájmu. Svou účast v řízení v pozici účastníka může nahlásit rovněž osoba, která se neúčastnila správního řízení, jestliže výsledek tohoto řízení se týká jejího právního zájmu. Rovněž tak může učinit společenská organizace, jestliže se věc týká její činnosti podle stanov.⁶³⁴

O efektivitě ochrany poskytované správními soudy svědčí možnosti poskytnutí **dočasné ochrany v průběhu řízení**. V České republice podání žaloby obecně nemá **odkladný účinek**. Soud však může na návrh žalobce a po vyjádření žalovaného v řízení

výboru (srov. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2011, VI. volební období, sněmovní tisk č. 319/1, www.psp.cz).

⁶³² Srov. §§ 71 odst. 1, 80 odst. 3, 84 odst. 3 a 101b odst. 2 s.ř.s. a čl. 57 § 1 p.p.s.a.

⁶³³ STAŠA, Josef. K problematice účastenství ve správním soudnictví a v řízení podle části páté občanského soudního řádu. In VOPÁLKA, Vladimír (usp.) *Nová úprava správního soudnictví*. Praha : ASPI Publishing, 2003, s. 245. Dále srov. §§ 33, 34 a 101b odst. 4 s.ř.s.

⁶³⁴ Srov. čl. 32 a 33 p.p.s.a. Blíže srov. STAŠA, Josef. K problematice účastenství ve správním soudnictví a v řízení podle části páté občanského soudního řádu, *op. cit.*, s. 241-264; CHRÓŚCIELEWSKI, Wojciech. Strony i uczestnicy postępowania sadowoadministracyjnego. *Państwo i Prawo*, 2004, č. 9. Společenská organizace je vedle interesanta, prokurátora, obecného a dětského ombudsmana dalším subjektem legitimovaným k podání žaloby (srov. čl. 50 § 1 p.p.s.a.). Může tak učinit tehdy, jestliže se účastnila předcházejícího správního řízení. A. Skoczylas a M. Swora to označují za význačný prvek demokratizace soudního řízení správního, avšak na druhou stranu upozorňují na možnosti zneužití takto široce upravené legitimace ze strany některých nevládních neziskových organizací (srov. SKOCZYLAS, Andrzej, SWORA, Mariusz. Administrative judiciary in Poland in search for fairness and efficiency – an overview. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2007, č. 19, s. 120).

o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přiznat žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Přiznáním odkladného účinku se pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí. Usnesení o přiznání odkladného účinku může soud i bez návrhu usnesením zrušit, ukáže-li se v průběhu řízení, že pro přiznání odkladného účinku nebyly důvody, nebo že tyto důvody v mezidobí odpadly. Vedle toho může soud po zahájení řízení ve všech typech řízení na návrh předběžným opatřením účastníkům uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet, jestliže je potřeba zatímně upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu. Ze stejných důvodů může soud uložit takovou povinnost i třetí osobě, lze-li to po ní spravedlivě žádat.⁶³⁵ Soud může rozhodnutí o předběžném opatření zrušit nebo změnit, změní-li se poměry, a to i bez návrhu. Předběžné opatření zaniká nejpозději dnem, kdy se rozhodnutí soudu, jímž se řízení končí, stalo vykonatelným. Rovněž v Polské republice žaloba neodkládá vykonatelnost aktu nebo činnosti.⁶³⁶ Na návrh nebo z moci úřední může orgán, který napadený akt nebo napadenou činnost vydal nebo vykonal, odložit jeho výkon. Poté, co byla žaloba předána soudu, může tento na návrh žalobce usnesením odložit výkon aktu nebo činnosti nebo jeho části, jestliže existuje nebezpečí vzniku značné škody nebo vzniku obtížně napravitelných následků. Žalobce o takové soudní rozhodnutí může žádat bez ohledu na to, že mu správní orgán s obdobnou žádostí nevyhověl. Toto usnesení může soud v případě změny skutkových okolností kdykoliv změnit.

V České republice je v souladu s dispoziční zásadou **soud vázán** rozsahem a důvody žaloby (návrhu), kdy výjimku představují případy nicotnosti rozhodnutí.⁶³⁷ V Polské republice však soud rozhoduje v mezích dané věci, ale není vázán tím, co žalobce napadá, co navrhuje a z jakých právních důvodů. Vázán je pouze zákazem *reformationis in peius*, když nemůže vydat rozhodnutí, které je pro žalobce nevýhodné,

⁶³⁵ Do účinnosti zákona č. 303/2011 Sb. (1. 1. 2012) byl návrh na vydání předběžného opatření nepřipustný, pokud bylo možno návrhu na zahájení řízení přiznat odkladný účinek nebo pokud nastával tento účinek ze zákona. Soudní praxe však již tehdy za určitých okolností připouštěla i v těchto případech vydání předběžného opatření, jestliže by přiznání odkladného účinku nepostačovalo k tomu, aby účel soudního řízení nebyl zmařen nevratnými následky stavu věcí, vytvořeného rozhodnutím, zásahem či nečinností správního orgánu, jež jsou vlastním předmětem řízení před soudem (rozsudek NSS z 24. 5. 2006, č.j. Na 112/2006-37, č. 910/2006 Sb.NSS, seš. 8).

⁶³⁶ Srov. § 61 p.p.s.a.

⁶³⁷ Srov. např. § 76 odst. 2 s.ř.s.

ledaže dojde k závěru, že došlo k takovému porušení práva, které způsobuje nicotnost napadeného aktu nebo činnosti.⁶³⁸

V České republice **posuzuje správní soud** výhradně soulad napadeného jednání nebo nečinnosti se zákonem, nikoliv tedy další kritéria jako vhodnost či účelnost. V případě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu posuzuje jak zákonnost, tak případné vady řízení. Nezákonností se rozumí i situace, kdy správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil.⁶³⁹ Dojde-li k závěru, že je žaloba důvodná, v souladu s kasačním modelem se omezí na zrušení napadeného aktu nebo jeho části, popřípadě prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí,⁶⁴⁰ uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení,⁶⁴¹ anebo zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem.⁶⁴² Výjimku představuje pouze § 78 odst. 2 s.ř.s., podle kterého rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud v případě, že toto rozhodnutí nezruší a trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených. Takto může soud učinit pouze v případě, pokud to navrhl žalobce v žalobě a může-li soud rozhodnout na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, který soud případně vlastním dokazováním v nikoliv zásadních směrech doplnil. Toto ustanovení umožňuje soudu ve správním soudnictví nahradit správní uvážení uvážením vlastním. Mělo vyhovět čl. 6 Evropské úmluvy a umožnit soudu rozhodovat v tzv. *plné jurisdikci*. Takovýto požadavek byl však výše popsaným způsobem naplněn se značnou rezervou, neboť nutnost *plné jurisdikce* soudů ve správním soudnictví a systém Evropské úmluvy nevyžaduje, aby správní úvaha byla nahrazena úvahou soudní. I bez této pravomoci by za absolutního zachování kasačního modelu mohl být požadavek Evropské úmluvy naplněn, neboť soud ve správním soudnictví může zrušit napadené rozhodnutí pro nezákonnost z důvodu překročení zákonem stanovených mezí či zneužití správního uvážení.⁶⁴³

⁶³⁸ Srov. čl. 134 p.p.s.a.

⁶³⁹ Srov. § 76 odst. 1 a 2 a §78 odst. 1 s.ř.s.

⁶⁴⁰ Srov. tamtéž a § 101d odst. 1 s.ř.s.

⁶⁴¹ Srov. § 81 odst. 2 s.ř.s.

⁶⁴² Srov. § 87 odst. 2 s.ř.s. Od účinnosti zákona č. 303/2011 Sb. (1. 1. 2012) se lze zásahovou žalobou rovněž domáhat pouhého určení, že provedený zásah byl nezákonný (zásah tak nemusí trvat).

⁶⁴³ K tomu srov. SLÁDEČEK, Vladimír. Soudní přezkum správního uvážení. In *Nová úprava správního soudnictví*. Praha : ASPI Publishing, 2003

Obdobně správní soudy v Polské republice se omezují na pouhé zrušení napadeného rozhodnutí nebo usnesení (zde pro nesoulad s hmotným právem nebo právem procesním), nebo jiného aktu nebo činnosti, případně prohlásí jejich nicotnost, neúčinnost, nebo že byly vydány v rozporu s právem. V případě důvodnosti žaloby proti nečinnosti správního orgánu rozhodne o povinnosti správního orgánu ve stanovené lhůtě vydat rozhodnutí, jiný akt nebo vykonat určitou činnost.⁶⁴⁴

Samostatnou problematiku představuje otázka **účinnosti rozhodnutí správních soudů**. Soudní rozhodnutí, a to včetně rozhodnutí správních soudů, musí být účinné,⁶⁴⁵ tedy schopné vyvolat v něm uvedené důsledky.⁶⁴⁶ Podle českého soudního řádu správního je rozsudek vykonatelný, jakmile uplyne lhůta k plnění, kterou soud ve výroku stanovil, a není-li vyslovena povinnost k plnění, nebo není-li stanovena lhůta k plnění, jeho právní mocí.⁶⁴⁷ Podle § 247 odst. 1 písm. b) o.s.ř. se úprava výkonu rozhodnutí v občanském soudním řádu použije i na výkon vykonatelných rozhodnutí soudů ve správním soudnictví. Rozhodnutí soudu ve správním soudnictví je tak exekučním titulem. Ze způsobů výkonu rozhodnutí v tomto případě však připadá do úvahy pouze ukládání pokut.⁶⁴⁸

Naopak polská úprava soudního řízení správního počítá v případě důvodnosti žaloby s obdobou francouzského institutu *astreinte*, kdy jestliže orgán veřejné správy rozsudek nevykoná, může strana požadovat, aby správní soud uložil správnímu orgánu pokutu, ale soud může v takovém případě vedle toho rozhodnout o existenci nebo neexistenci práva nebo povinnosti, jestliže to umožňuje povaha věci a okolnosti skutkového a právního stavu, které nevyvolávají důvodné pochybnosti.⁶⁴⁹ Zde se jedná o výjimku z pravidla kasace, na kterém je založeno jak české, tak polské správní soudnictví a které vyplývá z principu dělby a rovnováhy státních mocí.⁶⁵⁰

Ačkoliv je účelem správního soudnictví kontrola veřejné správy a ochrana subjektivních práv jednotlivce před jejími mocenskými zásahy, jsou v obou zemích žaloby či návrhy na zahájení řízení zpoplatněny soudním **poplatkem**. Aby však nebylo

⁶⁴⁴ Srov. čl. 145 až 150 p.p.s.a.

⁶⁴⁵ K problematice účinnosti správních soudů srov. ROMAŇSKA, Marta. *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*. Warszawa : LexisNexis, 2010.

⁶⁴⁶ Tamtéž, s. 486.

⁶⁴⁷ Srov. § 54 odst. 7 s.ř.s.

⁶⁴⁸ VOPÁLKA, Vladimír et al. *Soudní řád správní. Komentář, op. cit.*, s. 125.

⁶⁴⁹ Srov. čl. 154 § 1-2 p.p.s.a.

⁶⁵⁰ Blíže srov. kapitolu 3.

upřeno nemajetným osobám právo na přístup k soudu, znají oba právní řády institut osvobození od soudních poplatků. Účastník, který doloží, že nemá dostatečné prostředky, může být na vlastní žádost usnesením předsedy senátu zčásti osvobozen od soudních poplatků. V České republice lze přiznat účastníkovi osvobození od soudních poplatků zcela pouze výjimečně, jsou-li pro to zvláště závažné důvody. Navrhovateli, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to nezbytně třeba k ochraně jeho práv, může vedle toho předseda senátu na návrh ustanovit usnesením zástupce, jímž může být i advokát. Proti neúspěšnému účastníkovi, který byl osvobozen od soudních poplatků, nemá stát právo na náhradu nákladů řízení, které platil.⁶⁵¹ Naproti tomu polský zákon o řízení před správními soudy počítá s institutem tzv. práva na právní pomoc (*prawo pomocy*).⁶⁵² Ten spočívá v tom, že strana řízení je osvobozena od placení nákladů řízení a získá právo na poskytnutí možnosti právního zastoupení advokátem, právním poradcem, daňovým poradcem nebo patentovým zástupcem.⁶⁵³ Právo na právní pomoc může být přiznáno v plném rozsahu tehdy, jestliže daná osoba prokáže, že není schopna nést jakékoliv náklady řízení, přiznat právní pomoc lze rovněž částečně.⁶⁵⁴

6.2 Zvláštní způsoby řízení (alternativní řešení sporů)

Obecně se za nejdůležitější funkci výkonu soudnictví považuje řešení sporů.⁶⁵⁵ V případě správního soudnictví se tak typicky bude jednat o spor o právo⁶⁵⁶ mezi jednotlivcem a orgánem veřejné správy.

Výkon soudnictví však představuje pouze o jeden z typů řešení právních sporů, a sice typ adjudikační, kdy soud řeší spor mocenským způsobem a role stran se omezuje v zásadě na přednesení argumentů a důkazů s tím, že strany sporu nemají vliv na určení

⁶⁵¹ Srov. §§ 35 odst. 8, 36 odst. 3 a 60 odst. 4 s.ř.s.

⁶⁵² Srov. čl. 243 až 263 p.p.s.a.

⁶⁵³ Srov. čl. 244 § 1 zákona o řízení před správními soudy. Srov. např. též MASTERNAK, Marian In JAŠKOWSKA, Małgorzata, MASTERNAK, Marian, OCHENDOWSKI, Eugeniusz, *op. cit.*, s. 230-231.

⁶⁵⁴ Srov. čl. 246 § 1 p.p.s.a.

⁶⁵⁵ MORAWSKI, Lech. Proces sądowy a instytucje alternatywne (na przykładzie sporów cywilnych). *Państwo i Prawo*, 1993, č. 12. *L. Morawski* zde vymezuje spor jako situaci, v níž jedna ze stran vystupuje se svým tvrzením, žádostí, nárokem či stížností a druhá strana to popírá.

⁶⁵⁶ Srov. ZOULÍK, František In WINTEROVÁ, Alena a kol. *Civilní právo procesní. Vysokoškolská učebnice*. 3. vydání, *op. cit.*, s. 25.

osoby soudce, ani stanovení pravidel a procedury.⁶⁵⁷ Vedle něj ale existují i další typy řešení právních sporů,⁶⁵⁸ které můžeme obecně označit za prostředky alternativního řešení sporů (*alternative dispute resolution - ADR*).⁶⁵⁹ Ty jsou projevem postklasické koncepce procesu,⁶⁶⁰ v níž roste autonomie jednotlivců, kteří se ne vždy chtějí poddat monopolu státního výkonu soudnictví a směřují k samostatnému řešení svých sporů.⁶⁶¹ Užití těchto prostředků bývá označováno za koexistenční spravedlnost (koexistenční výkon soudnictví – *co-existential justice*).⁶⁶² Alternativní řešení sporů v netrestních věcech bývají v ČR spojovány spíše s civilním řízením než se soudním řízením správním.⁶⁶³ Mnohé soukromoprávní instituty jsou však stále častěji využívány i v oblasti veřejné správy, mezi jinými právě alternativní řešení sporů.⁶⁶⁴

Snad nejvýznamnější akt týkající se alternativního řešení sporů mezi jednotlivcem a veřejnou správou v evropském správním prostoru představuje doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R(2001)9 o alternativních způsobech řešení sporů mezi úřady a soukromými osobami.⁶⁶⁵ V něm se připomínají některá dřívější doporučení⁶⁶⁶ a právo každého na projednání věci v přiměřené lhůtě obsažené v Evropské úmluvě. Podle doporučení praxe soudních řízení nemusí vždy odpovídat potřebám řešení sporů s veřejnou správou, a proto by ve vhodných případech měla

⁶⁵⁷ MORAWSKI, Lech, *op. cit.*, s. 13-15.

⁶⁵⁸ Vedle adjudikačního typu pak zde *L. Morawski* rozlišuje kontraktní typ, kdy je spor řešen dohodou stran, mediačně-konciliační typ, ve kterém řešení sporu zprostředkovává třetí osoba, která je však zbavena mocenských oprávnění, a arbitrážní typ, kdy mají strany sporu vliv na výběr osoby arbitra a rovněž na určení pravidel a procedury (srov. tamtéž, s. 13).

⁶⁵⁹ Jednotlivé formy alternativních prostředků řešení sporů se v typologii různých autorů vzájemně prolínají či se jejich počet mění. Mezi základní bývá řazeno vyjednávání, konciliace, mediace, med-arb, minitribunál a arbitráž (srov. např. ZOULÍK, František. Mediace jako alternativa soudního sporu. *Bulletin advokacie*, 2001, č. 8, s. 31-32). K nim může být dodáváno dále např. partnerství či asistence třetí strany jakožto neutrálního poradce jako ombudsmana nebo nezávislého smírce (srov. VAN LEYNSEELE, Patrick, VAN DE PUTTE, Florence, DOLEŽALOVÁ, Martina. Mediace jako doplněk (či alternativa?) soudního procesu. *Bulletin advokacie*, 2002, č. 8, s. 30-31.)

⁶⁶⁰ Tamtéž, s. 19.

⁶⁶¹ Tamtéž, s. 22.

⁶⁶² Srov. KMIĘCIAK, Zbigniew. Mediacja w polskim prawie administracyjnym. In MACHIŃSKA, Hanna (red.) *Mediacja w sprawach administracyjnych*. Warszawa : Wydział Prawa i Administracji UW – Biuro Informacji Rady Europy, 2007, s. 36 a literaturu tam uvedenou.

⁶⁶³ Srov. např. BĚHOUNEK, Tomáš. Mediace v civilním řízení. *Právní rozhledy*, 2004, č. 19. Tento autor zde zmiňuje základní výhody ADR: nižší náklady řešení sporu, rychlost řízení a psychologický efekt.

⁶⁶⁴ Srov. ČEBIŠOVÁ, Taisia. Przemyslenia dotyczące aktualnych tendencji w dziedzinie prawa administracyjnego In *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*. Kraków : Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2001, s. 103-111.

⁶⁶⁵ *Recommendation R (2001) 9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties*, dostupné na www.coe.int.

⁶⁶⁶ Doporučení R(81)7 o opatřeních usnadňujících přístup ke spravedlnosti a doporučení R(86)12 týkající se opatření k zabránění a snížení nadměrného pracovního zatížení na soudech.

existovat jiná možnost řešení takového sporu než s využitím soudu a mimo jiné proto doporučuje vládám členských států, aby umožnily využívání prostředků alternativních řešení sporů mezi správními orgány a soukromými osobami.

Z jednotlivých prostředků alternativního řešení sporů citované doporučení vyjmenovává vnitřní přezkum (*internal review*), konciliaci a mediaci, smluvní vyrovnání (*negotiated settlement*) a arbitráž.⁶⁶⁷ Tyto prostředky by měly být přípustné buďto obecně, nebo alespoň v určitých případech, které byly uznány za vhodné. Zejména by měly být podle doporučení přípustny v případě správních aktů, smluv, občanskoprávní odpovědnosti a obecně aktů týkajících se peněžních částek. Alternativní prostředky však nemají soudní kontrolu veřejné správy nahrazovat, ale měly by ji doplňovat a být její efektivní alternativou.⁶⁶⁸

Některé prostředky alternativního řešení sporů by měly podle doporučení být přístupné ještě před zahájením soudního řízení, některé rovněž v jeho průběhu, například na doporučení soudce. Zpravidla by využití těchto prostředků mělo mít za následek přerušování lhůt určených pro soudní řízení.

Prostředky alternativního řešení sporů můžeme chápat ve dvojitěm smyslu. Výše zmíněné prostředky alternativního řešení sporů *stricto sensu* představují všechny mimosoudní prostředky řešení sporů.⁶⁶⁹ Ty můžeme zahrnout rovněž i mezi prostředky alternativního řešení sporů *largo sensu*, které však můžeme chápat jako jakékoliv řízení, které se odlišuje od standardního vedení sporného řízení.⁶⁷⁰ S ohledem na úpravu v obou zkoumaných státech můžeme o alternativním řízení sporů ve vztahu

⁶⁶⁷ V souladu s vysvětlujícím memorandem se **vnitřním přezkumem** rozumí odvolací řízení před příslušným správním orgánem, kterým může být jak orgán, který napadený akt vydal, tak orgán vyššího článku správní hierarchie. **Konciliací** se zde pak rozumí mimosoudní řízení za účasti třetí strany, která napomáhá stranám sporu nalézt přijatelné řešení, které může představovat jak smluvní vyrovnání, tak jednostranný akt správního orgánu. **Mediaci** memorandum chápe jako mimosoudní řízení za účasti třetí strany, která navrhuje řešení sporu ve formě nezávazného stanoviska nebo doporučení. Memorandum poukazuje na různá pojetí pojmů mediace a konciliace v jednotlivých členských státech. **Smluvním vyrovnáním** se zde rozumí smlouva řešící spor mezi jednotlivcem a orgánem veřejné správy. **Arbitráží** pak řízení před jednou nebo několika speciálně nominovanými osobami odpovědnými za řešení sporu, jejichž rozhodnutí je pro strany závazné.

⁶⁶⁸ Srov. DA CONCEIÇÃO OLIVEIRA, Maria. Prace Europejskiej Komisji ds. Skuteczności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ) w zakresie mediacji. Opracowanie wytycznych służących usprawnieniu wdrażania Zalecenia Rec(2001)9 dotyczącego sporów między władzami administracyjnymi a osobami fizycznymi. In MACHIŃSKA, Hanna, *op. cit.*, s. 27.

⁶⁶⁹ Srov. MORAWSKI, Lech, *op. cit.*, s. 21.

⁶⁷⁰ Srov. tamtéž.

ke správnímu soudnictví hovořit v případě vnitřního přezkumu, autoremedury, mediačního řízení a zjednodušeného řízení.⁶⁷¹

6.2.1 Vnitřní přezkum

V České republice i Polsku tradičně správní soudnictví představuje až sekundární prostředek ochrany a na správní soudy je tak možno se obrátit teprve tehdy, jestliže jednotlivec využil ty procesní prostředky ochrany ve správním řízení, které měl k dispozici (typicky půjde o řádné opravné prostředky).⁶⁷² Toto pojetí je plně v souladu s doporučením R(2001)9, podle něhož může vnitřní přezkum představovat nezbytnou podmínku zahájení soudního řízení. Domnívám se, že tato skutečnost představuje závažný argument proti snahám o omezování instanční kontroly a přenášení přezkumu přímo na správní soudy, neboť evropské standardy jsou evidentně opačné.⁶⁷³

6.2.2 Autoremedura

Česká republika

Specifický případ autoremedury správního orgánu je v českém soudním řízení zákonem označován jako uspokojení navrhovatele.⁶⁷⁴ Žalovaný správní orgán může vydat nové rozhodnutí nebo opatření či provést jiný úkon, kterým navrhovatele uspokojí. Může tak učinit pouze tehdy, jestliže tímto postupem nezasáhne práva nebo povinnosti třetích osob. Tento institut má za účel naplnit totožné zásady jako prostředky

⁶⁷¹ Jak bylo již uvedeno výše, někdy se za ADR považuje rovněž činnost ombudsmana (srov. DE ALMEIDA, Mário Aroso. *Mediacja w prawie administracyjnym – podejście porównawcze*. In MACHIŃSKA, Hanna, *op. cit.*, s. 22-23). Vztahu ombudsmana a správního soudnictví v obou zkoumaných státech jsem se věnoval na jiném místě – viz KRYSKA, David. *Role státního zastupitelství, prokuratury a ombudsmana v soudním řízení správním podle české a polské právní úpravy*. *Právní rádce*, 2010, č. 11.

⁶⁷² Podle § 5 s.ř.s., nestanoví-li zákon jinak, se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon. Podle čl. 52 p.p.s.a. nevyplývá-li ze zákona něco jiného, lze žalobu podat pouze po vyčerpání opravných prostředků, které měl stěžovatel k dispozici před orgánem příslušným ve věci.

⁶⁷³ K tomu srov. KMIECIAK, Zbigniew. *Ochrona sądowa a alternatywne środki rozstrzygnięcia sporów między administracją a jednostką*. *Samorząd Terytorialny*, 2002, č. 3, s. 33-34.

⁶⁷⁴ Srov. § 62 s.ř.s.

alternativního řešení sporů, tedy hospodárnosti, efektivity a subsidiarity soudní ochrany.⁶⁷⁵

Navrhovatel může být uspokojen od zahájení řízení⁶⁷⁶ až do doby, dokud soud nerozhodne. Správní orgán sdělí svůj záměr uspokojit navrhovatele soudu a vyžádá si správní spisy, pokud je již soudu předložil. Předseda senátu následně stanoví lhůtu, v níž je třeba rozhodnutí vydat nebo provést opatření či jiný úkon a oznámit je navrhovateli i soudu. Jestliže tato lhůta marně uplyne, soud pokračuje v řízení. Poté, co dojde toto oznámení soudu, je navrhovatel vyzván, aby se ve stanovené lhůtě vyjádřil k tomu, zda je postupem správního orgánu uspokojen. Zmeškání této lhůty nelze prominout. Uspokojení navrhovatele je důvodem pro zastavení řízení.⁶⁷⁷ Soud řízení usnesením zastaví v tom případě, jestliže navrhovatel sdělí, že je uspokojen. Pro takový postup však zákon vyžaduje plné uspokojení navrhovatele, z čehož se dovozuje, že je vyloučeno jeho částečné uspokojení, kdy by omezil rozsah původního návrhu v případě uspokojení částečného.⁶⁷⁸ Soud řízení zastaví i tehdy, jestliže se navrhovatel ve stanovené lhůtě nevyjádří, že je uspokojen, ale ze všech okolností případu je přitom zřejmé, že k jeho uspokojení došlo. Z jazykového výkladu lze dovodit, že soud takto postupuje i tehdy, jestliže se navrhovatel sice vyjádří, avšak tím způsobem, že uspokojen nebyl.⁶⁷⁹ Soud zároveň vždy zkoumá, zda rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon správního orgánu byl vydán v souladu se zákonem.⁶⁸⁰

Rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon uspokojující navrhovatele nabývá právní moci nebo obdobných právních účinků dnem právní moci rozhodnutí soudu o zastavení řízení. Otázkou je, zda správní orgán postupuje pouze podle § 62 s.ř.s., nebo zda při tom musí aplikovat příslušná procesní ustanovení příslušných správních předpisů. Zřejmě

⁶⁷⁵ VOPÁLKA, Vladimír et al., *Soudní řád správní. Komentář, op. cit.*, s. 140.

⁶⁷⁶ Srov. tamtéž, s. 141.

⁶⁷⁷ Srov. § 47 písm. b) s.ř.s.

⁶⁷⁸ VOPÁLKA, Vladimír et al., *Soudní řád správní. Komentář, op. cit.*, s. 143. Jelikož však plné uspokojení vyžaduje až § 47 písm. b) s.ř.s., lze si představit i situaci, kdy by v případě svého částečného uspokojení navrhovatel v rozsahu, ve kterém byl uspokojen, zároveň vzal svůj návrh zpět. Soud by tak mohl řízení zastavit podle § 47 písm. a) s.ř.s. a ve zbývajících částech by soud pokračoval v řízení. Jedná se však zřejmě o příliš extenzivní výklad.

⁶⁷⁹ VOPÁLKA, Vladimír et al., *Soudní řád správní. Komentář, op. cit.*, s. 143. Srov. ale usnesení rozšířeného senátu NSS z 13. 7. 2010, č.j. 3 Ads 148/2008-70, č. 2130/2010 Sb. NSS, seš. 11.

⁶⁸⁰ VOPÁLKA, Vladimír et al., *Soudní řád správní. Komentář, op. cit.*, s. 142.

se lze ztotožnit se závěrem autorů komentáře, že § 62 s.ř.s. pravomoc správnímu orgánu přímo nezakládá, a to pro nedostatečnou určitost právní úpravy tohoto postupu.⁶⁸¹

Polská republika

Rovněž polská právní úprava upravuje institut autoremedury správního orgánu v soudním řízení správním.⁶⁸² Žaloba se ke správnímu soudu podává prostřednictvím orgánu, jehož činnost nebo nečinnost je předmětem žaloby. Tento orgán předá v zákonem stanovené lhůtě žalobu soudu společně se správním spisem a vyjádřením k žalobě. Orgán, jehož činnost nebo nečinnost je zažalována, může v rozsahu své působnosti zcela vyhovět žalobě, a to do dne zahájení jednání.

Podle polského Nejvyššího správního soudu pravomoc správního orgánu vykonávajícího autoremeduru podle zákona o řízení před správními soudy představuje samostatný základ řízení vedeného orgánem veřejné správy v mezích tohoto řízení, jakož i samostatný základ pro aplikaci různých forem rozhodnutí, kterými se žalobě vyhovuje.⁶⁸³ Správní orgán může napadené rozhodnutí přezkoumávat pouze s ohledem na jeho soulad s právem⁶⁸⁴ a může rozhodnout pouze takovým způsobem a podle takových kritérií, na základě kterých by rozhodoval správní soud.⁶⁸⁵ Správní orgán přitom není vázán mezemi žaloby.⁶⁸⁶ Proti rozhodnutí správního orgánu vydanému v rámci autoremedury je možné podat opětovně žalobu, a to aniž by bylo třeba podat opravný prostředek ve správním řízení.^{687,688}

⁶⁸¹ Tamtéž, s. 141-142. Na druhou stranu § 62 s.ř.s. upravuje (v případě rozhodnutí správního orgánu) zvláštní možnost zásahu do právní moci rozhodnutí a alespoň v určitém rozsahu představuje *lex specialis* oproti procesním úpravám správního řízení, když proti rozhodnutí o uspokojení navrhovatele nejsou přípustné řádné opravné prostředky a právní moci nabývá rozhodnutím soudu o zastavení řízení.

⁶⁸² Srov. čl. 54 p.p.s.a.

⁶⁸³ Srov. *mutatis mutandis* usnesení NSA ve složení sedmi soudců z 5. 7. 1999, sp.zn. FPS 20/98, LexPolonica č. 340233.

⁶⁸⁴ WOŚ, Tadeusz In WOŚ, Tadeusz (red.) *Komentarz*, s. 325.

⁶⁸⁵ Rozsudek NSA z 6. 10. 2006, sp.zn. II OSK 1190/05, Lex č. 288979.

⁶⁸⁶ WOŚ, Tadeusz (red.) *Komentarz*, s. 326.

⁶⁸⁷ Srov. KABAT, Andrzej In DAUTER, Bogusław, GRUSZCZYŃSKI, Bogusław, KABAT, Andrzej, NIEZGÓDKA-MEDEK, Małgorzata. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. 3. wydanie. Warszawa : Wolters Kluwer, 2009, s. 184 [dále citováno jako DAUTER, Bogusław et al. *Komentarz*].

⁶⁸⁸ K institutu autoremedury správního orgánu v polském soudním řízení správním srov. KIELKOWSKI, Tadeusz. *Uprawnienia autokontrolne organu administracji w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Przegląd Sądowy*, 2004, č. 7-8.

6.2.3 Mediační řízení

Česká republika

Ještě donedávna bylo možno o mediaci ve vztahu k českému soudnímu řízení správnímu hovořit pouze v úvahách *de lege ferenda*.⁶⁸⁹ Uvedené se však podle mého názoru mění v souvislosti s přijetím zákona o mediaci.⁶⁹⁰ Tento zákon mediací rozumí postup při řešení konfliktu za účasti jednoho nebo více mediátorů zapsaných v seznamu mediátorů, kteří podporují komunikaci mezi osobami na konfliktu zúčastněnými tak, aby jim pomohli dosáhnout smírného řešení jejich konfliktu uzavřením mediační dohody.⁶⁹¹

Tento zákon rovněž novelizuje občanský soudní řád v tom smyslu, že za podmínky, že je takový postup účelný a vhodný, může předseda senátu účastníkům řízení nařídit první setkání se zapsaným mediátorem v rozsahu tří hodin a přerušit řízení, nejdéle však na dobu tří měsíců. Pokud se účastníci bez zbytečného odkladu nedohodnou na osobě mediátora, vybere jej ze seznamu zapsaných mediátorů předseda senátu. Po uplynutí tří měsíců soud v řízení pokračuje.⁶⁹²

Ačkoliv se mediace podle zákona o mediaci primárně vztahuje na občanské a obchodní věci,⁶⁹³ její využití ve věcech upravených správním právem nelze *a priori* vyloučit.^{694,695} Ve vztahu mezi jednotlivcem a správním orgánem však tato mediace jen zřídka bude moci být ukončena uzavřením mediační dohody, neboť podle mého názoru

⁶⁸⁹ Srov. PIPKOVÁ, Hana. *K reformě soudnictví*. Právní rádce, 2007, č. 12.

⁶⁹⁰ Zákon 202/2012 Sb., o mediaci a o změně některých zákonů.

⁶⁹¹ Srov. § 2 písm. a) a c) zákona o mediaci.

⁶⁹² Srov. § 100 odst. 3 o.s.ř., ve znění zákona č. 202/2012 Sb.

⁶⁹³ Cílem tohoto zákona je mimo jiné transponovat směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/52/ES ze dne 21. května 2008 o některých aspektech mediace v občanských a obchodních věcech (Úřední věstník EU L 136, 24.5.2008, s. 3-8).

⁶⁹⁴ F. Korbelt uvádí, že využití mediace je možné kupříkladu v agendě veřejnoprávních smluv či ve sporech mezi soukromými osobami vznikajících při aplikaci správního práva (KORBEL, František. Mediace v netrestních věcech. *Právní rozhledy*, 2009, č. 24, s. II). Využití mediace ve správním právu uvažuje v citované práci i H. Pipková, a to v oblasti služebního poměru, územního a stavebního řízení, ochrany životního prostředí či ochrany průmyslového vlastnictví (srov. PIPKOVÁ, Hana. *K reformě soudnictví, op. cit.*, s. 21).

⁶⁹⁵ Soud zde aplikuje citované ustanovení o.s.ř. na základě § 64 s.ř.s., podle kterého se použijí pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně rovněž ustanovení třetí části občanského soudního řádu. Soud zde bude muset přihlídnout rovněž k doporučení R(2001)9, neboť evropské *soft-law* obsahuje doporučení rovněž pro aplikační praxi a je možné jej chápat jako podstatný pramen interpretačních směrnic, který umožňuje obsahově vyplnit rámec vnitrostátních procesních úprav (srov. KMIECIAK, Zbigniew. *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie, op. cit.*, s. 93-94).

chybí provázanost s částí pátou správního řádu.⁶⁹⁶ Takováto mediace však bude moci být ukončena uspokojením navrhovatele s tím, že po přerušení řízení bude moci žalovaný správní orgán soudu sdělit záměr navrhovatele uspokojit a následně se bude postupovat tak, jak je rozebráno výše.

Polská republika

Precizněji je mediační řízení v polském zákoně o řízení před správními soudy.⁶⁹⁷ Nejedná se však o mediaci v pravém slova smyslu, neboť není vedena mediátorem, ale soudem (jeho orgány).⁶⁹⁸ Toto řízení má za cíl vyjasnit mezi stranami právní a faktické okolnosti případu a dovést je ke shodě bez uskutečnění soudního jednání. Na jedné straně může být během mediačního řízení správnímu orgánu prokázáno, že se dopustil porušení práva a toto může vést k odstranění vadného právního aktu nebo vadného řízení a v konečném důsledku k meritornímu řešení dané správní věci. Na straně druhé může mediace pomoci objasnit žalovanému, že neopodstatněně hledal v činnosti správního orgánu porušení práva, což může vést k tomu, že vezme svou žalobu zpět.⁶⁹⁹

Mediační řízení může být zahájeno na návrh žalobce nebo správního orgánu před nařízením jednání, ale také bez návrhu stran z moci úřední. Řídí jej soudce nebo soudní referent určený předsedou oddělení soudu a koná se za účasti stran. Z průběhu mediačního zasedání se sepisuje protokol, který obsahuje stanoviska stran a v základech dohodu o způsobu řešení sporu. Protokol podepisují předsedající mediačního řízení a strany.

Na základě výsledku mediačního řízení správní orgán zruší nebo změní napadený akt anebo vykoná nebo zahájí jinou činnost, a to vzhledem k okolnostem případu a v rozsahu své příslušnosti a pravomoci. Proti tomuto opatření je možno opět podat žalobu ke správnímu soudu. Jestliže tato žaloba není podána, nebo je tato žaloba

⁶⁹⁶ Srov. §§ 159-170 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁹⁷ Srov. čl. 115-118 p.p.s.a.

⁶⁹⁸ V souladu s *H. Pipkovou* bychom mohli hovořit o „soudní mediaci“ (srov. PIPKOVÁ, Hana. *K reformě soudnictví*, *op. cit.*, s. 13), avšak má-li se jednat o prostředek ADR *stricto sensu*, těžko hovořit o alternativě k soudnímu řízení, je-li toto řízení vedeno soudem nebo jeho orgány.

⁶⁹⁹ K tomu srov. HAUSER, Roman. U progu reformy sądownictwa administracyjnego, *op. cit.*, s. 35; KMIECIAK, Zbigniew. Postępowanie mediacyjne i uproszczone przed sądem administracyjnym. *Państwo i Prawo*, 2003, č. 10, s. 24-25.

zamítnuta, soud zastaví řízení ve věci, v níž se mediační řízení vedlo. Jestliže strany nekonají v souladu s výsledkem mediačního řízení, rozhodne o věci soud.

Mediační řízení mělo soudní řízení správní zefektivnit, zrychlit a přinést výhody jak pro strany, tak pro samotné správní soudy. Zdá se však, že tato očekávání se nenaplnila. Z dostupných statistik vyplývá, že počet mediačních řízení stále klesá a tento institut se v širší míře neuplatňuje. Jestliže v prvním roce fungování „poreformního“ správního soudnictví (2004) bylo vedeno 679 mediačních řízení, v nichž bylo vyřešeno 170 věcí, tak v roce 2011 jich bylo vedeno pouze 23 a věcí v nich bylo vyřešeno 8 (v roce 2011 bylo přitom u polských podáno 69 851 žalob).⁷⁰⁰ Nejen z tohoto důvodu je tento institut v literatuře kritizován.⁷⁰¹

6.2.4 Zjednodušené řízení

Polská republika

Dosažení obdobných cílů (zejména zrychlení řízení) jako řízení mediační mělo sloužit tzv. zjednodušené řízení.⁷⁰² Jedná se o odklon od ústavní zásady veřejnosti řízení. Zjednodušené řízení se může konat, jestliže rozhodnutí nebo usnesení jsou stíženy nicotností anebo jejich vydáním bylo porušeno právo takovým způsobem, který je důvodem pro obnovu řízení. Dále také, jestliže strana navrhne projednání sporu ve zjednodušeném řízení a žádá z ostatních stran ve lhůtě čtrnácti dní od oznámení o návrhu nepožádá o nařízení jednání. Zjednodušené řízení je možné konat rovněž tehdy, jestliže žalovaný správní orgán přes udělenou pořádkovou pokutu nepředal soudu žalobu a žalobce požádal soud, aby rozhodl na základě opisu žaloby.⁷⁰³ Řízení se koná

⁷⁰⁰ Srov. *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2011 roku*, Warszawa : Naczelny Sąd Administracyjny, 2012, s. 16, s. 283.

⁷⁰¹ Poměrně kritickou analýzu fungování tohoto institutu představuje WOŚ, Tadeusz. Postępowanie mediacyjne w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. In *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*. Toruń, 15–16 listopada 2005. Toruń : Dom Organizatora, 2005, s. 445-468.

⁷⁰² Srov. HAUSER, Roman. Reforma sądownictwa administracyjnego – podstawowe założenia. *Przegląd Podatkowy*, 2003, č. 10, s. 55. Zjednodušené řízení je upraveno v čl. čl. 119-122 p.p.s.a.

⁷⁰³ Srov. § 55 odst. 2 p.p.s.a. Skutkové a právní okolnosti případu však nesmí vyvolávat odůvodněné pochybnosti.

v neveřejném zasedání, které řídí samosoudce. Soud může během projednávání případu ve zjednodušeném řízení předat věc k jejímu projednání na soudním jednání.

Česká republika

V českém soudním řízení správním se zjednodušenému jednání blíží rozhodování bez nařízení jednání.⁷⁰⁴ Soud v českém soudním řízení správním může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Souhlas se předpokládá také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci. Soud rozhoduje bez jednání o věci samé i v dalších případech, jestliže tak stanoví zákon.⁷⁰⁵ Na tomto místě je třeba zmínit zejména rozhodování bez nařízení jednání o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.⁷⁰⁶ Soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem v případě jeho nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí nebo v případě, že skutkový stav, který byl základem napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění, nebo pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Bez nařízení jednání může soud rovněž vyslovit nicotnost rozhodnutí správního orgánu, a to i bez návrhu.

6.2.5 Shrnutí

Po stručném srovnání prostředků alternativního řešení sporů v užším i širším smyslu ve vztahu ke správnímu soudnictví v České republice a Polsku si dovolím učinit několik závěrů.

1. Rozvoj alternativního řešení sporů ve sporech jednotlivce a veřejné správy je třeba dále podporovat a z nedostatků současných úprav se poučit.

⁷⁰⁴ Srov. § 51 s.ř.s.

⁷⁰⁵ Srov. § 88 odst. 3, § 89 odst. 5, § 90 odst. 3, § 91 odst. 3, § 91a odst. 3, § 91b odst. 3 a § 109 odst. 2 s.ř.s.

⁷⁰⁶ Srov. § 76 s.ř.s.

2. Ve vztahu k autoremeduře lze i s ohledem na provedenou komparaci kriticky hodnotit, že poslední novela českého soudního řádu správního⁷⁰⁷ odstranila možnost podat žalobu prostřednictvím správního orgánu.⁷⁰⁸ Současné trendy přitom spíše tíhnou k užšímu spojení (integraci) instanční kontroly ve veřejné správě a správního soudnictví.⁷⁰⁹
3. Prostředky ADR by měly být po nezbytné změně právní úpravy umožněny nejen soudními procesními řády, ale rovněž i právní úpravou řízení před správním orgánem.
4. Vedením mediačního řízení by měli být pověřeni nezávislí mediátoři, neboť polská zkušenost ukazuje, že soudní „mediace“ se neosvědčila. Zároveň by v obou státech měla být upravena možnost uzavřít mezi stranami sporu „veřejnoprávní mediační dohodu“ o vzájemném řešení sporu.⁷¹⁰
5. Prostředky alternativního řešení sporů je v budoucnu možno spojit s většími reformními zásahy do správního soudnictví v obou státech, jako je zřízení nezávislých správních tribunálů.⁷¹¹

6.3 Role státního zastupitelství, prokuratury a ombudsmana

6.3.1 Česká republika

Státní zastupitelství a správní soudnictví

Působnost státního zastupitelství v rámci soudního řízení správního v současné podobě zavedl soudní řád správní, který ji však upravuje v jediném ustanovení.⁷¹² Podle

⁷⁰⁷ Zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

⁷⁰⁸ Ta byla implicitně obsažena v § 72 odst. 1 s.ř.s. *in fine*, podle kterého byla lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu zachována, pokud byla žaloba ve lhůtě podána u správního orgánu, proti jehož rozhodnutí směřuje. Stalo se tak na základě pozměňovacího návrhu ústavně právního výboru (srov. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2011, VI. volební období, sněmovní tisk č. 319/1, www.psp.cz).

⁷⁰⁹ Srov. KMIECIAK, Zbigniew. *Koncepcja zintegrowanego systemu odwoławczego w sprawach administracyjnych. Państwo i Prawo*, 2010, č. 1.

⁷¹⁰ K tomu srov. např. KMIECIAK, Zbigniew. *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie, op. cit.*, s. 190.

⁷¹¹ K tomu srov. ČEBIŠOVÁ, Taisia, *op. cit.*, s. 111.

§ 66 odst. 2 s.ř.s. je žalobu proti rozhodnutí správního orgánu oprávněn podat nejvyšší státní zástupce, a to za podmínky, že k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem. Jedná se o jednu ze tří zvláštních žalob k ochraně veřejného zájmu. Tuto žalobu může nejvyšší státní zástupce podat do tří let od právní moci rozhodnutí, nebo – pokud rozhodnutí právní moci nenabývá – od doručení rozhodnutí posledního účastníku, který proti němu mohl žalobu sám podat (srov. § 72 odst. 2 s.ř.s.). Podle důvodové zprávy k vládnímu návrhu soudního řádu správního „*zvláštní žalobní legitimaci zákon svěřuje nejvyššímu státnímu zástupci k tomu, aby vlastním návrhem požadoval odstranění nezákonného rozhodnutí v delší lhůtě tam, kde pro to shledá závažný veřejný zájem a jiný způsob nápravy není možný. Může tu jít o případy nepřiliš časté, ale veřejností citlivě vnímané, například tam, kde nezákonné rozhodnutí bylo dosaženo úplatkem a není tu již jiná právní cesta, kterou by bylo možno takové rozhodnutí odstranit.*“⁷¹³

Již před novou úpravou správního soudnictví, kterou přinesl soudní řád správní po zrušení části páté občanského soudního řádu nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/99, se však o roli státního zastupitelství ve správním soudnictví živě hovořilo. Návrh zákona o státním zastupitelství⁷¹⁴ počítal s pravomocí krajského státního zastupitelství podat žalobu proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu, má-li za to, že to vyžaduje ochrana veřejného zájmu. Tento návrh zákona sice nakonec nebyl přijat, ale byl důkazem společenské potřeby, kdy po zrušení prokuratury měly kontrolu právního řádu před jeho porušováním v něčí prospěch v rukou výhradně správní orgány a chyběl zde žalobce, který

⁷¹² Při obnovení správního soudnictví v Československu na počátku 90. let dnes již minulého století zákonem č. 519/1991 Sb., který do o.s.ř. vložil novou část pátou nazvanou „správní soudnictví“, byli účastníky řízení žalobce a žalovaný. Žalobcem byla podle tehdejší úpravy fyzická nebo právnická osoba, která o sobě tvrdila, že jako účastník správního řízení byla rozhodnutím správního orgánu zkrácena na svých právech. Podat žalobu mohla rovněž fyzická nebo právnická osoba, se kterou nebylo ve správním řízení jednáno jako s účastníkem, ač s ní jako s účastníkem jednáno být mělo (srov. § 250 odst. 1 a 2 o.s.ř. ve znění zákona č. 519/1991 Sb.). Správní soudnictví bylo obnoveno ještě za existence prokuratury a jejího všeobecného dozoru. Prokurátor nebyl nadán pravomocí podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Soud však měl povinnost řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přerušit, bylo-li toto rozhodnutí napadeno protestem prokurátora. Pokud bylo následně rozhodnutí zrušeno nebo změněno, soud musel řízení o žalobě zastavit (srov. § 250i odst. 2 o.s.ř. ve znění zákona č. 519/1991 Sb.). Ústava ČR zakotvila státní zastupitelství ve svém čl. 80 s tím, že toto má za úkol zastupovat veřejnou žalobu v trestním řízení a vykonává další úkoly, stanoví-li tak zákon. V ustanovení čl. 109 svěřila Ústava ČR prokuratuře ČR zabezpečování úkolů státního zastupitelství do doby jeho zřízení. Státní zastupitelství bylo zřízeno zákonem č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, který ke dni 1. ledna 1994 zrušil prokuraturu a její všeobecný dozor (srov. § 45 zákona o státním zastupitelství). Státní zastupitelství charakterizuje jako soustavu úřadů státu, určených k zastupování státu při ochraně veřejného zájmu ve věcech svěřených zákonem do působnosti státního zastupitelství (§ 1 odst. 1).

⁷¹³ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2001, III. volební období, sněmovní tisk č. 1080.

⁷¹⁴ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 1999, III. volební období, sněmovní tisk č. 370.

by se mohl dovolat přezkoumání správního rozhodnutí před správním soudem, aniž by tvrdil, že došlo k porušení subjektivních práv jeho či kohokoliv jiného.⁷¹⁵

Státní zastupitelství je soustava úřadů státu, určených k zastupování státu při ochraně veřejného zájmu ve věcech svěřených zákonem do působnosti státního zastupitelství (§ 1 odst. 1 zákona o státním zastupitelství). Státní zastupitelství není pouze orgánem veřejné žaloby v trestním řízení, nýbrž vykonává působnost v jiném než trestním řízení (srov. § 4 zákona o státním zastupitelství).

Pravomoc podat žalobu k ochraně veřejného zájmu je pravomocí nejvyššího státního zástupce diskreční. Je tedy pouze na jeho úvaze, zda žalobu v konkrétním případě podá, či nikoliv (srov. dikci „žalobu je oprávněn podat“). Naproti tomu „*při zjišťování existence veřejného zájmu nejde o volné uvážení, nýbrž o řešení otázky právní*“.⁷¹⁶ Pojem veřejný zájem vyložil rovněž Nejvyšší správní soud, a to tak, že „*veřejný zájem je pojmem, který právní řád České republiky výslovně obsahově nevynezuje, nicméně, který se vyskytuje v celé řadě právních předpisů. Jde tedy o tzv. neurčitý právní pojem. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Zákonodárce tak vytváří správnímu orgánu prostor, aby posoudil, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého pojmu či nikoli. Mnohdy mu dává vodítko tím, že se snaží uvést co nejvíce charakteristických znaků věci nebo jevů, které má neurčitý právní pojem zahrnovat.*“⁷¹⁷ Ustanovení § 66 odst. 2 s.ř.s. kombinuje diskreční pravomoc a neurčitý právní pojem. Nejvyšší státní zástupce je k podání žaloby legitimován pouze, shledá-li k tomu závažný veřejný zájem.

Závěr o tom, zda je ve věci dán závažný veřejný zájem, nepodléhá přezkumu správními soudy.⁷¹⁸ Žaloba může být nejvyšším státním zástupcem podána v případě porušení právního řádu v něčí prospěch, ale i neprospěch, stejně tak může být podána

⁷¹⁵ K tomu srov. VOPÁLKA, Vladimír et al. *Soudní řád správní. Komentář, op. cit.*, s. 158. Soudní judikatura ve věcech správních, 619/2000.

⁷¹⁶ HOETZEL, Jiří. *Zájmy veřejné*. In *Slovník veřejného práva československého*. Sv. V. Brno, 1948, s. 578.

⁷¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.10.2003, č.j. 2 As 11/2003-164, www.nssoud.cz.

⁷¹⁸ VOPÁLKA, Vladimír et al., *Soudní řád správní. Komentář, op. cit.*, s. 158. R 1455 Sb. NSS.

i v případě, došlo-li k uplatnění mimořádných opravných prostředků nebo dozorčích prostředků nápravy (zejména půjde o obnovu řízení a přezkumné řízení).⁷¹⁹

Vyřešena musela být otázka, zdali může nejvyšší správní zástupce podat žalobu i proti rozhodnutí prvoinstančního orgánu, tedy tam, kde nebyl podán řádný opravný prostředek. Ochrany práv se lze ve správním soudnictví domáhat po vyčerpání řádných opravných prostředků, jinak je taková žaloba proti rozhodnutí správního orgánu *ex lege* nepřipustná (srov. § 5, § 68 písm. a) s.ř.s.). *Ratio legis* ustanovení § 66 odst. 2 s.ř.s. však jednoznačně vede k závěru, že nejvyšší státní zástupce může žalobu k ochraně veřejného zájmu podat i tam, kde řádné opravné prostředky nebyly vyčerpány. Tento názor potvrdila i judikatura, podle které „*lpění na vyčerpání řádných opravných prostředků v případě žaloby podané z důvodu ochrany veřejného zájmu, tedy žaloby, kterou podává nejvyšší státní zástupce, který nemůže podat řádný opravný prostředek, by nebylo v souladu s rozumným výkladem práva, neboť nejvyšší státní zástupce by mohl takovou žalobu podat pouze v případě, že některý z účastníků řádné opravné prostředky vyčerpá, byl by tedy odvislý od podmínky, jejíž splnění není v jeho moci. Nelze totiž pominout, že v případě, kdy by správní orgán .. žádné další účastníky nepřipustil, či že by se účastníci řízení řádným opravným prostředkem nebránili, nedošlo by k vyčerpání opravných prostředků, z čehož by plynula i faktická nemožnost podat správní žalobu ve veřejném zájmu, což jistě nebylo úmyslem zákonodárce.*“⁷²⁰

Nejvyšší správní zástupce je při podání žaloby tedy vázán pouze výše uvedenou lhůtou a skutečností, že k jejímu podání shledal závažný veřejný zájem. K využití této své pravomoci však nemůže být žádným způsobem nucen a je tedy absolutně na jeho zvážení, zda žalobu ve správním soudnictví podá.

V řízení, které bylo zahájeno podáním žaloby k ochraně veřejného zájmu nejvyšším státním zástupcem, má tento pochopitelně práva a povinnosti žalobce (§ 33 odst. 1 s.ř.s.). Po pravomocném rozhodnutí krajského soudu může tedy proti němu podat kasační stížnost, kterou se jako stěžovatel může obrátit na Nejvyšší správní soud, aby rozhodnutí krajského soudu zrušil (§ 102 s.ř.s.). V takovém případě se pochopitelně na něj nebude vztahovat obecná povinnost stěžovatele být v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem, neboť stěžovatel advokátem zastoupen být nemusí, má-li vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro

⁷¹⁹ VOPÁLKA, Vladimír et al., *Soudní řád správní. Komentář, op. cit.*, s. 158-159. R 1455 Sb. NSS

⁷²⁰ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23.4.2008, č.j. 29 Ca 60/2006-44, R 1625 Sb. NSS.

výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s.ř.s.).⁷²¹ Pakliže bude kasační stížnost podána žalovaným, bude nejvyšší státní zástupce účastníkem řízení o kasační stížnosti (§ 105 odst. 1 s.ř.s.).

Kromě nejvyššího státního zástupce soudní řád správní ve svém § 66 legitimuje k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu v odstavci 1 rovněž správní orgán (za podmínek určených zákony upravujícími řízení před správními orgány) a v odstavci 3 toho, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.

Žalobní legitimace správních orgánů vycházela z rekodifikace správního řádu. Počítalo se totiž s tím, že správní orgány napříště nebudou již mít možnost rušit či měnit pravomocná rozhodnutí. Tento záměr však nebyl naplněn a i současný správní řád⁷²² upravuje kupříkladu přezkumné řízení (§ 94 an.) a obnovu řízení na základě rozhodnutí správního orgánu (§ 100 odst. 3 a 4) jako tzv. dozorčí prostředky.⁷²³

Naproti tomu žalobní legitimace mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, se stala aktuální v souvislosti s Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, která byla přijata dne 25.6.1998 v Aarhusu a vstoupila v platnost v říjnu roku 2004.⁷²⁴ V literatuře byl vyjádřen názor, že díky ustanovení § 66 odst. 3 s.ř.s. je Aarhuská úmluva přímo aplikovatelná.⁷²⁵ Nejvyšší správní soud se však k otázce přímé aplikovatelnosti Aarhuské úmluvy postavil negativně.⁷²⁶

S žalobní legitimací k ochraně veřejného zájmu podle § 66 odst. 3 soudního řádu správního přišla novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí z roku 2009.⁷²⁷ Novela tak napříště počítá se žalobní legitimací občanského sdružení nebo obecně

⁷²¹ Podle § 17 odst. 1 zákona o státním zastupitelství může být státním zástupcem jmenován státní občan České republiky, který je způsobilý k právním úkonům, bezúhonný, ke dni jmenování dosáhl věku nejméně 25 let, získal vysokoškolské vzdělání studiem magisterského studijního programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice, úspěšně složil závěrečnou zkoušku, jeho morální vlastnosti dávají záruku, že bude funkci řádně zastávat, a souhlasí se svým jmenováním do funkce státního zástupce a s přidělením k určitému státnímu zastupitelství. Srov. rovněž podmínky pro zápis do seznamu advokátů v § 5 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii.

⁷²² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁷²³ K tomu srov. VOPÁLKA, Vladimír et al., *Soudní řád správní. Komentář, op. cit.*, s. 158. MIKULE, Vladimír. Správní soudnictví. In HENDRYCH, Dušan a kol. 2006, s. 556.

⁷²⁴ Tzv. Aarhuská úmluva vyhlášená pod č. 124/2004 Sb. m. s.

⁷²⁵ FRANC, Pavel. Žaloby ve veřejném zájmu (část I.). *Via Iuris*, 2005, č. 1, s. 19.

⁷²⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.3.2007, č.j. 2 As 12/2006-111, www.nssoud.cz, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.2.2008, č.j. 6 As 52/2006-155, www.nssoud.cz.

⁷²⁷ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).

prospěšné společnosti, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek, nebo dotčené obce, a to za splnění blíže stanovených podmínek.⁷²⁸

Na podávání žalob k ochraně veřejného zájmu však určitým způsobem participuje rovněž ombudsman.

Veřejný ochránce práv a správní soudnictví

Českou variantou ombudsmana, kterého teorie správního práva charakterizuje jako „nezávislou a nestrannou osobu volenou parlamentem, která na základě stížností nebo z vlastní iniciativy a poměrně neformálně šetří namítanou protiprávnost nebo jiná pochybení v jednání (včetně event. nečinnosti) veřejné správy“,⁷²⁹ je Veřejný ochránce práv. Ten působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod (§ 1 odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv).⁷³⁰

Do 1. ledna 2012 soudní řád správní s účastí Veřejného ochránce práv výslovně nepočítal. V době jeho přijímání se v souvislosti s reformou správního soudnictví místy dokonce objevily pochybnosti, zda tato instituce bude mít nadále smysl. Tyto však byly záhy jednoznačně vyvráceny.⁷³¹ Dosavadní zkušenost koexistence „nové úpravy“ správního soudnictví a Veřejného ochránce práv v souladu s citovaným autorem prokázala, že „účel a způsob práce při výkonu správního soudnictví a působnosti Veřejného ochránce práv je odlišný. Jednání Veřejného ochránce práv má ve vztahu k rozhodování ve správním soudnictví jen komplementární povahu...“⁷³²

Již v souvislosti s odbornou diskusí nad novou úpravou správního soudnictví S. Pazderka prosazoval, aby pravomoc podat žalobu ve veřejném zájmu byla svěřena Veřejnému ochránci práv. Naproti tomu byl skeptický k racionalitě přisouzení této

⁷²⁸ Srov. Čl. I bod 4 zákona č. 436/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.

⁷²⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*, s. 374.

⁷³⁰ Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.

⁷³¹ SLÁDEČEK, Vladimír. Může „nové“ správní soudnictví nahradit Veřejného ochránce práv? *Právní rozhledy*, 2002, č. 8

⁷³² Tamtéž, str. 375.

pravomoci státnímu zastupitelství. Podle něj totiž žalobce ve veřejném zájmu ve správním soudnictví musí mít možnost výstupy veřejné správy soustavně sledovat a být pro tuto činnost řádně (technicky a personálně) vybaven.⁷³³

Formalizované spolupůsobení Veřejného ochránce práv při podávání žalob k ochraně veřejného zájmu však přinesl až zákon č. 381/2005 Sb., který novelizoval zákon o Veřejném ochránci práv i zákon o státním zastupitelství. Podle ustanovení § 22 odst. 3 zákona o Veřejném ochránci práv byl Veřejný ochránce práv oprávněn navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. Pokud nejvyšší státní zástupce žalobu nepodal, postupovalo se podle zvláštního zákona, tedy podle zákona o státním zastupitelství. Podle jeho § 12 odst. 6 měl nejvyšší státní zástupce nejpozději do 3 měsíců od doručení návrhu povinnost vyrozumět Veřejného ochránce práv o způsobu vyřízení jeho návrhu na podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. Nevyhovění návrhu nejvyšší státní zástupce odůvodní.

Podle důvodové zprávy se zákonem č. 381/2005 Sb. formálně zakotvilo právo Veřejného ochránce práv navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu ve správním soudnictví, který je subjektem oprávněným takovou žalobu podat. Oprávnění ochránce bylo doplněno stanovením povinnosti nejvyššího státního zástupce vyrozumět ochránce nejpozději do 3 měsíců od doručení návrhu o způsobu jeho vyřízení a v případě, že návrhu nevyhoví, odůvodnit, proč tak učinil. Povinnost odůvodnit případné nevyhovění návrhu ochránce byla nejvyššímu státnímu zástupci uložena proto, že bez ní by oprávnění ochránce navrhnout žalobu ztratilo smysl. I nyní totiž může kdokoliv podat nejvyššímu státnímu zástupci podnět k podání žaloby.⁷³⁴

Již před přijetím této úpravy však Veřejný ochránce práv dvakrát neformálně požádal nejvyššího státního zástupce (jednalo se o nejvyšší státní zástupkyni Mgr. Marii Benešovou), aby podal žalobu k ochraně veřejného zájmu. V obou případech byla žaloba podána, nicméně Veřejný ochránce práv nebyl informován (a ani nemusel být) o výsledcích těchto řízení.⁷³⁵

⁷³³ PAZDERKA, Stanislav. Ochrana veřejného zájmu ve správním soudnictví. *Právní rozhledy*, 2001, č. 10, s. 479.

⁷³⁴ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2004, IV. volební období, sněmovní tisk č. 751.

⁷³⁵ KOUKAL, Pavel. Veřejný ochránce práv a žaloba ve veřejném zájmu. *Státní zastupitelství*, 2008, č. 11-12, s. 85.

P. Koukal poukazoval na nekonzistentnost citovaných ustanovení zákona o Veřejném ochránci práv a zákona o státním zastupitelství. Zatímco zákon o Veřejném ochránci práv počítal s tím, že podle zákona o státním zastupitelství se bude postupovat pouze v případě nevyhovění návrhu Veřejného ochránce práv, zákon o státním zastupitelství stanovil povinnost Veřejného ochránce práv informovat o způsobu vyřízení jeho návrhu vždy. A dále upozorňoval na to, že zákon nestanovil lhůtu, ve které má nejvyšší státní zástupce – v případě, že návrhu Veřejného ochránce práv vyhoví – žalobu podat, nebo na to, že v případě vyhovění návrhu svůj postup nemusel nikterak zdůvodňovat.⁷³⁶ Za nedostatek bylo možno rovněž považovat, že pokud nejvyšší státní zástupce formálně Veřejnému ochránci práv vyhověl, mohl žalobu podat z úplně jiných skutkových a právních důvodů.

Zákon o Veřejném ochránci práv upravoval postup Veřejného ochránce práv v oblasti správního soudnictví ještě v jednom směru. Jestliže je podnět Veřejnému ochránci práv ze strany fyzické nebo právnické osoby podle svého skutečného obsahu žalobou či opravným prostředkem ve správním soudnictví, má Veřejný ochránce práv povinnost o tom stěžovatele neprodleně vyrozumět a poučit jej o správném postupu (srov. § 13 zákona o Veřejném ochránci práv).

V souvislosti s rolí Veřejného ochránce práv v soudním řízení správním je nutné zmínit novelu soudního řádu správního provednou zákonem č. 303/2011 Sb. Její původní verze bylo navrhováno, aby Veřejný ochránce práv měl napříště pravomoc podat žalobu k ochraně veřejného vedle nejvyššího státního zástupce.⁷³⁷ Zároveň se navrhovalo zrušení výše rozebíraných ustanovení zákona o Veřejném ochránci práv a zákona o státním zastupitelství upravujících pravomoc Veřejného ochránce práv pouze navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání takovéto žaloby.

Podle důvodové zprávy k této novele „*Ochránce za dobu své činnosti podal dva podněty k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu a tři návrhy k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. V jeho činnosti se tedy jedná o zcela výjimečný nástroj zjednání nápravy tam, kde se nepodařilo napravit nezákonný postup úřadu jinak. Zvláštní žalobní legitimace pro veřejného ochránce práv k ochraně veřejného zájmu*

⁷³⁶ Tamtéž.

⁷³⁷ Viz Knihovna připravované legislativy, <http://eklep.vlada.cz>, č.j. 139/10) Navrhováno bylo následující znění § 66 odst. 2 s.ř.s.: „*Žalobu je oprávněn podat nejvyšší státní zástupce nebo veřejný ochránce práv, jestliže k jejímu podání shledají závažný veřejný zájem.*“

je navržena v této novele zejména pro to, že „filtr“ prostřednictvím nejvyššího státního zástupce možno pokládat za zcela nedůvodný. Zvláštní žalobní legitimace ochránci umožní efektivněji a rychleji reagovat na zjištění z jeho činnosti. Současně o jeho návrhu rozhodne autoritativně a konečným způsobem soud, což přímo přispěje ke sjednocení správní praxe. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu je posílením nezávislosti veřejného ochránce práv vůči moci exekutivní, a je tedy v souladu s jeho postavením v rámci soustavy státních orgánů.“

Verze novely schválená Parlamentem ČR změnila soudní řád správní v tom smyslu, že žalobu je nyní oprávněn podat Veřejný ochránce práv, jestliže k jejímu podání prokáže závažný veřejný zájem.⁷³⁸

Vybrané interpretační problémy současné úpravy žalob k ochraně veřejného zájmu

Rozšířením žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu ve prospěch Veřejného ochránce práv se může stát velice aktuální otázka interpretace dalších ustanovení § 66 s.ř.s. Jeho odstavec 5 stanoví, že žaloba podle odstavců 1 až 3 je nepřipustná a bude proto odmítnuta (§ 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s.), pokud v ní uplatňované právní důvody byly uplatněny v téže věci v jiné žalobě již soudem zamítnuté. Jedná se o modifikaci zásady *res iudicata*. Pokud však uplatňované právní důvody, tedy tzv. žalobní (stížní) body, budou odlišné, mohla by být podána žaloba i ve věci, ve které již byla žaloba krajským soudem zamítnuta, popřípadě zamítnuta i kasační stížnost podaná proti zamítavému rozsudku krajského soudu.⁷³⁹

Jako problematická se do účinnosti zákona č. 303/2011 Sb. jevila aplikace ustanovení § 66 odst. 6 s.ř.s. (původně odstavec 5), podle kterého žaloba podle odstavců 1 až 3 byla rovněž nepřipustná a měla být odmítnuta (§ 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s.), byla-li podána další žaloba podle téhož odstavce, a to i tehdy, je-li podána jiným k tomu oprávněným, třebaže ten takovou žalobu ve věci dosud nepodal. Jeho *ratio legis* bylo nepochybně zakotvit překážku litispendence, ale zákonodárce ustanovení formuloval

⁷³⁸ Srov. § 66 odst. 3 s.ř.s., ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

⁷³⁹ K tomu srov. VOPÁLKA, Vladimír et al., *Soudní řád správní. Komentář, op. cit.*, s. 159. BROTHÁNKOVÁ, Jana, ŽIŠKOVÁ, Marie. *Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou*. 2. vydání. Praha : Linde Praha, 2006, s. 108.

poněkud nešťastně a je proto poměrně nesrozumitelné. Podle některých názorů „žalobu totiž nelze podat ani v tom případě, že jiný subjekt oprávněný k podání žaloby ve veřejném zájmu podle stejného odstavce § 66 s.ř.s. žalobu vůbec nepodal.“⁷⁴⁰ Problémy, které tak mohly vzhledem k navrhované úpravě úpravy pravomocí nejvyššího státního zástupce a Veřejného ochránce práv vzniknout, jsou zřetelné. Zákodárce však s rozšířením žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu o Veřejného ochránce práv přistoupil rovněž k nové a srozumitelnější formulaci § 66 odst. 5 s.ř.s. (dnes odst. 6), podle kterého je žaloba nepřijatelná, pokud již žalobu v téže věci podal ze stejných právních důvodů někdo jiný.

6.3.2 Polská republika

Prokuratura a správní soudnictví. Retrospektiva⁷⁴¹

Zřízením Nejvyššího správního soudu v roce 1980 bylo zakončeno období, kdy kontrola činnosti veřejné správy podléhala výlučně tzv. všeobecnému dozoru prokuratury. Jen na okraj je třeba odkázat na práci *W. Czerwińskiego*, podle kterého však již v roce 1957 byl prosazován vznik správního soudnictví, na jehož existenci měla zájem rovněž prokuratura, které by umožnilo lépe vykonávat své úkoly.⁷⁴²

Od počátku této úpravy byla přiznána prokurátorovi pravomoc podat žalobu proti rozhodnutí orgánu státní správy. Vedle něj mohli žalobu podat účastník řízení a společenská organizace, která se účastnila správního řízení (čl. 197 KPA 1980).

Prostřednictvím této pravomoci mohly orgány prokuratury vykonávat jeden ze svých úkolů, a sice střežit (lidovou) zákonnost, bdít nad ochranou společenského vlastnictví a zaručovat úctu k právům občanů (čl. 2 odst. 1 zákona o prokuratuře Polské lidové republiky z roku 1967).⁷⁴³ Pravomoc prokurátora nebyla podmíněna jeho účastí ve správním řízení, ani vyčerpáním instančního postupu ve správním řízení, což byla

⁷⁴⁰ FRANC, Pavel, *op. cit.*, s. 20.

⁷⁴¹ K vývoji postavení prokuratury v Polské republice srov. KUDRNA, Jan, BANASZKIEWICZ, Bolesław. Postavení prokuratury v právním řádu Polské republiky. *Státní zastupitelství*, 2008, č. 11-12

⁷⁴² CZERWIŃSKI, Wiesław. Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym. In *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*. Warszawa : Naczelny Sąd Administracyjny, 2005, s. 115.

⁷⁴³ Ustawa z dnia 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. 1967 Nr 13, poz. 55.

jinak obligatorní podmínka podání správní žaloby (čl. 198 KPA 1980). Pokud však byla předmětem soudního přezkumu nečinnost orgánů státní správy, byl rovněž prokurátor povinen nejdříve vyčerpat ochrany prostředky ve správním řízení.

Žalobu mohl prokurátor podat ve zvláštní lhůtě 6 měsíců ode dne doručení nebo oznámení rozhodnutí účastníku řízení a nevztahovala se tak na něj obecná lhůta 30 dnů (čl. 199 KPA 1980). Prokurátor, který podal žalobu ve správním soudnictví, nemohl pro totožné důvody vznést protest k příslušnému orgánu státní správy (čl. 189 KPA 1980).

Prokurátor se z logiky věci účastnil řízení o žalobě proti rozhodnutí orgánu státní správy, pokud sám žalobu podal, a vedle toho pak pokud byl účastníkem správního řízení, a nebo pokud soudu výslovně oznámil, že se řízení bude účastnit. Po podání žaloby jiným oprávněným subjektem totiž měl Nejvyšší správní soud povinnost informovat prokurátora o probíhajícím řízení. Na jeho uvážení pak bylo, zdali se jej bude účastnit (čl. 203 KPA 1980).

Generální prokurátor Polské lidové republiky byl jedním z orgánů, které mohly podat proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o žalobě proti rozhodnutí orgánu státní správy mimořádnou revizi k Nejvyššímu soudu, a to tehdy, pokud rozhodnutí soudu závažným způsobem porušovalo právo či zájem Polské lidové republiky (čl. 210 KPA 1980). Mimořádná revize byla základním prostředkem dozoru Nejvyššího soudu nad rozhodovací činností Nejvyššího správního soudu.

V průběhu 90. let došlo postupnými kroky k vypuštění ustanovení o prokuratuře z rámce ústavní úpravy, což bývá v literatuře označováno jako dekonstitucionalizace prokuratury. Jedním z jejich hlavních úkolů zůstalo však vedle stíhání trestných činů střežit zákonnost (čl. 2 dnes účinného zákona o prokuratuře).⁷⁴⁴

Podle zákona o Nejvyšším správním soudě z roku 1995 se řízení zahajovalo na základě žaloby podané oprávněným subjektem, za které zákon považoval jednak každého, kdo na tom měl právní zájem, a ve věcech týkajících se právních zájmů jiných osob dále prokurátora, obhájce občanských práv a společenskou organizaci v oblasti její činnosti určenou stanovami (čl. 33). Z dřívější úpravy byla převzata speciální šestiměsíční lhůta prokurátora pro podání žaloby (čl. 35 odst. 2). Stejně tak se na prokurátora nevztahovala povinnost před podáním žaloby vyčerpat opravné prostředky ve správním řízení (čl. 34 odst. 1). Tyto zvláštní pravomoci prokurátora mu

⁷⁴⁴ Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, Dz.U. 1985 Nr 31, poz. 138.

však nepříslušely, pokud se účastnil předcházejícího správního řízení.⁷⁴⁵ Prokurátor se účastnil řízení jednak v tom případě, že sám podal žalobu, a dále pak, pokud oznámil svou účast v řízení soudu (čl. 43 odst. 1). Rovněž byla zachována pravomoc Generálního prokurátora podat proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu mimořádnou revizi k Nejvyššímu soudu, jestliže toto rozhodnutí závažným způsobem porušovalo právo či zájem Polské republiky (čl. 57 odst. 2).

Katalog aktivně legitimovaných žalobců podle čl. 33 (konkrétně v jeho odstavci 2) zákona z roku 1995 (tedy včetně prokurátora) měl charakter *legis generalis* a toto ustanovení mohlo být aplikováno v takovém rozsahu, v jakém žalobní legitimace nebyla upravena v *lex specialis*.

Obhájce občanských práv a správní soudnictví. Retrospektiva

Obhájce občanských práv je polskou variantou ombudsmana.⁷⁴⁶ Tento orgán vznikl zákonem o obhájci občanských práv v roce 1987,⁷⁴⁷ který mu dal za úkol střežit práva a svobody občanů (čl. 1 odst. 2). Již od počátku své existence byly obhájci občanských práv přiznány pravomoci ve správním soudnictví. Od roku 1987 to byl tedy rovněž on, kdo mohl podle čl. 210 KPA 1980 podat k Nejvyššímu soudu mimořádnou revizi proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Postupem času získával obhájce občanských práv na významu, rozšiřovaly se jeho pravomoci a dá se říci, že v určitých oblastech začal přebírat místo prokuratury. O této tendenci svědčí fakt, že oproti dekonstitucionalizaci prokuratury se již po dvou letech svého vzniku dočkal obhájce občanských práv ústavní úpravy⁷⁴⁸ a svou ústavní pozici si drží dodnes. Současná Ústava PR jej řadí mezi orgány státní kontroly a ochrany práva (srov. oddíl IX). Obhájce občanských práv je ombudsmanem moci zákonodárné a je tak nezávislým orgánem ochrany práva podléhající pouze Sejmu (jedná se o komoru parlamentu, která spolu se Senátem zákonodárnou moc vykonává) a i nadále je jeho základním úkolem střežit svobody a práva člověka a občana stanovené Ústavou Polské republiky a jinými normativními akty (čl. 208 odst. 1, čl. 210).

⁷⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. května 2004, sp.zn. OSK 55/04, www.nsa.gov.pl (wyrok NSA z dnia 4 maja 2004 r., sygn. akt OSK 55/04).

⁷⁴⁶ K vymezení pojmu srov. výše.

⁷⁴⁷ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz.U. 1987 Nr 21, poz. 123.

⁷⁴⁸ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL, Dz.U. 1989 Nr 19, poz. 101.

Reforma správního soudnictví z roku 1995 posílila roli obhájce občanských práv takřka na úroveň orgánů prokuratury. Obhájce občanských práv patřil do skupiny aktivně legitimovaných žalobců obecnou normou čl. 33 odst. 2 zákona z roku 1995 a podobně jako prokurátor mohl soudní řízení správní zahájit podáním žaloby v šestiměsíční lhůtě, a to ve věcech týkajících se právních zájmů jiných osob. Ani na něj se nevztahovala povinnost před podáním žaloby vyčerpat opravné prostředky ve správním řízení. Byla zachována jeho pravomoc podat proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu mimořádnou revizi k Nejvyššímu soudu.

Zákon z roku 1995 je důkazem trendu, který platí i podle současné úpravy v Polské republice, a sice, že ačkoliv jsou úkoly orgánů prokuratury a obhájce občanských práv rozdílné, jejich pravomoci v soudním řízení správním jsou takřka shodné. Proto bude jejich role v současném správním soudnictví probrána společně.

Prokuratura, obhájce občanských práv a současné soudní řízení správní

Reforma z roku 2002 zachovala participaci na soudním řízení správním jak ze strany orgánů prokuratury, tak ze strany obhájce občanských práv, neboť se má za to, že se jedná o jednu z forem realizace demokratického právního státu.

Jak bylo výše uvedeno, orgány prokuratury mají za úkol střežit zákonnost a bdít nad stíháním trestných činů. Úkolem obhájce občanských práv je pak střežit svobody a práva člověka a občana. Prokurátor a obhájce občanských práv se mohou účastnit kteréhokoliv probíhajícího soudního řízení správního, podat žalobu nebo jeden z opravných prostředků proti rozhodnutí správního soudu, tedy kasační stížnost, stížnost nebo návrh na obnovu řízení; obhájce práv dětí (dětský ombudsman) může těchto pravomocí využít tehdy, jestliže to podle jeho hodnocení vyžaduje ochrana práv dítěte (srov. čl. 8 p.p.s.a.).⁷⁴⁹ Soudní řízení správní tak mohou iniciovat, nebo se účastnit řízení zahájeného jiným legitimovaným subjektem, a to v kterémkoliv jeho stádiu, popřípadě mohou iniciovat pokračování řízení podáním opravných prostředků.

Prokurátor a obhájce občanských práv mohou využít jedné ze svých pravomocí v rámci soudního řízení správního tehdy, pokud je splněna alespoň jedna ze dvou následujících podmínek. Buď to vyžaduje ochrana zákonnosti, nebo to vyžaduje

⁷⁴⁹ Na obhájce práv dětí se obdobně vztahuje to, co bude v následujících řádcích uvedeno ve vztahu k prokurátorovi a obhájci občanských práv.

ochrana práv člověka a občana. Splnění těchto podmínek je na výlučném posouzení prokurátora či obhájce občanských práv. Zákon neurčuje, zda se obě podmínky vztahují jak na prokurátora, tak i obhájce občanských práv. Vzhledem k jejich úkolům (*zadania*), jak jsou vymezeny zákonnou a ústavní úpravou, je třeba ustanovení čl. 8 PPSA vykládat tím způsobem, že prokurátor svých pravomocí může využít, jestliže to vyžaduje ochrana zákonosti, a obhájce občanských práv pak tehdy, jestliže to vyžaduje ochrana práv člověka a občana.⁷⁵⁰ Platí totiž, že „*státní orgán má povinnost realizovat své úkoly, využívající k tomu svých pravomocí. Co víc – může realizovat své úkoly výlučně za pomoci svých pravomocí, které mohou být využívány výlučně k realizaci právem stanovených úkolů.*“⁷⁵¹ H. Knysiak-Molczyk v této souvislosti připomíná, že obhájce občanských práv vykonává činnost tehdy, pokud osoba, jejíž práva byla porušena, využila všechny prostředky ochrany. Z povahy věci totiž obhájce občanských práv nevnučuje těmto osobám podání prostředků ochrany, stejně jako neplní funkci jejich zmocněnce.⁷⁵²

B. Adamiak rozlišuje žalobní legitimaci prokurátora a obhájce občanských práv podle zájmového kritéria. Legitimace a účastenství prokurátora jsou tak založeny na zásadě ochrany veřejného zájmu vycházející z čl. 7 Ústavy PR, podle kterého orgány veřejné moci působí na základě a v mezích práva, a souvisí tak s jeho úkolem střežit zákonost. Naproti tomu žalobní legitimace a účastenství obhájce občanských práv souvisí s ochranou právního zájmu subjektu, jehož práva a svobody byly porušeny činností, popřípadě nečinností orgánu veřejné správy.⁷⁵³ Které subjekty to mohou být, nastínil Nejvyšší soud, podle kterého činnost obhájce občanských práv se týká všech právních subjektů, které mohou využívat svých ústavně zaručených základních práv a svobod, tedy osob fyzických, právnických osob soukromého práva, ale i veřejnoprávních korporací.⁷⁵⁴

⁷⁵⁰ K tomu srov. např. KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna In WOŚ, Tadeusz (red.) *Postępowanie sądowoadministracyjne*, s. 159 nebo GOŁASZEWSKI, Piotr. *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*. Warszawa : C. H. Beck, 2009, str. 86.

⁷⁵¹ WOJTYCZEK, Krzysztof In SARNECKI, Paweł (red.) *Prawo konstytucyjne RP*. 4. wydanie. Warszawa : C. H. Beck, 2002, str. 292.

⁷⁵² KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna, In WOŚ, Tadeusz (red.) *Postępowanie sądowoadministracyjne*, s. 161.

⁷⁵³ ADAMIAK, Barbara In ADAMIAK, Barbara, BORKOWSKI, Janusz. *Postępowanie*, s. 426.

⁷⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. dubna 2002, sp.zn. III R 133/01, www.sn.pl (wyrok SN z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt III R 133/01).

Prokurátor nebo obhájce občanských práv mohou podat žalobu ve zvláštní prodloužené lhůtě šesti měsíců ode dne doručení rozhodnutí v individuální věci, nebo šesti měsíců ode dne účinnosti aktu či jiné činnosti odůvodňující podání žaloby (čl. 53 § 3 PPSA). Prokurátor a obhájce občanských práv rovněž nemají obecnou povinnost před podáním žaloby vyčerpat opravné prostředky ve správním řízení (čl. 52 § 1 PPSA). Správní soudy však potvrdily právní názor, který zaujaly již při výkladu předcházející právní úpravy, totiž že prokurátor, který se účastnil správního řízení, musí před podáním žaloby využít své možnosti napadnout správní rozhodnutí ve správním řízení. Nejvyššího správní soud to odůvodnil následujícím způsobem: „*Je nepochybné, že norma čl. 52 § 1 dovoluje prokurátorovi podat žalobu rovněž proti rozhodnutí orgánu první instance, když proti tomuto rozhodnutí nebylo podáno odvolání, ale může se to týkat pouze případu, když se prokurátor neúčastnil řízení. V opačném případě, pokud se prokurátor účastnil řízení, by to znamenalo, že prokurátor, kterému bylo doručeno rozhodnutí orgánu první instance a který, stejně jako účastník řízení, může podat odvolání, nezávisle na tom by mohl podat proti rozhodnutí orgánu první instance žalobu ke správnímu soudu. Nastala by tak situace, že v tom stejném řízení, ohledně stejného rozhodnutí, by prokurátorovi náleželo odvolání i žaloba ke správnímu soudu k orgánu vyššího stupně, přičemž čtrnáctidenní lhůta pro podání odvolání by běžela ode dne doručení rozhodnutí prokurátorovi a šestiměsíční lhůta pro podání žaloby by běžela ode dne doručení rozhodnutí účastníku řízení. Takový dualismus opravných prostředků nemá žádné racionální odůvodnění a navíc by takové řešení porušovalo zásadu, že v první řadě by věc měla být zkoumána orgány veřejné správy. Přijetí názoru, že prokurátor může podat ke správnímu soudu žalobu proti prvoinstančnímu rozhodnutí vydanému v řízení, kterého se účastnil, aniž by vyčerpal opravné prostředky, by rovněž vedlo k tomu, že ve stejné věci, proti stejnému rozhodnutí by účastník řízení podal odvolání k orgánu vyššího stupně a prokurátor žalobu ke správnímu soudu, čehož následkem by byla neakceptovatelná situace, ve které by odvolací orgán zkoumal odvolání a soud žalobu proti stejnému rozhodnutí.*“⁷⁵⁵

V případě, že prokurátor či obhájce občanských práv soudní řízení správní iniciovali, nebo že oznámili svou účast v řízení, správní soud má povinnost zacházet s nimi jako s účastníky řízení, jejichž práva jim přísluší (pokud řízení iniciovali, jsou

⁷⁵⁵ Usnesení sedmi soudců Nejvyššího správního soudu ze dne 10. dubna 2006 r., sp.zn. I OPS 6/05, www.nsa.gov.pl (uchwała siedmiu sędziów NSA z dnia 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OPS 6/05).

z logiky věci účastníky řízení). V takovém případě se řízení koná za jejich účasti, nicméně jejich neúčast na jednání nebrání projednání věci soudem (čl. 92 PPSA), ale pouze za podmínky, že byli řádně k tomuto jednání předvoláni.⁷⁵⁶

Prokurátor ani obhájce občanských práv nejsou vázáni advokátním, respektive rádcovským přímusem při podání kasační stížnosti. Obecně totiž platí, že kasační stížnost musí být sepsána advokátem nebo právním poradcem (čl. 175 PPSA).⁷⁵⁷

Obhájce občanských práv a generální prokurátor mohou dále podat Nejvyššímu správnímu soudu návrh na přijetí usnesení, které má za cíl vyložit právní předpisy, jejichž aplikace vedla k rozdílné rozhodovací činnosti správních soudů (čl. 264 § 2 ve spojení s čl. 15 § 1 odst. 2 PPSA).

Co se týče prokurátora, je třeba ještě zmínit, že je vyloučen z řízení z totožných důvodů jako soudce (čl. 24 PPSA), může se účastnit neveřejného zasedání (čl. 97 § 1 PPSA) a označení prokurátora musí obsahovat protokol o jednání (čl. 101 § 1 PPSA) i výrok rozsudku (čl. 138 p.p.s.a.).

6.3.3 Srhnutí

Učiněné srovnání postavení státního zastupitelství a Veřejného ochránce práv v českém soudním řízení správním a postavení prokuratury a obhájce občanských práv v soudním řízení správním polském ukazuje, že strohá úprava v soudním řádu správním není jediným možným přístupem.⁷⁵⁸

Rovněž v Polsku je však současný právní stav, zejména v souvislosti s reformou prokuratury a její netrestní působností, podrobován diskusi. V ní byl vysloven názor, že tato působnost (včetně působnosti v soudním řízení správním) by měla prokuratuře zůstat, neboť činnost obhájce občanských práv a jiných orgánů kontroly a ochrany

⁷⁵⁶ KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna In WOŚ, Tadeusz (red.) *Postępowanie sądowoadministracyjne*, s. 160.

⁷⁵⁷ Vedle advokátů jsou právní poradci (radcowie prawni) rovněž specializovanou profesí poskytující právní pomoc.

⁷⁵⁸ Je sice pravdou, že státní zastupitelství není prokuraturou a mohlo by se tak zdát, že je srovnáváno nesrovnatelné. Na druhou stranu je však *cum grano salis* lze v kontextu správního soudnictví považovat za orgány obdobné. Státní zastupitelství sice nevykonává všeobecný dozor, ale stejně jako prokuratura je orgánem veřejné žaloby hájící veřejný zájem, a to i ve správním soudnictví, kde může využít svých poznatků z výkonu trestní či jiné netrestní působnosti.

práva nepojímá ochranu všech subjektů, kterým však tato ochrana v demokratickém právním státě náleží.⁷⁵⁹

Postavení státního zastupitelství a Veřejného ochránce práv v České republice je v souvislosti s citovanou poslední novelou soudního řádu správního oblastí, která si zasloužila širší odbornou diskusi. V jejím rámci bylo možno se inspirovat se právě v sousední Polské republice, neboť tamější – přece jen delší – zkušenost se správním soudnictvím po jeho obnovení, stejně jako s institucí ombudsmana může být v mnoha ohledech přínosná.

Obecně je třeba souhlasit s názory, které se poměrně skepticky staví k rozšiřování působnosti Veřejného ochránce práv a odmítají tendence, které z něj vytváří jakousi „sběrnou“ instituci pro oblasti, které se vymykají z rámce tradičních působností ombudsmanů. Je připomínáno, že Veřejný ochránce práv je neformálně působící komplementární institucí s incidenční formou činnosti.⁷⁶⁰ Podle mého názoru se v případě rozšíření žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu nejedná o takovýto případ. Navrhovanou změnou se odstranilo skutečně nedůvodné řetězení „Veřejný ochránce práv-nejvyšší státní zástupce-soud“, nedostatky jehož úpravy byly již výše nastíněny. Lze rovněž souhlasit s citovanou důvodovou zprávou, že se bude jednat o výjimečný nástroj zjednání nápravy. Napříště podání žaloby bude v diskreční pravomoci rovněž Veřejného ochránce práv a bude pouze na jeho zvážení, zda žalobu podá, či nikoliv. Ostatně tato pravomoc umožní Veřejnému ochránci práv lépe vykonávat svou činnost a plnit své úkoly. Může se jednat o výše zmíněné situace, ve kterých podnět Veřejnému ochránci práv je žalobou ve správním soudnictví, ale lhůta pro její podání takového již stěžovateli uplynula (srov. § 72 odst. 1 s.ř.s.). K Veřejnému ochránci práv se totiž takový podnět může dostat již po této lhůtě a vyrozumění stěžovatele by stejně k účinnému podání žaloby směřovat nemohlo, neboť lhůtu pro zmeškání žaloby nelze prominout (srov. § 72 odst. 4 s.ř.s.). Pokud by Veřejný ochránce práv uznal námitky stěžovatele, mohl by podat sám žalobu k ochraně veřejného zájmu jsa k tomu vybaven odborným aparátem. Nebo by se mohlo jednat o případy, kdy Veřejný ochránce práv cítí potřebu „vyjudikovat“ určitou otázku v oblasti veřejné správy a jeho pravomoc podat žalobu k ochraně veřejného zájmu

⁷⁵⁹ Srov. GABERLE, Andrzej. O nowy kształt prokuratury w Polsce. *Państwo i Prawo*, 2007, č. 8, s. 14.

⁷⁶⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*, s. 388.

pomůže domoci se právního názoru správních soudů. Tato pravomoc by přitom nenarušovala doplňkový charakter jeho instituce.

Podle mého názoru se však rozšíření žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu může jevit poněkud nekonceptním, a to z více důvodů. Výše uvedené závěry polské administrativistky *B. Adamiak* lze totiž vztáhnout i na českou úpravu *de lege ferenda* a na problematiku je proto nutno nahlížet z pohledu zájmového kritéria. Veřejného ochránce práv totiž nelze považovat za instituci, která by zde byla k ochraně veřejného zájmu. Ten má totiž v souladu se svými zákonem stanovenými úkoly působit k ochraně osob a jejich základních práv a svobod. Přitom žalobu k ochraně veřejného zájmu lze podat jak ve prospěch, tak i v neprospěch jednotlivce. Role státního zastupitelství (prokuratury) a institucí ombudsmanského typu jsou odlišné a nelze je směšovat, a to i přes zdánlivou podobnost v některých oblastech jejich činnosti.⁷⁶¹ Spíše než rozšiřovat žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu se proto jeví jako vhodnější založení zvláštní žalobní legitimace Veřejného ochránce práv. Ten by tak mohl žalobu podat jen tehdy, pokud by to vyžadovala ochrana práv jednotlivce. Splnění této podmínky by bylo na jeho posouzení a bylo by z přezkumu správním soudem vyloučeno.

Stejně tak by bylo možné rozšířit diskusi v České republice i na oblast dalších druhů řízení ve správním soudnictví, které by si snad rovněž zasloužily obdobu žaloby k ochraně veřejného zájmu, k níž by byl legitimován některý z orgánů státního zastupitelství a Veřejný ochránce práv. Bylo by možné diskutovat o jejich speciální žalobní legitimaci v řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu, ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kompetenčních žalobách nebo v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.

Z tohoto pohledu se totiž jeví opět jako poněkud nekonceptní vybavení Veřejného ochránce práv žalobní legitimací v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a nikoliv již v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Pokud totiž opatření obecné povahy⁷⁶² stojí na pomezí mezi právními předpisy a správními rozhodnutími,⁷⁶³ mohl by Veřejný ochránce práv podle navrhované úpravy podat návrh

⁷⁶¹ K tomu srov. SLÁDEČEK, Vladimír. Ombudsman a jeho role. In PAVLÍČEK, Václav. a kol. *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda*. Praha: Linde Praha, 1998, str. 348 an.

⁷⁶² K pojmu srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*, s. 156–162 a literaturu tam uvedenou.

⁷⁶³ Tamtéž, str. 157.

na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení pro jeho rozpor s ústavním pořádkem nebo zákonem,⁷⁶⁴ na žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, ale nikoliv již návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Vzhledem k charakteru jeho činnosti a úkolům by přitom taková legitimace mohla být účelná, a to o nic méně než v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

Zcela na závěr je třeba říci, že vybavení Veřejného ochránce práv žalobní legitimací v soudním řízení správním jej poněkud vzdaluje od klasického modelu instituce ombudsmana. V. Sládeček uvádí, že „*Je třeba zdůraznit, že návrh opatření (rozuměj Veřejného ochránce práv po provedeném šetření, pozn. aut.) nemá povahu závazného rozhodnutí, svým charakterem jde o úkon toliko iniciační, doporučující. To souvisí s tím, že procedura „vyřizování“ podnětů není kvalifikovaným právním procesem (procesem v pravém smyslu slova), kde by se rozhodovalo o právech a povinnostech a který by kupř. končil právním aktem, jenž by měl bezprostřední právní účinky, nabýval právní moci apod.* Ostatně v „*přátelské radě*“, v *nevychovnostenském jednání právě tkví podstata všech ombudsmanských institucí.*“⁷⁶⁵ Navíc co se týče výše k diskusi navrhovaných typů řízení před správními soudy ohledně zvláštní žalobní legitimace, je rovněž třeba říci, že zejména Veřejný ochránce práv je dostatečně vybaven k tomu, aby mohl těmto situacím v činnosti veřejné správy čelit. Právě pro nezávaznost závěrů Veřejného ochránce práv však souhlasím s jeho zvláštní žalobní legitimací v soudním řízení správním, a to i přesto, že se tím česká varianta ombudsmana poněkud odchýlila od své podstaty.

Jako komplementární pravomoc Veřejného ochránce práv a orgánů státního zastupitelství, jejíž výkon by byl pouze na jejich uvážení, totiž může přispět k efektivnější ochraně základních práv a svobod a veřejného zájmu. Je však nutno ji považovat, a to zejména v případě Veřejného ochránce práv, jako *ultima ratio*, tedy cestu, kdy nápravy, ať již v případě ochrany veřejného zájmu (orgány státního zastupitelství), nebo v případě ochrany práv jednotlivce (Veřejný ochránce práv), by nebylo možné dosáhnout jinými prostředky.

⁷⁶⁴ Srov. čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy a § 64 odst. 2 písm. f) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

⁷⁶⁵ SLÁDEČEK, Vladimír, *Obecné správní právo.*, str. 385.

7. Opravné prostředky v českém a polském soudním řízení správním

Předmětem této kapitoly bude úprava opravných prostředků v současném českém a polském soudním řízení správním. Výše bylo uvedeno, že hlavním účelem správního soudnictví jsou kontrola veřejné správy a ochrana subjektivních práv jednotlivců před veřejnou správou. Tuto ochranu poskytuje soud, tedy nezávislý a nestranný orgán, a to v určitém procesu (řízení), jehož cílem je závazné rozhodnutí sporu o tom, zda jednání či nečinnost veřejné správy byla, či nebyla v souladu s právem. Avšak toto rozhodnutí musí být stejně tak správné a spravedlivé a musí být vydané po řádném procesu. K zajištění těchto garancí slouží právě institut opravných prostředků.⁷⁶⁶

Trefně definuje pojem opravného prostředku V. Sládeček, podle kterého se jedná o „*právní nástroj, který má k dispozici účastník řízení k tomu, aby vyjádřil nespokojenost s rozhodnutím a požádal o jeho přezkoumání*“, na něž má dle procesního práva právní nárok.⁷⁶⁷ Polská procesualistika rozlišuje odvolací prostředky (*środki odwoławcze*) a opravné prostředky (doslova „prostředky napadení“, pol. *środki zaskarżenia*). Všechny opravné prostředky směřují ke zrušení nebo změně rozhodnutí soudu, odvolací prostředky jsou pak pouze ty opravné prostředky, které charakterizuje devolutivnost a suspenzivnost.⁷⁶⁸

7.1 Kasační stížnost

7.1.1 Česká republika

⁷⁶⁶ Srov. Macková, Alena In WINTEROVÁ, Alena a kol. *Civilní právo procesní. Vysokoškolská učebnice*. 3. vydání, *op. cit.*, s. 429; HANAUSEK, Stanisława. *Orzeczenie sądu rewizyjnego w procesie cywilnym*. Warszawa : Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1966, s. 10.

⁷⁶⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*, s. 138.

⁷⁶⁸ Srov. např. JODŁOWSKI, Jerzy et al. *Postępowanie cywilne*. 6. wydanie. Warszawa : LexisNexis, 2009, s. 473. U odvolacího prostředku se však nutně vyžaduje pouze účinek devolutivní, suspenzivní účinek není zcela nezbytný.

Český zákonodárce reagoval na již výše uvedené – byť minimální – požadavky kladené ústavním pořádkem České republiky na řízení ve správním soudnictví úpravou kasační stížnosti v soudním řádu správním⁷⁶⁹ a označením Nejvyššího správního soudu za vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví, který v souladu s tímto postavením zajišťuje jednotu a zákonost rozhodování tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech v případech stanovených zákonem, a dále rozhoduje v dalších případech stanovených zákonem.⁷⁷⁰ Ačkoliv vládní návrh soudního řádu správního⁷⁷¹ vychází z toho, že české soudní řízení správní je řízením jednoinstančním, domnívám se, že tato teze platí pouze tam, kde proti rozhodnutí krajských soudů, které vedle Nejvyššího správního soudu vykonávají pravomoc a působnost ve správním soudnictví, není přípustná kasační stížnost nebo tam, kde Nejvyšší správní soud rozhoduje jako správní soud první a poslední instance. Ve věcech, kde je však kasační stížnost proti rozhodnutí krajských soudů připuštěna, můžeme v souladu s výše uvedeným teoretickým pojetím zásady instančnosti a zejména v souladu s ústavním postavením Nejvyššího správního soudu hovořit o českém soudním řízení správním jako řízením dvojinstančním. Nic na tom nemůže změnit ani fakt, že kasační stížnost směřuje proti rozhodnutí krajského soudu, které je pravomocné, neboť z hlediska zásady instančnosti je podstatný zejména efekt devolutivní, nikoliv suspenzivní.⁷⁷²

⁷⁶⁹ Srov. §§ 102 až 110 s.ř.s.

⁷⁷⁰ Srov. § 12 odst. 1 s.ř.s.

⁷⁷¹ Srov. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2001, III. volební období, sněmovní tisk č. 1080.

⁷⁷² S pojmem opravných prostředků (ve smyslu odvolacích prostředků) je úzce spjat **pojmem instance** (HANAUSEK, Stanisława. *Orzeczenie sądu rewizyjnego w procesie cywilnym, op. cit.*, s. 13), neboť kontrola soudních rozhodnutí v rámci soudního systému je realizována prostřednictvím opravných prostředků, tedy instančním postupem (MACKOVÁ, Alena, *op. cit.*, s. 420). Charakteristickým rysem odvolacích prostředků je jejich devolutivnost. Znamená to, že rozhodnutí o nich a provedení kontroly napadeného rozhodnutí přechází na soud vyšší instance, který zkoumá činnost soudu nižší instance a výsledek této činnosti (rozhodnutí) ve speciálním opravném řízení. Pojmem instance je označen činitel vykonávající onu kontrolní činnost při existenci hierarchie subjektů, tedy při existenci činitelů podřízených a nadřízených (HANAUSEK, Stanisława. *Orzeczenie sądu rewizyjnego w procesie cywilnym, op. cit.*, s. 13). Kontrolující subjekt zásadně nemůže být totožný se subjektem, jehož rozhodnutí podléhá kontrole. Kontrola rozhodnutí se světuje činiteli hierarchicky nařízenému – vyšší instanci. Jestliže soudnictví vykonávají soudy, tímto činitelem bude soud vyšší instance. Ve vztahu k tomuto soudu je pak soudem, jehož rozhodnutí podléhá kontrole, soud nižší instance (HANAUSEK, Stanisława, *Tamtéž*, s. 14). Za „instancí“ můžeme přitom označit každý orgán, který je včleněn v určité strukturu (správy, soudnictví), instance podléhá určitým způsobem orgánu vyššímu nebo je orgánem nadřízeným nad jiným orgánem (srov. ZIMMERMANN, Jan. *Administracyjny tok instancji*. Kraków : Uniwersytet Jagielloński, 1986, s. 11). Oproti pojmu článek, který je pojmem organizačním a „[u]rčuje postavení soudu v rámci určité soustavy, činnost z toho vyplývající a jeho vztahy k jiným soudům téže soustavy“ (ZOULÍK, František In WINTEROVÁ, Alena a kol. *Civilní právo procesní. Vysokoškolská*

Povaha a přípustnost kasační stížnosti

Kasační stížnost je slovy zákona opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se stěžovatel domáhá zrušení soudního rozhodnutí. Ze skutečnosti, že směřuje proti rozhodnutí pravomocnému, lze dovést, že se jedná o opravný prostředek mimořádný. V souladu s terminologií polské procesualistiky bychom mohli hovořit o mimořádném odvolacím prostředku.

Přípustnost opravného prostředku musí vždy vyplývat ze zákona. Z toho mimo jiné vyplývá, že nemůže přípustnost kasační stížnosti založit skutečnost, že krajský soud nesprávně poučil účastníka řízení o tom, že proti jeho rozhodnutí je kasační stížnost přípustná.⁷⁷³

Kasační stížnost je přípustná proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví. Musí se jednat o rozhodnutí, takže proti sdělení předsedy senátu krajského soudu, kterým nebylo vyhověno žádosti účastníka řízení o nahlížení do neveřejné části správního spisu a které rozhodnutím není, je kasační stížnost nepřípustná.⁷⁷⁴ Nepřípustná je rovněž, směřuje-li proti rozhodnutí soudu v civilním nebo trestním soudnictví.⁷⁷⁵

učebnice. 6. vydání. Praha : Linde, 2011 s. 28), je pojem instance (stolice) pojmem procesním. Instance je však pojmem statickým, nikoliv dynamickým (HANAUSEK, Stanisława. *Orzeczenie sądu rewizyjnego w procesie cywilnym, op. cit.*, s. 13), ale svůj obsah získává až s dynamikou procesu, v instančním postupu. Když v tomto procesu působí jeden orgán, nemůže být nazýván instancí (ZIMMERMANN, Jan, *Administracyjny tok instancji, op. cit.*, s. 12). Instanční postup ve správním soudnictví můžeme definovat jako přechod věci od správního soudu ke správnímu soudu hierarchicky vyššímu z iniciativy strany (účastníka řízení) za účelem realizace komplexního cíle (srov. ZIMMERMANN, Jan. *Administracyjny tok instancji, op. cit.*, s. 14), který ve správním soudnictví představuje poskytování ochrany veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob (§ 2 s.ř.s.), resp. vykonávání kontroly činnosti veřejné správy (čl. 184 Ústavy PR). Instanční kontrola ve správním soudnictví je pak kontrola soudního rozhodnutí nadřízeným soudem, který v důsledku této kontroly může rozhodnutí změnit nebo zrušit (ZIMMERMANN, Jan. *Administracyjny tok instancji, op. cit.*, s. 16). Pojem instance je proto úzce spjat s devolutivním (odvalovacím) účinkem opravného prostředku, nikoliv s účinkem suspenzivním. O druhé instanci proto můžeme hovořit i tam, kde opravný prostředek směřuje proti pravomocnému rozhodnutí, pokud o tomto opravném prostředku rozhoduje v rámci systému správního soudnictví nadřízený orgán, tedy soud. Vztah opravného prostředku k právní moci napadeného rozhodnutí nehovoří nic o existenci instančnosti, neboť dovolání se instance se může odehrát jak na základě řádného, tak mimořádného opravného prostředku (srov. ZOULÍK, František. *Soudy a soudnictví*, s. 138). Naproti tomu s řádným opravným prostředkem nemusí být bezpodmínečně spjat devolutivní účinek. O dvojinstanční soudní řízení správní se tak jedná tehdy, jestliže je v dané věci připuštěn opravný prostředek proti rozhodnutí správního soudu (pravomocnému či nepravomocnému) k soudu, který je mu v rámci systému správního soudnictví hierarchicky nadřízen (srov. KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna. *Skarga kasacyjna*, s. 29-30).

⁷⁷³ Srov. rozsudek NSS z 25. 11. 2004, č.j. 3 Ads 37/2004-36, č. 737/2006, seš. 1.

⁷⁷⁴ Srov. usnesení NSS z 20. 7. 2007, č.j. 7 Afs 28/2007-47, č. 1963/2010, seš. 1.

⁷⁷⁵ Srov. usnesení NSS z 2. 10. 2003, č.j. Na 710/2003-13, č. 66/2004 Sb. NSS, seš. 1.

Nepřípustná je kasační stížnost ve věcech volebních, dále jestliže směřuje jen proti výroku o nákladech řízení,⁷⁷⁶ a to včetně rozhodnutí o placení nákladů řízení⁷⁷⁷ nebo usnesení o přiznání odměny znalci.⁷⁷⁸ Rovněž je nepřipustná, směřuje-li jen proti důvodům rozhodnutí soudu.⁷⁷⁹ Kasační stížnost je nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Kasační stížnost je dále nepřipustná proti rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení. Takovým rozhodnutím kupříkladu není rozhodnutí správního soudu o žádosti o ustanovení zástupce soudem⁷⁸⁰ nebo rozhodnutí o tom, že určitá osoba není osobou zúčastněnou na řízení.⁷⁸¹

Rovněž není přípustná kasační stížnost proti rozhodnutí, které je podle své povahy dočasné. Dočasným rozhodnutím je kupříkladu rozhodnutí o odkladném účinku žaloby⁷⁸² nebo rozhodnutí o návrhu na vydání předběžného opatření.⁷⁸³

Kasační stížnost není rovněž přípustná, opírá-li se jen o jiné než zákonem stanovené důvody, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.⁷⁸⁴

Naopak je kasační stížnost přípustná proti rozhodnutí krajského soudu o pořádkové pokutě, jestliže soudní řád správní stanoví, že se pro tyto případy důvody kasační stížnosti použijí přiměřeně.

Přijatelnost kasační stížnosti

Ve věcech mezinárodní ochrany se v řízení o kasační stížnosti uplatňuje institut nepřijatelnosti.⁷⁸⁵ Spočívá v tom, že pokud kasační stížnost v těchto věcech svým

⁷⁷⁶ Srov. § 104 odst. 2 s.ř.s.; usnesení NSS z 30. 6. 2003, č.j. 4 Ads 23/2003-124, č. 34/2003 Sb. NSS, seš. 1.

⁷⁷⁷ Rozsudek NSS z 22. 4. 2004, č.j. 2 Azs 76/2003-41, č. 644/2005 Sb. NSS, seš. 9.

⁷⁷⁸ Usnesení NSS z 12. 8. 2003, č.j. 5 As 22/2003-41, č. 251/2004 Sb. NSS, seš. 7.

⁷⁷⁹ Srov. usnesení NSS z 30. 6. 2003, č.j. 4 Ads 23/2003-124, č. 34/2003 Sb. NSS, seš. 1.

⁷⁸⁰ Rozsudek NSS z 30. 9. 2003, č.j. 1 Azs 5/2003-47, č. 108/2004 Sb. NSS, seš. 2; rozsudek NSS z 3. 8. 2005, č.j. 3 Azs 187/2005-52, č. 684/2005, seš. 11.

⁷⁸¹ Rozsudek NSS z 31.08.2005, č.j. 7 As 43/2005-53, č. 710/2005 Sb. NSS, seš. 12.

⁷⁸² Rozsudek NSS z 22. 12. 2004, č.j. 5 As 52/2004-172, č. 507/2005 Sb. NSS, seš. 4.

⁷⁸³ Rozsudek NSS z 28. 1. 2004, č.j. 1 Ans 2/2003-35, č. 762/2006 Sb. NSS, seš. 2.

⁷⁸⁴ Srov. usnesení NSS z 30. 6. 2003, č.j. 4 Ads 23/2003-124, č. 34/2003 Sb. NSS, seš. 1.

významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost.⁷⁸⁶ K přijetí tohoto usnesení je nezbytný souhlas všech členů senátu. Soudní řád správní rovněž stanoví, že usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro její nepřijatelnost nemusí být odůvodněno. Možnosti neodůvodňovat rozhodnutí o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost však Nejvyšší správní soud nevyužívá a z důvodu ústavních požadavků takové jeho rozhodnutí vždy alespoň stručné odůvodnění obsahuje.⁷⁸⁷ Účelem institutu přijatelnosti je selekce nápadu kasačních stížností v těchto věcech, kterou umožňuje neexistence zásady dvojinstančnosti řízení v subjektivním smyslu v českém ústavním pořádku. Existence tohoto institutu není v literatuře hodnocena jednoznačně. Zatímco jedni akcentují precedentní judikování Nejvyššího správního soudu⁷⁸⁸ a považují jej za prostředek ke zvýšení efektivity působení práva,⁷⁸⁹ druzí ji z pohledu ochrany práv jednotlivce, kterým primárně má podle nich rozhodování soudů sloužit, hodnotí spíše záporně.⁷⁹⁰

Legitimace k podání kasační stížnosti

⁷⁸⁵ K pojmu „věc mezinárodní ochrany“ srov. usnesení NSS z 15. 12. 2009, č.j. Nad 28/2009-33, www.nssoud.cz.

⁷⁸⁶ „O přijatelnou kasační stížnost se tak prakticky může jednat v následujících typových případech: 1) Kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu. 2) Kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně. Rozdílnost v judikatuře přitom může vyvstat na úrovni krajských soudů i v rámci Nejvyššího správního soudu. 3) Kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit tzv. judikatorní odklon. To znamená, že Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně. 4) Další případ přijatelnosti kasační stížnosti bude dán tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud: a) Krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu. b) Krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva.“ (usnesení NSS z 26. 4. 2006, č.j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006, seš. 9).

⁷⁸⁷ Požadavek na odůvodnění rovněž takového rozhodnutí je možno vyvodit z nálezu ÚS z 11. 2. 2004, sp.zn. Pl. ÚS 1/03, č. 153/2004 Sb.

⁷⁸⁸ BOBEK, Michal In KÜHN, Zdeněk, BOBEK, Michal, POLČÁK, Radim (eds.) *Judikatura a právní argumentace. Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Praha : Auditorium, 2006, s. 58-59; TYŽ. Curia ex machina. O smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. *Právní rozhledy*, 2006, č. 22.

⁷⁸⁹ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Přijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu – jedna cest k efektivitě práva. *Soudní rozhledy*, 2006, č. 6.

⁷⁹⁰ ŽONDROVÁ, Sylva. Nepřijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylu v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu. *Správní právo*, 2007, č. 6; LAVICKÝ, Petr, ŠÍŠKEOVÁ, Sylva. Nad novou úpravou řízení o kasační stížnosti v azylových věcech. *Právní rozhledy*, 2005, č. 19.

K podání kasační stížnosti jsou legitimováni účastníci řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo a dále osoba zúčastněná na řízení. Subjekty uvedené v § 66 s.ř.s. zvláště legitimovány k podání kasační stížnosti nejsou a mohou ji tedy podat pouze tam, kde podaly žalobu a byly tak účastníky řízení. Účastníky řízení o kasační stížnosti jsou stěžovatel a všichni, kdo byli účastníky původního řízení.

Náležitosti kasační stížnosti

Kromě obecných náležitostí podání musí kasační stížnost obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, údaj o tom, kdy mu rozhodnutí bylo doručeno. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozhodnutí, a bylo-li vydáno opravné usnesení, běží tato lhůta znovu od doručení tohoto usnesení. Osobě, která tvrdí, že o ní soud nesprávně vyslovil, že není osobou zúčastněnou na řízení, a osobě, která práva osoby zúčastněné na řízení uplatnila teprve po vydání napadeného rozhodnutí, běží lhůta k podání kasační stížnosti ode dne doručení rozhodnutí posledního z účastníků. Počátek lhůty, v níž lze podat kasační stížnost, je dán dnem doručení písemného vyhotovení rozsudku krajského soudu a lhůta začíná běžet následujícího dne a skončí dnem, jenž se svým označením shoduje se dnem doručení.⁷⁹¹

Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout. Obsahuje-li opožděně podaná kasační stížnost žádost o prominutí zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti, soud usnesením kasační stížnost odmítne jako opožděně podanou a žádostí o prominutí zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti se zabývá toliko v odůvodnění tohoto usnesení.⁷⁹²

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 žádost stěžovatele z vážných důvodů prodloužit, nejdéle však o další měsíc.

Stěžovatel musí být v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem. Výjimku z advokátního přímusu představuje situace, kdy má stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo

⁷⁹¹ Usnesení NSS z 25. 9. 2003, č.j. 5 Afs 13/2003-58, č. 57/2004 Sb. NSS, seš. 1.

⁷⁹² Usnesení NSS z 27. 8. 2003, č.j. 4 Azs 9/2003-37, č. 68/2004 Sb. NSS, seš. 1.

člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Stěžovatel musí být takto zastoupen po celé řízení o kasační stížnosti,⁷⁹³ na druhou stranu advokát nemusí kasační stížnost sepsat, neboť podpis kasační stížnosti nepředstavuje její náležitost.⁷⁹⁴ Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá vedle toho další výjimka, a sice situace, kdy kasační stížnost směřuje proti usnesení krajského soudu o zamítnutí návrhu na ustanovení zástupce navrhovatele.⁷⁹⁵

Pokud stěžovatel v kasační stížnosti neuvede, v jakém rozsahu a z jakých důvodů napadá rozhodnutí, proti němuž kasační stížnost směřuje, nebo není-li stěžovatel zastoupen advokátem a tyto vady nebyly k výzvě soudu odstraněny, nelze v řízení pokračovat a soud kasační stížnost odmítne.⁷⁹⁶

Důvody kasační stížnosti

Důvody kasační stížnosti jsou upraveny v § 103 s.ř.s. a jsou formulovány poměrně široce. Kasační stížnost však lze podat pouze z těchto důvodů a opírá-li se o jiné důvody, Nejvyšší správní soud ji jako nepřipustnou odmítne.

Kasační stížnost lze podat jednak z důvodu tvrzené **nezákonnosti** spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní předpis, nebo v tom, že správný právní předpis je nesprávně vyložen.⁷⁹⁷

Další důvod kasační stížnosti představují **vady správního řízení** spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

⁷⁹³ Srov. usnesení NSS z 10. 11. 2003, č.j. 4 Azs 32/2003-46, č. 185/2004 Sb. NSS, seš. 4.

⁷⁹⁴ VOPÁLKA, Vladimír et al. *Soudní řád správní. Komentář, op. cit.*, s. 277.

⁷⁹⁵ Rozsudek NSS z 28. 4. 2004, č.j. 6 Azs 27/2004-41, č. 486/2005, seš. 3.

⁷⁹⁶ Usnesení NSS z 4. 6. 2003, č.j. 2 Ads 29/2003-40, č. 6/2003 Sb. NSS, seš. 1.

⁷⁹⁷ Rozsudek NSS z 22. 10. 2003, č.j. 4 Azs 14/2003-48, č. 115/2004 Sb. NSS, seš. 2.

Tento důvod nelze uplatňovat tam, kde kasační stížnost směřuje proti rozhodnutí krajského soudu, které není rozhodnutím ve věci samé.⁷⁹⁸

Skutková podstata je se spisy v rozporu, pokud skutkový materiál ve spisu obsažený, jinak dostačující k učinění správného skutkového závěru, vede k jiným skutkovým závěrům, než jaké učinil rozhodující orgán; skutková podstata nemá oporu ve spisech, je-li skutkový materiál obsažený ve spisu nedostačující pro skutkový závěr učiněný rozhodujícím orgánem.⁷⁹⁹

Třetí důvod kasační stížnosti představuje **zmatečnost řízení před soudem** spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce.

Čtvrtým možným důvodem kasační stížnosti jsou **vady soudního řízení**. Jedná se o takové vady řízení před krajským soudem jako nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán.⁸⁰⁰ Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatecích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takovou vadu lze považovat případ, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případ, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny.⁸⁰¹ Stejně tak jestliže soud provedl důkaz bez nařízení jednání.⁸⁰²

⁷⁹⁸ Srov. rozsudek NSS z 17. 8. 2004, č.j. 4 Ads 54/2003-91, č. 393/2004 Sb. NSS, seš. 11.

⁷⁹⁹ Rozsudek NSS z 22. 10. 2003, č.j. 4 Azs 14/2003-48, č. 115/2004 Sb. NSS, seš. 2.

⁸⁰⁰ Rozsudek NSS z 4. 12. 2003, č.j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, seš. 3. Podle Nejvyššího správního soudu jsou nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (rozsudek NSS z 4. 12. 2003, č.j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, seš. 7).

⁸⁰¹ Rozsudek NSS z 4. 12. 2003, č.j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, seš. 3.

⁸⁰² Srov. rozsudek NSS z 14. 7. 2005, č.j. 3 Azs 103/2005-76, č. 687/2005, seš. 11.

Kasační stížnost se může opírat rovněž o jinou vadu řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Takovou vadu může představovat pochybení krajského soudu způsobující nemožnost účasti účastníka při jednání (nedostatek předvolání, neodročení jednání při řádné omluvě účastníka),⁸⁰³ tedy upření mu práva na veřejné projednání jeho věci v jeho přítomnosti včetně možnosti vyjádřit se k věci podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.⁸⁰⁴ Takovou vadou je rovněž situace, kdy krajský soud nepředloží k rozhodnutí kasační stížnost proti usnesení, jímž byla zamítnuta žádost žalobce o ustanovení advokáta, a nařídí a provede jednání, neboť takový postup popírá právo na právní pomoc ve smyslu čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod,⁸⁰⁵ nebo kdy krajský soud dostatečně nepoučí účastníka řízení o jeho procesních právech a povinnostech.⁸⁰⁶

Poslední pátý důvod kasační stížnosti představuje **nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení**. Pod tento důvod je možno podřadit rovněž případy, kdy porušení procesního předpisu mělo nebo mohlo mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení⁸⁰⁷ nebo kdy došlo k vadě řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem.⁸⁰⁸

Průběh řízení o kasační stížnosti

Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u soudu, který napadené rozhodnutí vydal. Byla-li kasační stížnost podána u soudu, který napadené rozhodnutí vydal, předá ji tento soud bez zbytečného odkladu Nejvyššímu správnímu soudu se soudním, případně též se správním spisem.

Kasační stížnost nemá ze zákona odkladný účinek. Ten ale může Nejvyšší správní soud na návrh stěžovatele přiznat, a to za přiměřeného použití úpravy

⁸⁰³ Srov. rozsudek NSS z 29. 9.2004, č.j. 5 Ads 63/2003-35, č. 445/2005 Sb. NSS, seš. 1; rozsudek NSS z 13.10.2004, č.j. 3 As 40/2003-66, č. 469/2005 Sb. NSS, seš. 2.

⁸⁰⁴ Rozsudek NSS z 11. 11.2004, č.j. 6 Azs 28/2003-59, č. 482/2005 Sb. NSS, seš. 3.

⁸⁰⁵ Rozsudek NSS z 14. 4. 2005, č.j. 4 Azs 72/2004-80, č. 607/2005, seš. 8.

⁸⁰⁶ Srov. rozsudek NSS z 8. 3. 2005, č.j. 3 As 6/2004-105, č. 617/2005, seš. 8.

⁸⁰⁷ Rozsudek NSS z 22. 9. 2004, č.j. 1 Azs 24/2004-49, č. 427/2005, seš. 1.

⁸⁰⁸ Rozsudek NSS z 21. 4. 2005, č.j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005, seš. 8.

odkladného účinku žaloby.⁸⁰⁹ O návrhu na priznaní odkladného účinku kasační stížnosti není nutné rozhodovat tam, kde Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti věcně rozhodne bez prodlení, neboť za této situace nemohou skutečnosti tvrzené jako důvod pro priznaní odkladného účinku ani nastat.⁸¹⁰ Odkladný účinek může být v řízení o kasační stížnosti priznan a působit nejen ve vztahu k přezkoumávanému rozhodnutí krajského soudu (či jeho části), ale i přímo ve vztahu ke správnímu rozhodnutí (či jeho části), k jehož přezkumu se dotyčné řízení před krajským soudem vedlo.⁸¹¹

Má-li kasační stížnost vady, avšak není zjevně opožděná nebo podaná tím, kdo k jejímu podání zjevně není oprávněn, zajistí Nejvyšší správní soud jejich odstranění. Nejsou-li důvody pro jiný postup, Nejvyšší správní soud doručí kasační stížnost ostatním účastníkům řízení a osobám zúčastněným na řízení, poskytne jim možnost vyjádřit se k jejímu obsahu a vyžádá spisy správního orgánu a krajského soudu, který napadené rozhodnutí vydal, popřípadě opatří další podklady potřebné pro rozhodnutí.

O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání. Považuje-li to za vhodné nebo provádí-li dokazování, nařídí k projednání kasační stížnosti jednání. Nejvyšší správní soud je vázán rozsahem kasační stížnosti. Výjimku z tohoto pravidla představuje pouze situace, kdy je na napadeném výroku závislý výrok, který napaden nebyl, nebo je-li rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Nejvyšší správní soud nepřihlíží k těm důvodům kasační stížnosti, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.⁸¹² V řízení o kasační stížnosti se tak uplatňuje zásada koncentrace. Nejvyšší správní soud rovněž nepřihlíží ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, čímž se vylučuje uplatňování skutkových

⁸⁰⁹ Srov. § 107 ve spojení s § 73 odst. 2 až 5 s.ř.s. Podle těchto ustanovení přiznává usnesením soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká priznaním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Priznaním odkladného účinku se pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí. O návrhu na priznaní odkladného účinku rozhodne soud bez zbytečného odkladu. V případě, že zde není nebezpečí z prodlení, rozhodne do 30 dnů od jeho podání. Usnesení o návrhu priznaní odkladného účinku musí být vždy odůvodněno. Usnesení o priznaní odkladného účinku může soud i bez návrhu usnesením zrušit, ukáže-li se v průběhu řízení, že pro priznaní odkladného účinku nebyly důvody, nebo že tyto důvody v mezidobí odpadly.

⁸¹⁰ Rozsudek NSS z 28. 8. 2003, č.j. 2 Azs 3/2003-44, č. 173/2004 Sb. NSS, seš. 4.

⁸¹¹ Usnesení NSS z 6. 12. 2005, č.j. 2 Afs 77/2005, č. 786/2006, seš. 3.

⁸¹² Srov. § 104 odst. 4 s.ř.s. *in fine*.

novot.⁸¹³ Je-li kasační stížnost vzata zpět, Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti zastaví.⁸¹⁴

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti

Není-li kasační stížnost odmítnuta pro svou nepřijatelnost, nepřijatelnost nebo z jiných důvodů, je Nejvyšším správním soudem meritorně projednána. Po projednání kasační stížnosti může Nejvyšší správní soud vydat čtyři druhy rozhodnutí:

- 1) zamítavé rozhodnutí,
- 2) kasační rozhodnutí,
- 3) reformační rozhodnutí a
- 4) rozhodnutí meritorně-procesní povahy.

Není-li kasační stížnost důvodná, Nejvyšší správní soud ji rozsudkem **zamítne**. Dospěje-li Nejvyšší správní soud k tomu, že kasační stížnost je důvodná, rozsudkem **zruší** rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení, pokud ve věci sám reformačně nerozhodl. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí. Reformačnímu rozhodnutí a rozhodnutí meritorně-procesní povahy se níže věnuji v rámci exkurzu.

Proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nejsou opravné prostředky přípustné. Pokud je však proti němu „opravný prostředek“ podán, správní soud, jemuž bylo toto podání adresováno, je odmítne, neboť tu není žádný soud, který by byl funkčně příslušný k jeho projednání.⁸¹⁵

7.1.2 Polská republika

Přípustnost kasační stížnosti

⁸¹³ Srov. rozsudek NSS z 22. 9. 2004, č.j. 1 Azs 34/2004-49, č. 419/2004 Sb. NSS, seš. 12.

⁸¹⁴ Srov. usnesení NSS z 23. 10. 2003, č.j. 6 As 25/2003-40, č. 110/2004 Sb. NSS, seš. 2.

⁸¹⁵ Srov. usnesení NSS z 8. 10. 2003, č.j. Na 828/2003-7, č. 107/2004 Sb. NSS, seš. 2.

Kasační stížnost (*skarga kasacyjna*)⁸¹⁶ představuje vedle stížnosti jeden ze dvou odvolacích prostředků, tedy opravných prostředků jak se suspenzivním (podáním kasační stížnosti nenastává právní moc napadeného rozhodnutí),⁸¹⁷ tak devolutivním účinkem (o kasační stížnosti rozhoduje soud vyšší instance). Je možné jí napadnout rozsudek a usnesení, kterým se řízení končí, vydané vojvodským správním soudem. Není proto možné napadnout rozhodnutí vydané Nejvyšším správním soudem.⁸¹⁸

Legitimace k podání kasační stížnosti

Kasační stížnost může podat strana a dále rovněž prokurátor, Obhájce občanských práv a Obhájce práv dětí.

Náležitosti stížnosti

Kasační stížnost musí být vyhotovena advokátem nebo právním poradcem (hovoří se o přímusu procesního zastoupení).⁸¹⁹ Pod pojmem „vyhotovení“ je třeba rozumět její sepsání a podepsání.⁸²⁰ V řízení však již dále stěžovatel být zastoupen nemusí.⁸²¹ Porušení této povinnosti vede k odmítnutí kasační stížnosti.⁸²²

Přímus se neuplatní v případech, kdy kasační stížnost vyhotovuje soudce, prokurátor, notář, poradce Generální prokuratury státní pokladny anebo profesor nebo habilitovaný doktor právních věd, kteří jsou stranou řízení, jejím představitelem nebo zmocněncem. Rovněž se neuplatní tehdy, jestliže kasační stížnost podává prokurátor, Obhájce občanských práv nebo Obhájce práv dětí. Ve věcech daňových a celních povinností a správní exekuci svázaných s těmito věcmi může být vyhotovena daňovým poradcem a ve věcech průmyslového vlastnictví patentovým zástupcem.

⁸¹⁶ Ke kasační stížnosti srov. čl. 173 až 193 p.p.s.a.

⁸¹⁷ Srov. čl. 168 § 1 p.p.s.a.

⁸¹⁸ Usnesení NSA z 14. 4. 2004, sp.zn. GSK 68/04, LexPolonica č. 366955.

⁸¹⁹ KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna. *Skarga kasacyjna*, s. 168.

⁸²⁰ Tamtéž, s. 172.

⁸²¹ Srov. např. WILBRANDT-GOTOWICZ, Martyna Barbara. *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*. Toruń : Dom Organizatora, 2005, s. 51.

⁸²² Srov. KANIA, Michał. *Zwyczajne środki zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Warszawa : Wolters Kluwer, 2009, s. 126.

Kasační stížnost musí obsahovat obecné náležitosti podání, označovat napadené rozhodnutí, informaci, zda jej napadá zcela nebo zčásti, obsahovat důvody kasační stížnosti a jejich odůvodnění, návrh na zrušení nebo změnu napadeného rozhodnutí a vymezení rozsahu požadovaného zrušení nebo změny.

Důvody kasační stížnosti

Důvody kasační stížnosti jsou upraveny v čl. 174 p.p.s.a. V souladu s tímto ustanovením mohou být důvodem kasační stížnosti:

1. porušení hmotného práva jeho chybným výkladem nebo nesprávnou aplikací,
2. porušení ustanovení o řízení, jestliže tato vada mohla mít podstatný vliv na výsledek řízení.

Důvody kasační stížnosti jsou v navazujících ustanoveních doplněny úpravou důvodů zmatečnosti řízení, kterou musí Nejvyšší správní soud brát v potaz z moci úřední⁸²³ a zákazem opření kasační stížnosti o důvody rozporné s výkladem práva, který v té věci Nejvyšší správní soud provedl, v případě napadení rozhodnutí vojvodského správního soudu vydaného v dalším řízení po zrušení rozhodnutí původního.⁸²⁴

Stěžovatel rovněž musí konkrétně v kasační stížnosti uvést, zda jím je vytýkáno porušení hmotného práva, porušení ustanovení o řízení nebo zda se dovolává obou těchto důvodů.⁸²⁵ Uvedení skutečností odůvodňujících projednání kasační stížnosti se nemůže omezit na zopakování obsahu ustanovení čl. 174 p.p.s.a. Absence důvodů kasační stížnosti či jejich odůvodnění vede k jejímu odmítnutí.⁸²⁶

Porušení hmotného práva jeho chybným výkladem nebo nesprávnou aplikací (čl. 174 bod 1 p.p.s.a.):

⁸²³ Srov. čl. 183 p.p.s.a.

⁸²⁴ Srov. čl. 190 věta druhá p.p.s.a.; DEFECIŃSKA-TOMCZAK, Katarzyna In KMIECIAK, Zbigniew (red.) *Polskie sřdownictwo administracyjne, op. cit.*, s. 149.

⁸²⁵ Srov. rozsudek NSA z 12. 1. 2005, sp.zn. OSK 1589/04, LexPolonica č. 2121360.

⁸²⁶ Srov. usnesení NSA z 15. 3. 2004, sp.zn. FSK 258/04, LexPolonica č. 407394.

Za chybný výklad hmotného práva⁸²⁷ je třeba považovat špatné pochopení obsahu norem, za nesprávnou aplikaci hmotného práva pak využití ustanovení obsahující právní normu, která se netýká skutkového stavu věci (tzv. chyba subsumpce).⁸²⁸ Obě stanovené formy porušení hmotného práva se přitom nevylučují, neboť jednak nesprávná aplikace je často důsledkem chybného výkladu a vedle toho může dojít k oběma formám porušení hmotného práva nezávisle na sobě.⁸²⁹

Tento důvod kasační stížnosti se nemůže opírat o zpochybnění skutkových zjištění, ačkoliv je přípustné současné napadení porušení hmotného práva i porušení ustanovení o řízení.⁸³⁰ V situaci, kdy je v kasační stížnosti vytýkáno jak porušení hmotného práva podle čl. 174 bod 1 p.p.s.a., tak porušení ustanovení o řízení podle čl. 174 bod 2 p.p.s.a., pak Nejvyšší správní soud zkoumá nejprve existenci porušení druhého z těchto důvodů kasační stížnosti.⁸³¹

B. Adamiak poukazuje na to, že v některých případech žalob ke správnímu soudu, jako těch proti usnesení nebo opatření jednotky územní samosprávy nebo aktům dozoru, ne vždy existuje souvislost s normami práva hmotného a jejich základem jsou normy správního práva organizačního. Wojvodský správní soud přitom v případě žalob proti usnesení nebo opatření jednotky územní samosprávy posuzuje, zda jejich vydáním nebylo porušeno právo (srov. čl. 147 § 1 p.p.s.a.), nikoliv pouze právo hmotné. Toto však stanovení důvodů kasační stížnosti nezohledňuje, z čehož vyplývají pochybnosti ohledně přípustnosti kasační stížnosti v takových případech.⁸³² Obdobné interpretační problémy jsou Nejvyšším správním soudem řešeny cestou rozšiřujícího výkladu.⁸³³

H. Knysiak-Molczyk však upozorňuje na nejednotnost v rozhodovací činnosti

⁸²⁷ Polská věda o správním právu člení správní právo na tři základní okruhy: správní právo organizační, správní právo hmotné a správní právo procesní. Správní právo organizační obsahuje normy upravující veřejnou správu, její strukturu a zásady činnosti orgánů veřejné správy. Správní právo hmotné pak upravuje práva a povinnosti vyplývající z objektivního práva či z jeho konkretizace (např. správním rozhodnutím), zatímco správní právo procesní pak upravuje činnost orgánů veřejné správy (a správních soudů) při aplikaci norem správního práva hmotného (ZIMMERMANN, Jan. *Prawo administracyjne*, s. 42-43). Hmotněprávní normy popisují obsah práv a povinností, tedy způsob chování svých adresátů ve sféře správního práva, kdy adresáty této normy jsou subjekty mimo veřejnou správu (Tamtéž, s. 38).

⁸²⁸ Srov. rozsudek NSA z 5. 11. 2004, sp.zn. GSK 888/04, LexPolonica č. 2126789.

⁸²⁹ GRUSZCZYŃSKI, Bogusław In DAUTER, Bogusław et al. *Komentarz*, s. 468

⁸³⁰ DAUTER, Bogusław. *Metodyka*, s. 506.

⁸³¹ Srov. rozsudek NSA z 9. 3. 2005, sp.zn. FSK 1724/04, LexPolonica č. 2131421.

⁸³² ADAMIAK, Barbara. *Uwagi o modelu dwuinstancyjnego postępowania sądownoadministracyjnego. In Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności : Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*. Łódź : Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2004, s. 31-32.

⁸³³ Srov. rozsudek NSA z 3. 12. 2004, sp.zn. GSK 1132/04, LexPolonica č. 373700; GRUSZCZYŃSKI, Bogusław In DAUTER, Bogusław et al. *Komentarz*, s. 478-479.

Nejvyššího správního soudu v otázce, zda porušení normy správního práva organizačního může být důvodem podání kasační stížnosti a místo rozšiřujícího výkladu vyzývá k novelizaci ustanovení čl. 174 p.p.s.a.⁸³⁴

Porušení ustanovení o řízení, jestliže toto pochybení mohlo mít podstatný vliv na výsledek řízení (čl. 174 bod 2 p.p.s.a.):

Porušení ustanovení o řízení může mít formu chybného výkladu i nesprávné aplikace⁸³⁵ nebo vedle toho rovněž přijetí existence nebo neexistence právní normy v rozporu se skutečným stavem věci.⁸³⁶ Tento důvod kasační stížnosti se týká pouze porušení norem soudního řízení správního.⁸³⁷

Tento důvod kasační stížnosti je nezbytný tam, kde má stěžovatel v úmyslu zpochybnit skutkový stav přijatý při rozhodování soudu první instance.⁸³⁸ B. Gruszczyński přitom poukazuje na skutečnost, že v p.p.s.a. přitom není ustanovení, které by přikazovalo soudu první instance, aby posoudil, zda skutkový stav byl zjištěn správním orgánem v souladu s pravidly stanovenými správním řádem nebo daňovým řádem. Tato povinnost pro vojvodské správní soudy sice vyplývá z organizační normy (čl. 1 § 1 a 2 p.u.s.a.), ale podle něj lze za porušení ustanovení o řízení považovat rovněž porušení normy organizační.⁸³⁹

Jiným ustanovením, jehož porušení se může stěžovatel dovolávat pro nedostatečný přezkum zjištění skutkového stavu je ustanovení čl. 141 § 4 p.p.s.a., podle kterého má odůvodnění rozsudku obsahovat mimo jiné stručné představení stavu věci. Odůvodnění, které neobsahuje zákonem stanovené podmínky a je vnitřně rozporné, vede k závěru, že povinnost soudu kontrolovat činnost veřejné správy s ohledem na její

⁸³⁴ KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna In WOŚ, Tadeusz (red.) *Komentarz*, s. 725.

⁸³⁵ DAUTER, Bogusław. *Metodyka*, s. 509.

⁸³⁶ KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna In WOŚ, Tadeusz (red.) *Komentarz*, s. 728.

⁸³⁷ Srov. rozsudek NSA z 13. 2. 2007, sp.zn. II FSK 329/06, LexPolonica č. 2151298 a z literatury srov. DAUTER, Bogusław. *Metodyka*, s. 507; ADAMIAK, Barbara. Uwagi o modelu dwuinstancyjnego postępowania sądowoadministracyjnego, *op. cit.*, s. 32; KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna In WOŚ, Tadeusz (red.) *Komentarz*, s. 729; GRUSZCZYŃSKI, Bogusław In DAUTER, Bogusław et al. *Komentarz*, s. 481-482.

⁸³⁸ GRUSZCZYŃSKI, Bogusław In DAUTER, Bogusław et al. *Komentarz*, s. 473.

⁸³⁹ Tamtéž, s. 474. Obdobně DAUTER, Bogusław. *Metodyka*, s. 507.

soulad s právem nebyla splněna a že řízení před správním soudem bylo v rozporu s právem.⁸⁴⁰

Třetí právní důvod pro napadení nedostatečného přezkumu zjištění skutkového stavu vojvodským správním soudem představuje čl. 145 § 1 písm. c) p.p.s.a., podle něhož shledá-li soud důvodnou žalobu proti správnímu rozhodnutí nebo usnesení, zruší správní rozhodnutí nebo usnesení nebo jeho část, jestliže dojde k závěru, že došlo k porušení ustanovení o řízení, jestliže mohlo mít podstatný vliv na výsledek řízení.⁸⁴¹

Ze skutečnosti, že se tento důvod kasační stížnosti vztahuje pouze na porušení norem soudního řízení *B. Adamiak* vyvozuje, že těžké kvalifikované porušení ustanovení o správním řízení orgánem veřejné správy, které představuje důvod obnovy správního řízení nebo porušení jiných ustanovení o správním řízení, které mohlo mít podstatný vliv na výsledek řízení, ale které nebylo postřehnuto vojvodským správním soudem, je sanováno a nemůže být proto důvodem kasační stížnosti.⁸⁴² Podle *B. Gruszczyńského* se však jedná zároveň o porušení ustanovení o řízení správním soudem, neboť nepostřehnutí porušení práva soudem je rovněž porušením práva. Jedná se podle něj totiž o nesprávnou realizaci kontrolní funkce soudu a tedy porušení čl. 1 § 2 p.u.s.a. a zároveň se jedná o porušení povinnosti představení stavu věci (čl. 141 § 4 p.p.s.a.) a chybné zamítnutí žaloby porušuje rovněž čl. 151 p.p.s.a.⁸⁴³ Obdobně *J. P. Tarno* souhlasí s názorem, že důvodem kasační stížnosti může být pouze porušení norem soudního řízení správního. Nesouhlasí však s tím, že sanaci podléhají procesní pochybení v řízení před orgánem veřejné správy. Vojvodskému správnímu soudu je totiž možno vytknout porušení čl. 145 § 1 bod 1 písm. b) nebo c) p.p.s.a. z důvodu zamítnutí žaloby přes procesní pochybení orgánu ve správním řízení. Podle tohoto autora je možno soudu vytknout naopak rovněž i to, že shledal žalobu důvodnou,

⁸⁴⁰ DAUTER, Bogusław. *Metodyka*, s. 431; obdobně GRUSZCZYŃSKI, Bogusław In DAUTER, Bogusław et al. *Komentarz*, s. 475-476.

⁸⁴¹ GRUSZCZYŃSKI, Bogusław In DAUTER, Bogusław et al. *Komentarz*, s. 476-477.

⁸⁴² ADAMIAK, Barbara. Uwagi o modelu dwuinstancyjnego postępowania sądownoadministracyjnego, *op. cit.*, s. 32.

⁸⁴³ GRUSZCZYŃSKI, Bogusław In DAUTER, Bogusław et al. *Komentarz*, s. 478.

ačkoliv zde pro to důvody neexistovaly.⁸⁴⁴ Někteří autoři však takto natolik rozšiřující výklad ustanovení čl. 174 bod 2 p.p.s.a. odmítají.⁸⁴⁵

V souladu s usnesením pléna Nejvyššího správního soudu však tento důvod kasační stížnosti může představovat jak porušení ustanovení o řízení před vojvodským správním soudem, tak ustanovení o řízení před správním orgánem.⁸⁴⁶

Důvodem kasační stížnosti nemůže být jakékoliv porušení ustanovení o řízení, ale pouze ta, která mohla mít podstatný vliv výsledek na řízení. Z pojmu „vliv“ vyplývá, že mezi procesním pochybením a napadeným rozhodnutím musí existovat příčinná souvislost.⁸⁴⁷

V souvislosti s důvody kasační stížnosti podle čl. 174 bod 2 p.p.s.a. je nutno rovněž zmínit důvody zmatečnosti řízení. Nejvyšší správní soud podle čl. 183 § 1 p.p.s.a. projedná věc v mezích kasační stížnosti. Z moci úřední však bere v úvahu zmatečnost řízení. Důvody zmatečnosti řízení jsou taxativně vypočteny v ustanovení čl. 183 § 2 p.p.s.a., podle kterého ke zmatečnosti řízení dojde v případech, kdy

- 1) je soudní cesta nepřípustná,
- 2) strana neměla procesní subjektivitu nebo způsobilost, orgán ustavený k jejímu zastupování nebo zákonného zástupce, anebo jestliže zmocněnec strany nebyl náležitě zplnomocněn,
- 3) v téže věci probíhá řízení zahájené dříve před správním soudem anebo taková věc již byla pravomocně rozhodnutá,
- 4) obsazení rozhodujícího soudu bylo v rozporu s právními předpisy anebo se projednání věci se účastnil soudce vyloučený ze zákona,
- 5) strana byla zbavena možnosti obrany svých práv,
- 6) vojvodský správní soud rozhodl věc, která je v příslušnosti Nejvyššího správního soudu. Důvody zmatečnosti je možné rozdělit do dvou skupin. První zahrnuje případy,

⁸⁴⁴ TARNO, Jan Paweł. *Komentarz*, s. 405-406.

⁸⁴⁵ Srov. KMIECIAK, Zbigniew. *Podstawy skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Państwo i Prawo*, 2005, č. 1. s. 22-25.

⁸⁴⁶ Usnesení pléna NSA z 26. 10. 2009, sp.zn. I OPS 10/09, LexPolonica č. 2102130.

⁸⁴⁷ Srov. KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna In WOŚ, Tadeusz (red.) *Komentarz*, s. 728; KMIECIAK, Zbigniew. *Podstawy skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego, op. cit.*, s. 27.

kdo došlo k rozhodnutí věci, ačkoli měla být žaloba odmítnuta (body 1-3), druhá pak obsahuje případy závažných vad řízení zaviněných soudem (bod 4-6).⁸⁴⁸

Důvody zmatečnosti řízení je možno zahrnout pod pojem porušení ustanovení o řízení ve smyslu čl. 174 bod 2 p.p.s.a. a proto představuje důvod podání kasační stížnosti. S tím rozdílem, že vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud zmatečnost řízení bere v úvahu z moci úřední, nemusí stěžovatel v těchto případech uvádět porušení konkrétního ustanovení, ani příčinnou souvislost mezi procesním pochybením zapříčiňujícím zmatečnost a výsledkem řízení.⁸⁴⁹

Průběh řízení o kasační stížnosti

Kasační stížnost se podává u soudu, který napadené rozhodnutí vydal (soud *a quo*) ve lhůtě třiceti dnů ode dne doručení straně opisu rozhodnutí s odůvodněním. Vojvodský správní soud odmítne na neveřejném zasedání kasační stížnost, která byla podána po uplynutí lhůty nebo která je z jiných důvodů nepřijatelná. Stejně odmítne kasační stížnost, jejíž vady strana v určené lhůtě neodstranila.

Strana, která kasační stížnost nepodala, může podat k vojvodskému správnímu soudu vyjádření ve lhůtě čtrnácti dní od doručení jí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud (soud *ad quem*) na neveřejném zasedání kasační stížnost odmítne, jestliže měla být odmítnuta již vojvodským správním soudem, nebo ji vrátí tomuto soudu za účelem odstranění vad.

Nejvyšší správní soud projedná kasační stížnost na jednání ve složení tří soudců, není-li stanoveno jinak. Na neveřejném zasedání může Nejvyšší správní soud projednat kasační stížnost proti usnesení vojvodského správního soudu, kterým se řízení končí. Na neveřejném zasedání může rovněž projednat kasační stížnost, jestliže je jí namítáno porušení ustanovení o řízení, jestliže toto pochybení mohlo mít podstatný vliv na výsledek řízení, stěžovatel se vzdal práva účasti na jednání a ostatní strany ve lhůtě čtrnácti dní od doručení jim kasační stížnosti nepožádaly o nařízení jednání. V neveřejném zasedání Nejvyšší správní soud rozhoduje ve složení jednoho soudce.

⁸⁴⁸ KMIĘCIAK, Zbigniew. Podstawy skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego, *op. cit.*, s. 25-26.

⁸⁴⁹ KNYŚIAK-MOLCZYK, Hanna. *Skarga kasacyjna*, s. 264.

Nejvyšší správní soud projednává věc v mezích kasační stížnosti, z moci úřední přihlíží pouze ke zmatečnosti řízení. Strany mohou doplňovat nová odůvodnění důvodů kasační stížnosti.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti

Polský Nejvyšší správní soud má po projednání kasační stížnosti možnost vydat čtyři druhy rozhodnutí:

- 1) zamítavé rozhodnutí,
- 2) kasační rozhodnutí,
- 3) reformační rozhodnutí a
- 4) rozhodnutí meritorně-procesní povahy.⁸⁵⁰

Nejvyšší správní soud **zamítne** kasační stížnost, jestliže je nedůvodná nebo jestliže je napadené rozhodnutí kromě vadného odůvodnění v souladu se zákonem.

V případě důvodnosti kasační stížnosti Nejvyšší správní soud **zruší zcela nebo zčásti** napadené rozhodnutí a předá věc k novému projednání soudu, který napadené rozhodnutí vydal. Jestliže by tento soud nemohl věc projednat v jiném složení, předá Nejvyšší správní soud věc jinému soudu. Pokud totiž Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí zruší a věc vrátí vojvodskému správnímu soudu k novému projednání, soud ji projedná v jiném složení. V případě zmatečnosti Nejvyšší správní soud zruší rozsudek rovněž v části, která nebyla napadena.

Vojvodský správní soud, kterému je věc předána je vázán právním výkladem přijatým v dané věci Nejvyšším správním soudem. Není možné opřít kasační stížnost proti rozhodnutí vydanému po novém projednání věci na právním výkladu, který v rozporu s tím, jenž v té věci přijal Nejvyšší správní soud.

⁸⁵⁰ KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna. *Skarga kasacyjna*, s. 376-409. Lze se však setkat i s dělením na zamítavé rozhodnutí, kasační rozhodnutí (autorka doslova uvádí „*rozhodnutí, které shledalo kasační stížnost důvodnou*“) a rozhodnutí meritorně-reformační. Srov. ADAMIAK, Barbara. *Uwagi o modelu dwuinstancyjnego postępowania sądowoadministracyjnego*, *op. cit.*, s. 36-37. Rozhodnutí meritorně-reformační v sobě zahrnují jak reformační rozhodnutí, tak rozhodnutí meritorně-procesní povahy podle dělení H. Knysiak-Molczyk.

Na návrh strany Nejvyšší správní soud přezkoumá rovněž ta usnesení vojvodského správního soudu, která nebylo možno napadnout stížností, ale měla vliv na rozhodnutí věci.

7.1.3 Exkurz – kasace nebo reformace?

V souvislosti s úpravou řízení o kasační stížnosti před nejvyššími správními soudy obou zkoumaných států považují za vhodné položit si otázku, která se ve vztahu k nejvyšším soudním orgánům v procesualistické literatuře objevuje tradičně, a sice, zda by měly nejvyšší správní soudy být omezeny na pouhou kasaci rozhodnutí soudu první instance, nebo by měly být vybaveny širšími možnostmi co do způsobu rozhodnutí v případě, kdy shledají pochybení napadeného rozhodnutí nebo řízení, které mu předcházelo.⁸⁵¹

Opravné prostředky mají dva cíle, a to cíl přímý (bezprostřední) a nepřímý (zprostředkovaný). Přímý cíl, který stěžovatel podáním opravného prostředku sleduje, představuje dosažení takového rozhodnutí přezkumného soudu, které napadené rozhodnutí zruší. Nepřímý cíl pak představuje touhu po dosažení nového meritorního rozhodnutí věci, která je předmětem řízení před soudem první instance.⁸⁵² Opravný prostředek přitom někdy může směřovat pouze k naplnění přímého cíle.

V opravných systémech v soudním řízení (civilním, správním, ale i trestním) můžeme podle obsahu rozhodnutí přezkumného soudu rozlišit dva typy opravných prostředků, a sice kasační a reformační.⁸⁵³

Kasační opravné prostředky mohou v případě své důvodnosti způsobit výlučně zrušení napadeného rozhodnutí (*iudicium rescindens*),⁸⁵⁴ které je začasto spojeno

⁸⁵¹ Srov. BULÍN, Hynek. *Dovolání podle práva československého, německého a francouzského*. Brno–Praha : Orbis, 1935, s. 414-420.

⁸⁵² HANAUSEK, Stanisława. *Orzeczenie sądu rewizyjnego w procesie cywilnym, op. cit.*, s. 18. Ve vztahu k českému soudnímu řízení správnímu vyvstává otázka, zdali je možno hovořit o Nejvyšším správním soudu jako o soudu druhé (vyšší) instance, rozhoduje-li o kasační stížnosti. Její řešení však vyžaduje podrobnější rozbor a přesahuje rozsah této práce. Z tohoto důvodu v této práci vycházím z toho, že rozhoduje-li český Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti, plní roli soudu vyšší (druhé) instance vůči krajskému soudu, který tak představuje soud první instance. Jsem si však vědom jistého zjednodušení.

⁸⁵³ Srov. HANAUSEK, Stanisława, Tamtéž, s. 21-22; PIOTRUSIEWICZ-KOWALSKA, Stanisława. *Orzeczenie reformatoryjne w polskim postępowaniu rewizyjnym. Nowe Prawo*. 1958, 10, s. 33.

⁸⁵⁴ HANAUSEK, Stanisława, Tamtéž.

s vrácením věci k dalšímu řízení soudu, který napadené rozhodnutí vydal (avšak v některých případech postačí pouhé zrušení bez vrácení věci k dalšímu řízení).⁸⁵⁵ Nikdy však nemůže soud zrušující napadené rozhodnutí vydat nové rozhodnutí v meritu věci místo rozhodnutí zrušeného.⁸⁵⁶ Tyto opravné prostředky můžeme nazvat rovněž opravnými prostředky negativní povahy.⁸⁵⁷ Činnost přezkumného soudu se v případě těchto opravných prostředků omezuje výhradně na zjištění důvodnosti opravného prostředku, tedy zda napadené rozhodnutí je vadné, a pokud ano, tak na zrušení tohoto rozhodnutí.⁸⁵⁸ Rozhodnutím o kasačním opravném prostředku tak může být dosaženo pouze přímého cíle opravného prostředku. Cíle nepřímého může být dosaženo buďto v dalším řízení před soudem, který napadené rozhodnutí vydal, nebo jej nebude dosaženo nikdy.

Reformační odvolací prostředky jsou takové, které v případě své důvodnosti nezpůsobují pouze zrušení napadeného rozhodnutí, ale rovněž vydání nového meritorního rozhodnutí, které vstupuje na místo rozhodnutí zrušeného (*iudicium rescissorium*),⁸⁵⁹ přezkumným soudem.⁸⁶⁰ Jedná se o opravné prostředky pozitivní povahy.^{861,862}

⁸⁵⁵ Tak je tomu kupříkladu tehdy, kdy polský Nejvyšší správní soud shledá důvodnou kasační stížnost proti usnesení o odmítnutí žaloby, kdy neexistuje důvod pro předání věci k novému projednání, neboť věc nově projednat není potřeba. Srov. DAUTER, Bogusław. *Metodyka*, s. 526. Dalším příkladem může být situace, kdy český Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí krajského soudu pro zmatečnost spočívající v tom, že krajský soud zrušil správní rozhodnutí, proti němuž však žaloba nesměřovala. Srov. rozsudek NSS ze dne 15.09.2004, č.j. 2 Ads 11/2004-38 (publikovaný jako rozhodnutí č. 435/2005 Sb. NSS, seš. 1).

⁸⁵⁶ HANAUSEK, Stanisława, *Orzeczenie sądu rewizyjnego w procesie cywilnym, op. cit.*, s. 22.

⁸⁵⁷ Srov. PIOTRUSIEWICZ-KOWALSKA, Stanisława, *op. cit.*, s. 33 a literaturu tam uvedenou.

⁸⁵⁸ Tamtéž.

⁸⁵⁹ S. Piotrusiewicz-Kowalska jej označuje jako *iudicium novum*. Tamtéž.

⁸⁶⁰ HANAUSEK, Stanisława, *Orzeczenie sądu rewizyjnego w procesie cywilnym, op. cit.*, s. 22.

⁸⁶¹ Srov. PIOTRUSIEWICZ-KOWALSKA, Stanisława, *op. cit.*, s. 33 a literaturu tam uvedenou.

⁸⁶² Teorie civilního práva procesního rozeznává tři opravné systémy, a to kasační, apelační a revizní (WINTEROVÁ, Alena, et al. *Civilní právo procesní : vysokoškolská učebnice*. 3. vydání, *op. cit.*, s. 431). Systém kasační umožňuje přezkum po stránce právní (nikoliv skutkové) a v případě důvodnosti opravného prostředku může přezkumný soud napadené rozhodnutí pouze zrušit. Oproti tomu v rámci apelačního opravného systému je možný přezkum jak po stránce právní, tak skutkové, a je-li opravný prostředek shledán důvodným, přezkumný soud může za stanovených podmínek napadené rozhodnutí změnit nebo zrušit. V revizním opravném systému je pak možno napadat pouze vady právní (shodně jako u systému kasačního), ale je-li opravný prostředek důvodný, může přezkumný soud napadené rozhodnutí nejen zrušit, ale rovněž změnit (shodně jako u systému apelačního), a to za předpokladu, že byl soudem nižší instance řádně zjištěn skutkový stav (K tomu srov. tamtéž, s. 431-433). Naplnění nepřímého (zprostředkovaného) cíle opravného prostředku rozhodnutím přezkumného soudu může tedy stěžovatel docílit pouze v opravném systému apelačním a revizním, kde může být *iudicium rescindens* spolu s *iudicium rescissorium* obsaženo v jediném rozhodnutí přezkumného soudu. Kdežto systém kasační naplnění nepřímého cíle opravného prostředku přezkumnému soudu neumožňuje (B. Adamiak rozlišuje opravný systém (model) apelační, kasační a smíšený, který obsahuje prvky obou předchozích.

Jak z názvu vyplývá, česká i polská kasační stížnost v soudním řízení správním jsou opravnými prostředky kasačními. A to přesto, že je kasační systém charakteristický pro přezkum rozhodnutí soudu druhé instance v řízení trojinstančním.⁸⁶³ V případě důvodnosti kasační stížnosti přezkumný soud zruší napadené rozhodnutí a vrátí věc soudu, který napadené rozhodnutí vydal, k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s.ř.s.), resp. předá mu věc k novému projednání (čl. 185 § 1 p.p.s.a.). Činnost přezkumného soudu v kasačním opravném systému je činností výlučně kontrolní a proto projednat věc meritorně a vydat následně reformační rozhodnutí přezkumný soud nemůže.⁸⁶⁴ Kasační systém ve své ryzí podobě však nenásleduje koncepcí české, ani polské kasační stížnosti. V obou právních řádech je totiž kasační princip určitým způsobem modifikován.

Jak bylo uvedeno, polský Nejvyšší správní soud má po projednání kasační stížnosti možnost vydat zamítavé rozhodnutí, kasační rozhodnutí reformační rozhodnutí a rozhodnutí meritorně-procesní povahy. Oproti tomu český Nejvyšší správní soud mohl do 1. ledna 2012 po projednání kasační stížnosti vydat pouze tři druhy rozhodnutí, a sice rozhodnutí zamítavé, rozhodnutí kasační a rozhodnutí meritorně-procesní povahy. Rozsah adjudikační funkce tohoto soudu tak byl ještě omezenější než polského Nejvyššího správního soudu.⁸⁶⁵ V následující části se zaměřím pouze na reformační rozhodnutí a rozhodnutí meritorně-procesní povahy, neboť pouze ta souvisejí s reformatorní pravomocí českého a polského Nejvyššího správního soudu. Přesto je nutno zmínit, že rozhodnutí meritorně-procesní povahy s ní souvisí pouze částečně. Takováto rozhodnutí totiž nejsou rozhodnutími reformačními v pravém slova smyslu. Reformační rozhodnutí totiž vždy obsahuje *iudicium rescissorium*, tedy rozhodnutí

Ve smíšeném systému může dojít k meritornímu projednání věci přezkumným soudem, ale procesní předpisy mohou omezit rozsah meritorního přezkumu, stejně jako možnost vydání reformačního rozhodnutí přezkumným soudem. Srov. ADAMIAK, Barbara. Uwagi o modelu dwuinstancyjnego postępowania sądowoadministracyjnego, *op. cit.*, s. 27-28. Reformatorní pravomoc přezkumného soudu je tak typická pro systém apelační a revizní, v systému kasačním v jeho ryzí podobě místo nemá.

⁸⁶³ ADAMIAK, Barbara. Uwagi o modelu dwuinstancyjnego postępowania sądowoadministracyjnego, *op. cit.*, s. 28; HANAUSEK, Stanisława, *Orzeczenie sądu rewizyjnego w procesie cywilnym, op. cit.*, s. 53. Aniž bychom opustili rámec bilaterální komparace, tento závěr potvrzuje české i polské řízení civilní, kde se kasační princip uplatňuje v řízení o mimořádném opravném prostředku, o kterém rozhoduje Nejvyšší soud, resp. *Sąd Najwyższy*, tedy v řízení o polské kasační stížnosti (*skarga kasacyjna*) a českém dovolání, a to i přes svůj název, kdy dovolání je český ekvivalent pojmu revize.

⁸⁶⁴ HANAUSEK, Stanisława, Tamtéž, s. 54.

⁸⁶⁵ R. Pomahač rozlišuje tři funkce Nejvyššího správního soudu, a sice adjudikační, integrační a administrativní. POMAHAČ, Richard. Nejvyšší správní soud. In VOPÁLKA, Vladimír (usp.). *Nová úprava správního soudnictví*. Praha : ASPI Publishing, 2003, s. 58.

ve věci samé. V případě rozhodnutí meritorně-procesní povahy však dochází pouze k vydání *iudicium rescindens*, kterým je řízení ve správním soudnictví ukončeno. Nepřímého cíle opravného prostředku tak v případě vydání rozhodnutí meritorně-procesní povahy není nikdy dosaženo.⁸⁶⁶ Jestliže však budeme reformaci (lat. *reformatio*) považovat za „změnu“ rozhodnutí, můžeme snad o reformatorní pravomoci (jakési reformatorní pravomoci *largo sensu*) hovořit i v případě rozhodnutí meritorně-procesní povahy.

Reformační rozhodnutí polského Nejvyššího správního soudu

Pokud podle čl. 188 p.p.s.a. nedošlo k porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít podstatný vliv na výsledek řízení, a došlo pouze k porušení hmotného práva, Nejvyšší správní soud **může** zrušit napadené rozhodnutí a projednat žalobu, kterou bylo před vojvodským správním soudem zahájeno řízení o kontrole činnosti veřejné správy (typicky půjde o napadení aktů nebo činností, popř. nečinnosti, z oblasti veřejné správy). V tomto případě Nejvyšší správní soud rozhoduje na základě skutkového stavu přijatého v napadeném rozsudku. Právní podklad reformačního rozhodnutí představuje vedle čl. 188 p.p.s.a. rovněž čl. 185 § 1 p.p.s.a., podle kterého Nejvyšší správní soud v případě důvodnosti kasační stížnosti zruší napadené rozhodnutí nebo jeho část a předá věc k novému projednání soudu, který jej vydal. Na základě tohoto ustanovení však Nejvyšší správní soud může napadené rozhodnutí rovněž pouze zrušit.⁸⁶⁷

Zákon vymezuje dvě pozitivní a jednu negativní podmínku pro vydání reformačního rozhodnutí. Tyto podmínky mají objektivní charakter a proto subjektivní pohled stěžovatele nehraje roli.⁸⁶⁸ Negativní podmínkou je neexistence porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít podstatný vliv na výsledek řízení, a to včetně neexistence důvodů zmatečnosti řízení. První pozitivní podmínku představuje porušení výlučně práva hmotného, které přitom musí být takového charakteru, že toto porušení má vliv na výsledek řízení.⁸⁶⁹ Druhou pozitivní podmínkou je, že z napadeného

⁸⁶⁶ KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna. *Skarga kasacyjna*, s. 409.

⁸⁶⁷ Srov. DAUTER, Bogusław. *Metodyka*, s. 526. B. Dauter jako příklad uvádí situaci, kdy bylo důvodně napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, kdy není potřeba věc nově projednávat.

⁸⁶⁸ Tamtéž, s. 524.

⁸⁶⁹ TARNO, Jan Paweł. *Komentarz*, s. 468.

rozhodnutí vojvodského správního soudu musí vyplývat, jaký skutkový stav byl tímto soudem přijatý.⁸⁷⁰

Je-li kasační stížnost důvodná, ale přitom došlo k porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít podstatný vliv na jeho výsledek, nebo bylo řízení zatíženo zmatečností, Nejvyšší správní soud se musí omezit pouze na vydání kasačního rozhodnutí a reformatorní pravomoc uplatnit nemůže. Naproti tomu pokud se vojvodský správní soud sice dopustil porušení ustanovení o řízení, ale tato vada nemohla mít dle Nejvyššího správního soudu podstatný vliv na jeho výsledek, vydání reformačního rozhodnutí to nebrání.⁸⁷¹ Jestliže je však důvodem kasační stížnosti porušení ustanovení o řízení, Nejvyšší správní soud možnost vydat reformační rozhodnutí nemá, i kdyby tato vada byla stěžovatelem chybně označena za porušení hmotného práva.⁸⁷²

Vzhledem k tomu, že je vázán důvody kasační stížnosti, může Nejvyšší správní soud potvrdit porušení hmotného práva jedině tehdy, pokud jej stěžovatel napadl v kasační stížnosti, a to i v případě, kdy porušení hmotného práva chybně označil za porušení práva procesního.⁸⁷³

Vydání reformačního rozhodnutí je plně na uvážení Nejvyššího správního soudu, který za splnění pozitivních i negativních podmínek své reformatorní pravomoci využít může, ale nemusí,⁸⁷⁴ což plyne ze samotného textu ustanovení čl. 188 p.p.s.a. S ohledem na zásadu procesní ekonomie⁸⁷⁵ a právo stěžovatele na projednání věci bez neodůvodněných průtahů (čl. 45 odst. 1 Ústavy PR),⁸⁷⁶ resp. v přiměřené lhůtě (čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy)⁸⁷⁷ by reformační rozhodnutí Nejvyšší správní soud měl v případě splnění všech podmínek vydat.

Ze skutečnosti, že využití reformatorní pravomoci je právě pouze na uvážení Nejvyššího správního soudu, který je adresátem normy obsažené v čl. 188 p.p.s.a., se vyvozuje, že v kasační stížnosti návrh na vydání reformačního rozhodnutí nemusí být

⁸⁷⁰ Srov. DAUTER, Bogusław. *Metodyka*, s. 524.

⁸⁷¹ Srov. DAUTER, Bogusław. *Metodyka*, s. 524; TARNO, Jan Paweł. *Komentarz*, s. 468.

⁸⁷² Srov. rozsudek NSA ze dne 30.03.2004, sp.zn. FSK 9/04, LexPolonica nr 366905.

⁸⁷³ DAUTER, Bogusław. *Metodyka*, s. 524-525.

⁸⁷⁴ Srov. DAUTER, Bogusław. *Metodyka*, s. 525; KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna In WOŚ, Tadeusz (red.) *Komentarz*, s. 783.

⁸⁷⁵ DAUTER, Bogusław. *Metodyka*, s. 525.

⁸⁷⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.

⁸⁷⁷ Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, v České republice vyhlášena pod č. 209/1992 Sb. K tomu srov. TARNO, Jan Paweł. *Komentarz*, s. 467-468.

obsažen.⁸⁷⁸ Nejvyšší správní soud je totiž vázán mezemi kasační stížnosti (tedy důvody a rozsahem) pouze ve fázi projednávání, ale už nikoliv ve fázi rozhodování.⁸⁷⁹

Vzhledem k tomu, že v případě absence zvláštní úpravy řízení před Nejvyšším správním soudem se obdobně použijí ustanovení o řízení před vojvodským správním soudem (srov. čl. 193 p.p.s.a.), má Nejvyšší správní soud v případě reformačního rozhodnutí shodné rozhodovací pravomoci jako vojvodský správní soud.

S obdobným použitím ustanovení o řízení před vojvodským správním soudem souvisí spor o možnost použití čl. 135 p.p.s.a. Podle něj soud používá zákonem předvídané prostředky s cílem odstranit porušení práva ve vztahu k aktům nebo činnostem vydaným nebo vykonaným ve všech řízeních vedených v mezích věci, které se týká žaloba, jestliže je to nezbytné pro její vyřešení. Někteří autoři jsou toho názoru, že ustanovení čl. 135 p.p.s.a. nemůže Nejvyšší správní soud v rámci své reformatorní pravomoci aplikovat, neboť reformace je v řízení o kasační stížnosti výjimkou, kterou nelze vykládat extenzivně. Navíc ustanovení čl. 188 p.p.s.a. hovoří o projednání žaloby a proto se reformativní pravomoc nemůže vztahovat na jiná řízení.⁸⁸⁰ S takovým výkladem si však dovoluji nesouhlasit. Reformace je sice výjimkou z obecného kasačního pravidla, avšak tato výjimečnost spočívá v úzkém vymezení podmínek, za kterých je možné reformační rozhodnutí vydat.⁸⁸¹ Jestliže podle mého názoru zákonodárce svěřil Nejvyššímu správnímu soudu – byť omezenou – reformatorní pravomoc, tak obdobné použití ustanovení o řízení před vojvodským správním soudem ve smyslu čl. 193 p.p.s.a. musí zahrnovat všechna ustanovení, která mu využití této pravomoci racionálně umožní. Opačný výklad by vedl k „absurdnímu důsledku“.⁸⁸² Pokud by totiž Nejvyšší správní soud došel k závěru, že je třeba odstranit rovněž jiné akty a činnosti než ty, které byly napadeny žalobou, musel by upustit od vydání reformačního rozhodnutí (ačkoliv by pro jeho vydání byly splněny podmínky) a omezit se na rozhodnutí kasační a předání věci k novému projednání vojvodskému správnímu

⁸⁷⁸ DAUTER, Bogusław. *Metodyka*, s. 525.

⁸⁷⁹ TARNO, Jan Paweł. *Komentarz*, s. 470, srov. též rozsudek NSA z 10.05.2005, sp.zn. FSK 2536/04, LexPolonica nr 390990.

⁸⁸⁰ GRUSZCZYŃSKI, Bogusław In DAUTER, Bogusław et al. *Komentarz*, s. 555.

⁸⁸¹ TARNO, Jan Paweł. *Komentarz*, s. 469.

⁸⁸² KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna In WOŚ, Tadeusz (red.) *Komentarz*, s. 784.

soudu, který by následně musel tyto akty a činnosti sám odstranit. Takovéto řešení by však zjevně bylo v rozporu se zásadou procesní ekonomie.⁸⁸³

Nejvyšší správní soud je při vydávání reformačního (a tedy meritorního) rozhodnutí vázán stejně jako vojvodský správní soud zákazem *reformationis in peius*.⁸⁸⁴ Právní názor Nejvyššího správního soudu vyjádřený v reformačním rozhodnutí je ve věci závazný i pro správní orgán.⁸⁸⁵ Reformační rozhodnutí Nejvyšší správní soud vydává ve formě rozsudku.

Rozhodnutí meritorně-procesní povahy polského Nejvyššího správního soudu

Rozhodnutí meritorně-procesní povahy je upraveno v čl. 189 p.p.s.a. Podle něj Nejvyšší správní soud zruší napadené rozhodnutí a zároveň odmítne žalobu nebo zastaví řízení, jestliže žaloba měla být odmítnuta nebo zde byly důvody pro zastavení řízení před vojvodským správním soudem. Nejvyšší správní soud tak činí ve formě usnesení, a to bez ohledu na to, jakou formu mělo napadené rozhodnutí vojvodského správního soudu. Důvody pro odmítnutí žaloby stanoví čl. 58 p.p.s.a., důvody pro zastavení řízení pak čl. 161 p.p.s.a.

Vojvodský správní soud odmítne žalobu, jestliže věc nespadá do pravomoci správního soudu, jestliže byla podána po uplynutí lhůty, jestliže nebyly v poskytnuté lhůtě odstraněny formální vady žaloby, jestliže řízení ve věci mezi stejnými stranami probíhá nebo bylo již pravomocně rozhodnuto, jestliže jedna ze stran nemá procesní subjektivitu nebo jestliže žalobce nemá procesní způsobilost (kdy za něj nejedná zákonný zástupce nebo jestliže složení orgánů organizační jednotky, která je žalobcem, je natolik nedostatečné, že znemožňuje její činnost) anebo jestliže je z jiných důvodů podání žaloby nepřijatelné.

Vojvodský správní soud zastaví řízení, jestliže žalobce vzal svou žalobu zpět, dále jestliže strana zemřela, pokud se předmět řízení týká výlučně práv a povinností úzce spojených s osobou zemřelého, ledaže účast na řízení ohlásí osoba, jejíž

⁸⁸³ Tamtéž.

⁸⁸⁴ KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna. *Skarga kasacyjna*, s. 401.

⁸⁸⁵ Srov. čl. 153 p.p.s.a. ve spojení s čl. 193 p.p.s.a.; TARNO, Jan Paweł. *Komentarz*, s. 471; rozsudek NSA z 20.01.2006, sp.zn. I OSK 345/05, www.nsa.gov.pl.

právního zájmu se týká výsledek tohoto řízení, anebo jestliže se řízení z jiných důvodů stalo bezpředmětným.

Rozhodnutím meritorně-procesní povahy končí soudní řízení správní, avšak nemeritorně. Toto rozhodnutí se tak vůbec netýká otázky zákonnosti napadeného aktu nebo činnosti.⁸⁸⁶

Diskusí se v polské právní teorii stala otázka, zda Nejvyšší správní soud může toto rozhodnutí vydat bez ohledu na návrhy a důvody obsažené v kasační stížnosti, jinými slovy zda může Nejvyšší správní soud zrušit napadené rozhodnutí a odmítnout žalobu či zastavit řízení, aniž by to stěžovatel navrhoval.

Podle čl. 183 § 1 p.p.s.a. Nejvyšší správní soud projedná věc v mezích kasační stížnosti. Z moci úřední však bere v úvahu zmatečnost řízení.

V literatuře není sporu o tom, že podstatný je rozsah, v jakém stěžovatel rozhodnutí vojvodského správního soudu napadl. Rozhodnutí vojvodského správního soudu totiž může být zrušeno pouze v části, která byla napadena, a jen v tomto rozsahu může být žaloba odmítnuta nebo řízení zastaveno.⁸⁸⁷

Jestliže se jedná o možnost zrušit napadené rozhodnutí a odmítnout žalobu, část autorů zastává stanovisko, že takto Nejvyšší správní soud může učinit, aniž by to stěžovatel navrhl, pouze tehdy, jestliže zde existují důvody zmatečnosti řízení, konkrétně jestliže věc nespadá do pravomoci správního soudu, v případě překážek litispence a *rei iudicatae* a jestliže jedna ze stran neměla procesní subjektivitu nebo jestliže žalobce neměl procesní způsobilost.⁸⁸⁸ Tito autoři jsou toho názoru, že pouze v těchto případech musí vzít Nejvyšší správní soud tyto vady v úvahu z moci úřední, a to bez ohledu na důvody kasační stížnosti, a zrušit napadené rozhodnutí a odmítnout žalobu. V jiných případech podle jejich názoru důvod pro vydání rozhodnutí meritorně-procesní povahy z moci úřední dán není.⁸⁸⁹ Neodmítnutí žaloby vojvodským správním soudem v ostatních případech je vadou řízení, která mohla mít podstatný vliv na výsledek řízení, a může tak představovat důvod kasační stížnosti, nemůže ji však

⁸⁸⁶ KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna In WOŚ, Tadeusz (red.) *Komentarz*, s. 785.

⁸⁸⁷ Srov. GRUSZCZYŃSKI, Bogusław, In DAUTER, Bogusław et al. *Komentarz*, s. 561, KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna In WOŚ, Tadeusz (red.) *Komentarz*, s. 785, TARNO, Jan Paweł. *Komentarz*, s. 472, DAUTER, Bogusław. *Metodyka*, s. 527.

⁸⁸⁸ Srov. čl. 58 § 1 bod 1, 4 a 5 a čl. 183 § 1 bod 1-3 p.p.s.a.

⁸⁸⁹ GRUSZCZYŃSKI, Bogusław, In DAUTER, Bogusław et al. *Komentarz*, s. 561.

Nejvyšší správní soud brát v potaz z moci úřední.⁸⁹⁰ Druhá skupina autorů je toho názoru, že Nejvyšší správní soud musí napadené rozhodnutí zrušit a zároveň odmítnout žalobu nebo zastavit řízení, jestliže žaloba měla být odmítnuta nebo zde byly důvody pro zastavení řízení již před vojvodským správním soudem, a to z moci úřední. Podle nich správní soud má povinnost zkoumání přípustnosti žaloby z moci úřední v každé fázi projednávání věci, jelikož její nepřipustnost způsobuje, že nemůže být v soudním řízení správním vůbec projednána.⁸⁹¹

K tomuto druhému výkladu se přiklonil ve svém usnesení sedmi soudců Nejvyšší správní soud.⁸⁹² Podle něj musí Nejvyšší správní soud z moci úřední zrušit napadené rozhodnutí a odmítnout žalobu nezávisle na důvodech kasační stížnosti, jestliže vojvodský správní soud projednal žalobu, která byla nepřipustná, a to i tehdy, jestliže nebylo řízení zatíženo zmatečností.⁸⁹³

V případě vydání rozhodnutí meritorně-procesní povahy se neuplatňuje zákaz *reformationis in peius*, neboť tento typ rozhodnutí má za cíl odstranit rozhodnutí o žalobách, které ze stanovených důvodů vůbec neměly být projednány.⁸⁹⁴

Rozhodnutí meritorně-procesní povahy českého Nejvyššího správního soudu

Rozhodnutí meritorně-procesní povahy je v § 101 odst. 1 s.ř.s. upraveno obdobně jako v případě polské kasační stížnosti. Dospěje-li český Nejvyšší správní soud k tomu, že kasační stížnost je důvodná, rozsudkem zruší napadené rozhodnutí a věc vrátí krajskému soudu k dalšímu řízení (rozhodnutí kasační). Pokud však již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci, rozhodne o tom Nejvyšší správní soud současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu.

Krajský soud podle § 47 s.ř.s. zastaví usnesením řízení, pokud vzal navrhovatel (žalobce) svůj návrh (žalobu) zpět, prohlásí-li navrhovatel (žalobce), že byl po podání

⁸⁹⁰ KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna In WOŚ, Tadeusz (red.) *Komentarz*, s. 786.

⁸⁹¹ TARNO, Jan Paweł. *Komentarz*, s. 473; obdobně DAUTER, Bogusław. *Metodyka*, s. 527.

⁸⁹² Usnesení sedmi soudců NSA z 08.12.2009, sp.zn. II GPS 5/2009, LexPolonica nr 2104517.

⁸⁹³ Není bez zajímavosti, že na tomto rozhodnutí se jako soudce Nejvyššího správního soudu podílel B. Dauter, který byl dokonce jedním ze zpravodajů.

⁸⁹⁴ DAUTER, Bogusław. *Metodyka*, s. 528.

návru (žaloby postupem správního orgánu plně uspokojen, nebo uloží-li řízení zastavit krajskému soudu sám soudní řád správní nebo zvláštní zákon.⁸⁹⁵

Krajský soud podle § 46 s.ř.s. usnesením odmítne návrh (žalobu) z důvodu překážky litispendence, překážky *rei iudicatae*, nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat. Dále soud návrh (žalobu) odmítne, byl-li podán předčasně nebo opožděně nebo osobou k tomu zjevně neoprávněnou, nebo pokud je podle zákona nepřijatelný. Soud odmítne návrh (žalobu) také tehdy, pokud se navrhovatel (žalobce) domáhá rozhodnutí v právní věci, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení, nebo pokud se domáhá přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci. Krajský soud rovněž usnesením odmítne podání, pokud nebylo ve stanovené lhůtě doplněno nebo opraveno a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat (§ 37 odst. 5 s.ř.s.).

Krajský soud postoupí věc v těch případech, kdy není věcně či místně příslušný (srov. § 7 odst. 5 a 6 s.ř.s.).

Zákon úpravou rozhodnutí meritorně-procesní povahy provádí zásadu procesní ekonomie a rychlosti řízení.⁸⁹⁶ Nejvyšší správní soud toto rozhodnutí vydá z moci úřední, aniž by to musel stěžovatel v kasační stížnosti navrhopat. Lze zde použít výše uvedené závěry polských administrativistů, podle kterých správní soud má povinnost zkoumání přípustnosti žaloby z moci úřední v každé fázi projednávání věci, jelikož její nepřijatelnost způsobuje, že nemůže být v soudním řízení správním vůbec projednána.⁸⁹⁷ Případná interpretační nejasnost navíc v řízení o české kasační stížnosti nemůže vyvstat, neboť tomuto závěru svědčí i to, že český Nejvyšší správní soud není

⁸⁹⁵ Tak je tomu v případě řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, kdy v souladu s § 86 s.ř.s. soud řízení zastaví, zjistí-li že po podání žaloby již zásah ani jeho důsledky netrvají a nehrozí opakování zásahu. Zastavení řízení je rovněž následkem nezaplacení soudního poplatku podle § 9 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Často aplikovaným ustanovením zvláštního zákona upravujícím zastavení řízení ve správním soudnictví je § 33 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, podle kterého soud řízení zastaví, jestliže žadatel o udělení mezinárodní ochrany (žalobce) v průběhu řízení zemřel, nelze zjistit místo jeho pobytu, v průběhu řízení neoprávněně vstoupil na území jiného státu, bylo mu v průběhu řízení uděleno státní občanství České republiky, nebo se nezdržuje v místě hlášeného pobytu a jeho změnu soudu neoznámil.

⁸⁹⁶ VOPÁLKA, Vladimír et al. *Soudní řád správní. Komentář, op. cit.*, 2004, s. 286.

⁸⁹⁷ Srov. TARNO, Jan Paweł. *Komentarz*, s. 473; obdobně DAUTER, Bogusław. *Metodyka*, s. 527.

vázán důvody kasační stížnosti mimo jiné nejen tehdy, pokud bylo řízení před krajským soudem zmatečné, ale rovněž i v případech, pokud bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 109 odst. 3 s.ř.s.). Přitom pokud krajský soud nesprávně návrh (žalobu) neodmítne, řízení o ní nezastaví nebo věc nepostoupí, ač tak učinit měl, jedná se zjevně o vadu řízení, ke které musí Nejvyšší správní soud přihlížet z moci úřední.

Reformační rozhodnutí českého Nejvyššího správního soudu

V České republice nebyl do nedávné doby Nejvyšší správní soud reformatorní pravomocí v pravém slova smyslu nadán. Situace se změnila po 1. lednu 2012, kdy nabyl účinnosti zákon č. 303/2011 Sb. Úvahy nad jejím zavedením však nejsou novinkou. Přijatou koncepci rozhodování o kasační stížnosti R. Pomahač nedlouho po schválení soudního řádu správního komentoval tak, že Nejvyšší správní soud „[j]e vyprofilován jako kasační soud, nebylo přijato revizní paradigma charakteristické pro Bundesverwaltungsgericht. V tomto ohledu může být soud velmi příjemný pro své soudce, umožňující jim vyniknout ve smyslu naznačené konzervativní představy.“^{898,899}

⁸⁹⁸ POMAHAČ, Richard. Nejvyšší správní soud, *op. cit.*, s. 58.

⁸⁹⁹ Pokusem o zavedení reformačního principu do řízení o kasační stížnosti byl návrh novely soudního řádu správního, který byl na podzim roku 2010 předložen Ministerstvem spravedlnosti ČR do mezirezortního připomínkového řízení. Návrh počítal s doplněním tehdejšího § 110 s.ř.s. o nový odstavec 2, který měl znít: „Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, **může** současně **sám rozhodnout o žalobě nebo jiném návrhu způsobem, jakým mohl ve věci rozhodnout krajský soud; to neplatí, má-li být provedeno rozsáhlé doplnění dokazování a jestliže ke skutečnosti, jež má být prokázána, dosud nebylo provedeno žádné nebo zcela nedostatečné dokazování. Právním názorem, který Nejvyšší správní soud v takovém rozhodnutí vyslovil, je správní orgán v dané věci vázán. Pro rozhodování Nejvyššího správního soudu platí ustanovení části třetí hlavy II přiměřeně.“ (Zdůraznění doplněno.) Toto ustanovení tak mělo za cíl zavést do řízení o kasační stížnosti jako výjimku z pravidla reformatorní pravomoc, a to do všech věcí, ve kterých je přípustná kasační stížnost. Jednalo by se však pochopitelně o reformační rozhodnutí vůči rozhodnutím krajských soudů. Bylo by zakotveno jako fakultativní a navazovalo by na právní úpravu meritorně-procesního rozhodnutí. Důvodová zpráva tento návrh odůvodňovala zásadami rychlosti řízení a procesní ekonomie. K reformatorní pravomoci se v ní uvádí, že „dává Nejvyššímu správnímu soudu dostatečný prostor k tomu, aby v rámci vlastní rozhodovací praxe nastavil kritéria pro její uplatňování. Navrhovaná úprava reaguje zejména na ty situace, kdy je již v době rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jasné, že krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu bude muset zrušit napadené rozhodnutí správního orgánu či rozhodnout o ochraně před nezákonným zásahem či nečinností správního orgánu. Nejvyšší správní soud však dle platné právní úpravy musí věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení, které se však fakticky omezí pouze na potvrzení závěrů Nejvyššího správního soudu. Takové řešení zbytečně prodlužuje řízení a zvyšuje jeho náklady.“ (Viz Knihovna připravované legislativy, <http://eklep.vlada.cz>, č.j. 54/11 [cit. 2012-06-01]) Tímto návrhem by byla výrazně posílena adjudikační funkce Nejvyššího správního soudu. V rámci vypořádání připomínek však bylo Ministerstvo spravedlnosti ČR od zavedení takto široce koncipované reformatorní pravomoci nuceno upustit. Vládní návrh novely soudního řádu správního (Parlament České republiky,**

Citovaným zákonem byl doplněn stávající § 110 o nový odstavec 2, který zní:
*„Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu **může sám podle povahy věci rozhodnout***

*a) o zrušení rozhodnutí správního orgánu **nebo vyslovení jeho nicotnosti**; ustanovení § 75, 76 a 78 se použijí přiměřeně,*

b) o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části; ustanovení § 101b a 101d se použijí přiměřeně, anebo

*c) o ochraně ve věcech místního referenda způsobem uvedeným v § 91a odst. 1 nebo o ochraně ve věcech krajského referenda **způsobem uvedeným v § 91b odst. 1.**“* Tento návrh byl následně přijat jako zákon č. 303/2011 Sb.

Citovaná novela tak omezila reformatorní pravomoc Nejvyššího správního soudu výlučně na věci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části a řízení o ochraně ve věcech místního a krajského referenda podle.⁹⁰⁰ Vydání reformačního rozhodnutí je opět možnost, nikoliv povinnost Nejvyššího správního soudu, a je proto fakultativní. Ačkoliv právě s ohledem na zásadu procesní ekonomie a právo stěžovatele na projednání věci bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), resp. v přiměřené lhůtě (čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy) by reformační rozhodnutí Nejvyšší správní soud měl v případě splnění všech podmínek vydat. Na druhou stranu však není možné zapomínat na integrační funkci Nejvyššího správního soudu, který nejen poskytuje ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob (§ 2 s.ř.s.), ale právě rozhodováním o kasačních stížnostech zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování soudů ve správním soudnictví (§ 12 odst. 1 s.ř.s.). Proto Nejvyšší správní soud bude v rámci vlastní rozhodovací praxe muset vyvažovat mezi plněním obou funkcí (tedy adjudikační a integrační) a sám si nastavit kritéria pro uplatňování reformatorní pravomoci.

Reformační rozhodnutí, jak je koncipováno dle citované novely soudního řádu správního, bychom mohli nazvat rozhodnutím reformačně-kasačním. Nejvyšší správní

Poslanecká sněmovna, 2011, VI. volební období, sněmovní tisk č. 319) však myšlenku zavedení omezené reformatorní pravomoci Nejvyššího správního soudu v řízení o kasační stížnosti zcela neopustil. Oproti návrhu, který byl na podzim 2010 předložen do mezirezortního připomínkového řízení, ji ale podstatně zúžil. Návrh byl následně schválen jako zákon č. 303/2011 Sb.

⁹⁰⁰ Novelou byla nově připuštěna kasační stížnost ve věcech místního a krajského referenda.

soud totiž nebude moci žalobu či návrh v uvedených vybraných typech řízení zamítnout. Pokud by zde byly důvody pro zamítnutí žaloby či návrhu, ačkoliv krajský soud žalobě či návrhu vyhověl, Nejvyšší správní soud bude moci pouze zrušit napadené rozhodnutí a věc vrátit k dalšímu řízení žalovanému. Pokud však žaloba či návrh budou krajským soudem zamítnuty, ačkoliv jim mělo být vyhověno, bude moci Nejvyšší správní soud uplatnit svou reformatorní pravomoc vůči rozhodnutí krajského soudu, avšak vůči správnímu orgánu (v případě řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nebo řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části) bude rozhodovat na zásadách kasace. Výjimka, kterou představuje řízení ve věcech místního a krajského referenda, nevyplývá z nově navrhované reformatorní pravomoci Nejvyššího správního soudu, ale z vybočení od kasace směrem k rozhodování „ve věci samé“ provedené zákonodárcem již v případě rozhodování krajských soudů.⁹⁰¹ Jedná se do jisté míry o řešení elegantní, neboť díky tomu nemůže reformačním rozhodnutím obsahujícím *iudicium rescissorium (iudicium novum)* dojít k reformaci *in peius*.

Nejvyšší správní soud bude moci reformační rozhodnutí vydat pouze tehdy, „pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody“. Domnívám se, že jej může vydat pouze tehdy, zrušuje-li rozhodnutí krajského soudu z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s.ř.s., tedy z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem a z důvodů vady řízení před správním orgánem, pro kterou měl napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit již krajský soud. Rovněž podle důvodové zprávy „[t]yto důvody [...] musí vyplývat z výsledků řádného řízení před krajským soudem, které proto nemůže být zatíženo zmatečností či vadou řízení.“ Podle mého názoru, jestliže bylo řízení před krajským soudem zatíženo zmatečností, rozhodnutí je nepřezkoumatelné nebo je zde jiná vada řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, nebo bylo-li nezákonně rozhodnuto o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení, nemůže se Nejvyšší správní soud zabývat meritorně důvody pro zrušení rozhodnutí správního orgánu, prohlášení jeho nicotnosti, zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části nebo pro rozhodnutí o ochraně ve věcech referenda a zkoumat, zda tyto důvody v řízení před krajským soudem již existovaly, či nikoliv. Pro tyto vady Nejvyšší správní soud musí (a to v zásadě vždy z moci úřední) napadené rozhodnutí zrušit a vrátit věc krajskému

⁹⁰¹ K tomu srov. SLÁDEČEK, Vladimír In SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol., *op. cit.*, s. 54-56.

soudu k dalšímu (řádnému) řízení (nepostačí-li pouze kasační rozhodnutí). Má-li totiž Nejvyšší správní soud plnit vůči krajským soudům funkci kontrolní (chcete-li integrační zahrnující i výchovnou a preventivní),⁹⁰² nemůže se meritem věci zabývat dříve, než se jím v řádném řízení bude zabývat krajský soud.

Dalším důvodem, proč bude dle mého názoru možné vydat reformační rozhodnutí pouze v případě neexistence zmatečnosti řízení, nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu nebo jiných vad řízení, které mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, je skutečnost, že v takovém případě by došlo k odejmutí instance, neboť by zde byl pouze jeden soud, který by se danou věcí zabýval meritorně v řádném řízení. Takový závěr je však v rozporu s postavením a funkcemi Nejvyššího správního soudu.

Jak vyplývá z kapitoly o ústavních základech správního soudnictví, český a polský ústavní systém jsou založeny na dělbě a rovnováze moci zákonodárné, výkonné a soudní, z čehož se dovozuje, že správní soudy by měly být zásadně soudy kasačními. Uvedené pravidlo se však vztahuje na ty situace, kdy správní soud přezkoumává akt orgánu veřejné správy. To však není tento případ.

Kasační stížnost je však v českém i polském soudním řízení správním opravným prostředkem proti rozhodnutím soudů první instance a jedná se o nástroj dozoru přezkumného soudu nad rozhodovací činností soudů první instance. Budu-li parafrázovat *R. Pomahače*, nedomnívám se, že zde existuje důvod pro setrvávání na onom „konzervativním kasačním paradigmatu“. Předně, jak bylo již výše řečeno, kasační princip v rámci jednoho typu řízení je typický pro rozhodování soudu třetí instance a tou český, ani polský Nejvyšší správní soud není.

Ačkoliv se již dnes můžeme v řízení o kasační stížnosti před polským Nejvyšším správním soudem s uplatněním reformačního principu setkat, je nutno říci, že reformatorní pravomoc tohoto soudu je upravena poměrně úzce. V polské literatuře z tohoto důvodu převládá názor, že by měla být *de lege ferenda* posílena, navrhuje se přijetí apelačního opravného systému.⁹⁰³

⁹⁰² POMAHAČ, Richard, Nejvyšší správní soud, *op. cit.*, s. 62.

⁹⁰³ Srov. ADAMIAK, Barbara. Uwagi o modelu dwuinstancyjnego postępowania sądownoadministracyjnego, *op. cit.*, s. 28; GRUSZCZYŃSKI, Bogusław, In DAUTER, Bogusław et al. *Komentarz*, s. 558; WOŚ, Tadeusz. Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne a konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy "bez nieuzasadnionej zwłoki". *Państwo i Prawo*. 2003, 8, s. 34; TÝŽ. Condiciones necessariae dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. In *Instytucje współczesnego*

Primárním úkolem správních soudů je poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob (§ 2 s.ř.s.), resp. vykonávat kontrolu činnosti veřejné správy (čl. 184 Ústavy PR, čl. 1 § 1 p.u.s.a.). Tento úkol není svěřen pouze soudům první instance, ale rovněž přezkumným soudům. Jak český, tak polský Nejvyšší správní soud jsou „soudem kontroly správního soudu, jakož i kontroly správy“,⁹⁰⁴ přičemž kontrolu správy nemusí nutně vykonávat pouze zprostředkovaně (nepřímo). Právě tyto funkce, tedy kontrolní a meritorně rozhodující, naplňuje reformatorní pravomoc.⁹⁰⁵

Reformační rozhodnutí může být tradičně vydáno tehdy, jestliže vada napadeného rozhodnutí soudu nižší instance vyplývá z porušení práva hmotného, při celkové správnosti řízení před tímto soudem a bezchybnosti jeho skutkových zjištění.⁹⁰⁶ Reformatorní pravomoc přezkumného soudu výrazně zrychluje řízení a přispívá k naplnění práva stěžovatele na projednání věci v přiměřené lhůtě a bez zbytečných (neodůvodněných) průtahů. Neexistuje důvod pro vrácení věci soudu prvního stupně, pokud je správně zjištěn skutkový stav⁹⁰⁷ a nedošlo v řízení před soudem první instance k porušení procesního práva.

Nedomnívám se, že by se Nejvyšší správní soud, ať již v České republice či v Polské republice, měl stát skutkovou instancí v opravném systému apelačním. Výraznější nakročení k systému reviznímu však považuji za krok správným směrem. V polském soudním řízení správním existuje zkušenost s reformatorní pravomocí Nejvyššího správního soudu již několik let, byť pouze jako omezená výjimka z obecného kasačního pravidla. Přesto je to považováno za nedostatek a nikoliv ojedinělé hlasy volají po rozšíření možnosti vydávání reformačních rozhodnutí. V České republice představuje zákon č. 303/2011 Sb. první „reformační vlašťovku“ ve správním soudnictví. Praxe pak ukáže, zdali nebude vhodné tuto pravomoc ještě rozšířit. Polské zkušenosti by tomu pouze nasvědčovaly.

*prawa administracyjnego : Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka. Kraków : Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2001. s. 772-773. Dále srov. KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna In WOŚ, Tadeusz (red.) *Komentarz*, s. 782-783; Táž. *Skarga kasacyjna* s. 403-404; TARNO, Jan Paweł. *Komentarz*, s. 471-472.*

⁹⁰⁴ K pojmu srov. BORKOWSKI, Janusz. *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym : cz. II. Monitor Prawniczy*. 2003, 8, s. 347.

⁹⁰⁵ HANAUSEK, Stanisława In SIEDLECKI, Władysław (red.) *System prawa procesowego cywilnego. Tom III. Zaskarżanie orzeczeń sądowych*. Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź : Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, 1986, s. 301.

⁹⁰⁶ Tamtéž, s. 299.

⁹⁰⁷ Srov. TARNO, Jan Paweł. *Komentarz*, s. 467-468.

7.2 Stížnost

Stížnost (*zażalenie*) představuje druhý řádný opravný prostředek podle zákona o řízení před správními soudy. Úprava stížnosti je obsažena v čl. 194 až čl. 198 p.p.s.a. Sám zákon stížnost označuje za odvolací prostředek. Stížnost představuje odvolací prostředek *stricto sensu*, neboť má devolutivní charakter.⁹⁰⁸ Devolutivnost tohoto opravného prostředku však není absolutní (můžeme zde hovořit o relativní devolutivnosti),⁹⁰⁹ a to z důvodu možnosti autoremedury. K projednání stížnosti je příslušný Nejvyšší správní soud. Suspenzivní účinek má stížnost v tom smyslu, že odkládá nabytí právní moci napadeného usnesení nebo opatření do doby rozhodnutí v odvolacím řízení.⁹¹⁰ Ačkoliv však stížnost směřuje proti nepravomocnému usnesení vojvodského správního soudu a právní moc odkládá,⁹¹¹ zásadně nemá suspenzivní účinek ve vztahu k vykonatelnosti napadeného rozhodnutí. Vojvodský správní soud však může pozastavit vykonatelnost napadeného usnesení do doby rozhodnutí o stížnosti, a to na návrh stěžovatele.⁹¹²

Stížnost představuje opravný prostředek proti rozhodnutím incidenčním a náhodným, která mají význam pro průběh řízení.⁹¹³ Stížnost v soudním řízení správním plní preventivní funkci a předchází vydání vadného konečného rozhodnutí ve věci nebo rozhodnutí meritorního.⁹¹⁴

Se stížností je možno u Nejvyššího správního soudu napadnout výlučně usnesení vojvodských správních soudů (není možné napadnout rozsudky), a to pouze v případech předvídaných zákonem. Vedle toho je možno napadnout usnesení, jejichž předmětem je:

⁹⁰⁸ KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna In WOŚ, Tadeusz (red.) *Postępowanie sądowoadministracyjne*, s. 294.

⁹⁰⁹ Srov. např. DEFECIŃSKA-TOMCZAK, Katarzyna In KMIECIAK, Zbigniew (red.) *Polskie sądownictwo administracyjne, op. cit.*, s. 167.

⁹¹⁰ KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna. Rozpoznanie zażalenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym. *Przegląd Sądowy*, 2006, č. 2, s. 67.

⁹¹¹ Srov. čl. 168 § 1 p.p.s.a.

⁹¹² KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna. Rozpoznanie zażalenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym, *op. cit.*, s. 68.

⁹¹³ KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna In WOŚ, Tadeusz (red.) *Komentarz*, s. 792-793.

⁹¹⁴ HAUSER, Roman. Postępowanie zażaleniowe przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, 2005, č. 2-3(2-3), s. 12.

- postoupení věci jinému správnímu soudu;
- pozastavení nebo odmítnutí pozastavení vykonatelnosti správního rozhodnutí, usnesení nebo jiného aktu či činnosti uvedených v čl. 61 p.p.s.a.;
- přerušování řízení a odmítnutí v pokračování v přerušovaném řízení;
- zamítnutí návrhu na vyloučení soudce;
- odmítnutí kasační stížnosti;⁹¹⁵
- odmítnutí stížnosti;
- náhrada nákladů řízení, jestliže strana nepodá kasační stížnost;
- potrestání pokutou.⁹¹⁶

Na základě jiných ustanovení zákona o řízení před správními soudy je možno stížnost podat ve věci.⁹¹⁷

- odmítnutí přípuštění účastnit se věci ve formě účastníka osobě, která se neúčastnila správního řízení nebo společenské organizace;⁹¹⁸
- prominutí nebo odmítnutí prominutí zmeškání lhůty k vykonání činnosti v soudním řízení nebo odmítnutí návrhu na prominutí zmeškání lhůty;⁹¹⁹
- soudních nákladů, jestliže strana nepodala odvolací prostředek ve věci samé;⁹²⁰
- činností v oblasti institutu právní pomoci popsanych v čl. 258 § 2;⁹²¹
- odejmutí přiznané právní pomoci;⁹²²
- pozastavení vykonatelnosti rozhodnutí v případě podání návrhu na obnovu řízení;⁹²³
- rekonstrukce ztraceného spisu nebo prohlášení, že rekonstrukce spisu není možná;⁹²⁴

⁹¹⁵ Zákonomádarce neuznal usnesení vojvodského správního soudu o odmítnutí kasační stížnosti za usnesení, kterým se řízení končí, jestliže jej zařadil do katalogu usnesení, která je možno napadnout stížností, a to vedle obecného pravidla o možnosti napadnout usnesení, kterými se řízení končí kasační stížností. Usnesení NSA ve složení sedmi soudců z 23. 5. 2005, sp.zn. I OPS 3/05, LexPolonica č. 378928; DAUTER, Bogusław (red.) *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Orzecznictwo*. 2. wydanie. Warszawa : Wolters Kluwer, 2009, s. 724.

⁹¹⁶ Srov. čl. 194 § 1 p.p.s.a.

⁹¹⁷ K tomu srov. např. KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna In WOŚ, Tadeusz (red.) *Postępowanie sądowoadministracyjne*, s. 294; TARNO, Jan Paweł In CHRÓŚCIELEWSKI, Wojciech, TARNO, Jan Paweł. *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi, op. cit.*, s. 477.

⁹¹⁸ Srov. čl. 33 § 2 p.p.s.a.

⁹¹⁹ Srov. čl. 86 § 2 a čl. 88 p.p.s.a.

⁹²⁰ Srov. čl. 227 p.p.s.a.

⁹²¹ Srov. čl. 260 p.p.s.a.

⁹²² Srov. čl. 263 p.p.s.a.

⁹²³ Srov. čl. 284 p.p.s.a.

⁹²⁴ Srov. čl. 297 p.p.s.a.

-zahájení dalšího řízení v případě ztracení spisu v takovém stavu, ve kterém to je možné při zohlednění zbývajících nebo rekonstruovaných spisů⁹²⁵.

Stížnost je možno podat rovněž proti⁹²⁶ opatření předsedajícího ve věci zanechání bez projednání podání, jehož vady nebyly odstraněny,⁹²⁷ a ve věci soudních nákladů, jestliže strana nepodala odvolací prostředek ve věci samé.⁹²⁸

Zákon tak musí podání stížnosti výslovně předpokládat.⁹²⁹ Jestliže zákon předpokládá vydání usnesení nebo opatření, ale zároveň nestanoví, že je proti němu možno podat stížnost, je podání stížnosti nepřipustné.⁹³⁰

Stížnost není možné podat proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu,⁹³¹ i kdyby ten rozhodl v těchto věcech poprvé.⁹³² Proti pravomocným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu je přípustná pouze žaloba na obnovu řízení,⁹³³ respektive žaloba na prohlášení protiprávnosti pravomocného rozhodnutí. Stížnost není výlučným odvolacím prostředkem proti usnesením vojvodského správního soudu. Proti usnesením, jimiž se končí řízení ve věci, je odvolacím prostředkem kasační stížnost.⁹³⁴ Výjimku zde tvoří stížnost proti usnesení o odmítnutí kasační stížnosti nebo proti usnesení o odmítnutí některých stížností.⁹³⁵ Podání stížnosti proti rozhodnutí, proti kterému je možno podat pouze kasační stížnost pak vede k tomu, že taková stížnost bude jako nepřipustná odmítnuta.⁹³⁶

Na řízení o stížnosti se použijí přiměřeně ustanovení o kasační stížnosti.⁹³⁷ Stížnost však není tak formalizovaným odvolacím prostředkem jako kasační stížnost.

⁹²⁵ Srov. čl. 298 p.p.s.a.

⁹²⁶ Srov. KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna In WOŚ, Tadeusz (red.) *Postępowanie sądowoadministracyjne*, s. 294.

⁹²⁷ Srov. čl. 49 § 2 p.p.s.a.

⁹²⁸ Srov. čl. 227 p.p.s.a.

⁹²⁹ KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna. Przesłanki dopuszczalności zażalenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym. *Przegląd Sądowy*, 2005, č. 9, s. 118.

⁹³⁰ DAUTER, Bogusław. *Metodyka*, s. 530.

⁹³¹ Srov. např. usnesení NSA z 7. 4. 2005, sp.zn. II FZ 206/05, LexPolonica č. 420605.

⁹³² Srov. DEFECIŃSKA-TOMCZAK, Katarzyna, *op. cit.*, s. 166.

⁹³³ Usnesení NSA z 26. 10. 2004, sp.zn. OSK 173/04, LexPolonica č. 2111649.

⁹³⁴ Srov. např. ADAMIAK, Barbara In ADAMIAK, Barbara, BORKOWSKI, Janusz. *Postępowanie*, s. 470.

⁹³⁵ KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna. Przesłanki dopuszczalności zażalenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym, *op. cit.*, s. 117.

⁹³⁶ Srov. usnesení NSA z 29. 7. 2004, sp.zn. OZ 120/04, LexPolonica č. 370390.

⁹³⁷ Srov. čl. 197 § 2 p.p.s.a.

Lhůta k podání stížnosti činí sedm dní ode dne doručení usnesení.⁹³⁸ Je lhůtou zákonnou, procesní a prekluzivní a její nedodržení vede k odmítnutí stížnosti vojvodským správním soudem. Je však možno žádat o prominutí zmeškání lhůty.⁹³⁹ Zákon nevyžaduje, aby byly ve stížnosti uvedeny důvody napadení, vystačí pouhé stručné odůvodnění, tedy uvedení chyb řízení nebo usnesení (popř. opatření).⁹⁴⁰ V řízení o stížnosti se neuplatňuje přímus zastoupení.⁹⁴¹ Výjimku tvoří stížnost, jejímž předmětem je odmítnutí kasační stížnosti. Podání stížnosti zásadně nemá suspenzivní účinek ve vztahu k vykonatelnosti napadeného usnesení, ale vojvodský správní soud ji může na návrh stěžovatele usnesením pozastavit do doby rozhodnutí o stížnosti.⁹⁴²

Zákon v případě stížnosti umožňuje autoremeduru. Pokud totiž stížnost napadá zmatečnost řízení nebo je zjevně důvodná, vojvodský správní soud, který vydal napadené usnesení, může na neveřejném zasedání zrušit napadené rozhodnutí a v případě potřeby věc nově projednat. Proti nově vydanému usnesení je možno podat odvolací prostředek podle obecných zásad.⁹⁴³ Soud zde postupuje z moci úřední, tedy vojvodský správní soud je povinen zvažovat, zda může takto postupovat, to bez ohledu na to, zdali to stěžovatel navrhl, či nikoliv.⁹⁴⁴

Pokud vojvodský správní soud napadené usnesení či opatření nezruší nebo nezmění v rámci autoremedury, doručí opis stížnosti ostatním stranám (a účastníkům)⁹⁴⁵ a následně předloží stížnost společně se spisem po doručení stížnosti zbývajícím stranám Nejvyššímu správnímu soudu.

Nejvyšší správní soud je vázán předmětem napadení, který představuje usnesení (popř. opatření) určitým způsobem rozhodující jednu z výše uvedených věcí, a rozsahem (tedy zda stěžovatel napadá v části či v plném rozsahu). Avšak není vázán důvody stížnosti, tedy z jakých důvodů stěžovatel usnesení (opatření) vojvodského

⁹³⁸ Srov. čl. 194 § 2 p.p.s.a.

⁹³⁹ TARNO, Jan Paweł In CHRÓŚCIELEWSKI, Wojciech, TARNO, Jan Paweł. *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, op. cit., s. 478.

⁹⁴⁰ KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna In WOŚ, Tadeusz (red.) *Postępowanie sądownoadministracyjne*, s. 294.

⁹⁴¹ ADAMIAK, Barbara In ADAMIAK, Barbara, BORKOWSKI, Janusz. *Postępowanie*, s. 470.

⁹⁴² Srov. čl. 196 p.p.s.a. Srov. TARNO, Jan Paweł In CHRÓŚCIELEWSKI, Wojciech, TARNO, Jan Paweł. *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, op. cit., s. 478; KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna. Przesłanki dopuszczalności zażalenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym, op. cit., s. 123.

⁹⁴³ Srov. čl. 195 § 2 p.p.s.a.

⁹⁴⁴ KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna. Rozpoznanie zażalenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym, op. cit., s. 64.

⁹⁴⁵ DEFECIŃSKA-TOMCZAK, Katarzyna, op. cit., s. 167.

správního soudu napadá, a to s ohledem na absenci nezbytnosti odůvodnění stížnosti zákonnými důvody napadení.⁹⁴⁶ Zmatečnost řízení však Nejvyšší správní soud bere v úvahu z moci úřední.⁹⁴⁷ Nejvyšší správní soud rovněž není vázán návrhem stěžovatele co do způsobu rozhodnutí.⁹⁴⁸ Vedle toho je Nejvyšší správní soud vázán zákazem *reformationis in peius*,⁹⁴⁹ z čehož vyplývá, že nemůže rozhodnout způsobem nevýhodným pro stěžovatele, ledaže došlo ke zmatečnosti řízení.⁹⁵⁰ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu má vždy formu usnesení, a to nezávisle na svém obsahu.⁹⁵¹ Nejvyšší správní soud může stížnost odmítnout, je-li nepřijatelná, nebo zamítnout, je-li nedůvodná nebo je-li přes chybné odůvodnění napadené usnesení v souladu s právem.⁹⁵²

Jestliže Nejvyšší správní soud shledá stížnost důvodnou, může se buďto omezit na pouhé zrušení napadaného usnesení, může napadené usnesení zrušit a vrátit věc vojvodskému správnímu soudu za účelem pokračování v řízení o kasační stížnosti, může napadené usnesení zrušit a věc předat vojvodskému správnímu soudu k novému projednání, nebo může rovněž rozhodnout reformačně.⁹⁵³

7.3 Návrh a žaloba na obnovu řízení

Obnova řízení má svůj původ v procesním institutu *restitutio in integrum* (navrácení v předešlý stav), z něhož se vyvinuly tři formy: žádost o prominutí zmeškání lhůty, žaloba (návrh) na obnovu řízení a žaloba pro zmatečnost.⁹⁵⁴ Obnova řízení proto

⁹⁴⁶ DEFECIŃSKA-TOMCZAK, Katarzyna, *op. cit.*, s. 167.

⁹⁴⁷ KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna. Rozpoznanie zażalenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym, *op. cit.*, s. 71.

⁹⁴⁸ Tamtéž.

⁹⁴⁹ Srov. čl. 197 § 2 ve spojení s čl. 193 a čl. 134 § 2 p.p.s.a.

⁹⁵⁰ KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna. Rozpoznanie zażalenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym, *op. cit.*, s. 71.

⁹⁵¹ Srov. např. JAŠKOWSKA, Małgorzata In JAŠKOWSKA, Małgorzata, MASTERNAK, Marian, OCHENDOWSKI, Eugeniusz. *Postępowanie sądowoadministracyjne*. 3. wydanie. Warszawa : LexisNexis, 2007, s. 206; TARNO, Jan Paweł In CHRÓŚCIELEWSKI, Wojciech, TARNO, Jan Paweł. *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, *op. cit.*, s. 479.

⁹⁵² JAŠKOWSKA, Małgorzata In JAŠKOWSKA, Małgorzata, MASTERNAK, Marian, OCHENDOWSKI, Eugeniusz, *op. cit.*, s. 206.

⁹⁵³ DEFECIŃSKA-TOMCZAK, Katarzyna, *op. cit.*, s. 167.

⁹⁵⁴ Srov. SAWCZUK, Mieczysław. In SIEDLECKI, Władysław (red.) *System prawa procesowego cywilnego. Tom III : Zaskarżanie orzeczeń sądowych*, *op. cit.*, s. 384 a tam citovanou práci S. Gołąba. Wznowienie postępowania, według projektu kodeksu procedury cywilnej. *Głos Prawa*, 1928, č. 9-12.

představuje opravný prostředek restituční povahy. Může být koncipována pouze jako vlastní obnova řízení (obnova řízení *stricto sensu*), nebo může vedle toho plnit rovněž účely žaloby pro zmatečnost (obnova řízení *largo sensu*). V českém soudním řízení správním se v případě obnovy řízení jedná o obnovu řízení *stricto sensu*, zatímco v polském soudním řízení správním o obnovu řízení *largo sensu*.

Pravomocné rozhodnutí soudu ve věci samé stanoví překážku *rei iudicatae*, a to i v takovém případě, kdy je toto rozhodnutí vadné. Právní moc rozhodnutí znemožňuje, aby v procesu nastala ještě nějaká chyba. Na druhou stranu však nesanuje ty vady, které v tomto procesu již nastaly. Právní řád tak počítá s instrumenty, které za situace, kdy zásada legality převažuje nad zásadou stability právního řádu, umožňují právní moc prolomit a odstranit rozhodnutí, které není v souladu se zákonem, nebo bylo vydáno v řízení, které provázely podstatné vady, jako je institut obnovy řízení.⁹⁵⁵

Obnova řízení umožňuje nové projednání pravomocně skončené věci, a to pokud nastane jeden ze zákonem taxativně stanovených důvodů.⁹⁵⁶ Obnova řízení je mimořádným opravným prostředkem, neboť směřuje proti pravomocným soudním rozhodnutím,⁹⁵⁷ který spočívá v novém rozhodnutí věci, jestliže nastanou zákonem popsané důvody.⁹⁵⁸ Řízení se skládá ze dvou částí, jednak z řízení o obnově (fáze přípustnosti, *iudicium rescindens*) a řízení obnoveného (fáze projednání věci, *iudicium rescissorium*).

7.3.1 Česká republika

Obnova řízení podle s.ř.s. obecně

Ustanovení o obnově řízení byla do soudního řádu správního zasazena do třetí části, a sice do její hlavy III nadepsané „Opravné prostředky“, do dílu druhého za díl

⁹⁵⁵ Srov. SOBIERALSKI, Krzysztof. *Wznowienie Postępowania Sądowoadministracyjnego*. Kraków : Zakamycze, 2003, s. 38-39 a literaturu tam uvedenou.

⁹⁵⁶ Srov. ADAMIAK, Barbara, BORKOWSKI, Janusz. *Metodyka Pracy Sędziego w Sprawach Administracyjnych*. Warszawa : Wolters Kluwer, 2009, s. 300 [dále citováno jako ADAMIAK, Barbara, BORKOWSKI, Janusz. *Metodyka*].

⁹⁵⁷ Macková, Alena In WINTEROVÁ, Alena a kol. *Civilní právo procesní. Vysokoškolská učebnice*. 3. vydání, *op. cit.*, s. 423; SIEDLECKI, Władysław. *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*. Warszawa : Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1987, s. 339.

⁹⁵⁸ SIEDLECKI, Władysław. *Postępowanie Cywilne. Zarys Wykładu, op. cit.*, s. 367.

o kasační stížnosti.⁹⁵⁹ Je koncipována jako obnova řízení *stricto sensu*, tedy vlastní obnova řízení a nezastupuje tak žalobu pro zmatečnost. Obnova řízení je tak mimořádným opravným prostředkem směřujícím proti pravomocným rozhodnutím, jehož cílem je odstranit nedostatky ve skutkových zjištěních.⁹⁶⁰

Přípustnost obnovy řízení

Obnoveno může být pouze řízení, které bylo ukončeno pravomocným rozsudkem, tedy rozhodnutím ve věci samé, kterým bylo návrhu vyhověno, nebo byl zamítnut.⁹⁶¹ To znamená, že návrhem na obnovu řízení může být napaden pouze rozsudek.

Soudní řád správní stanoví poměrně úzkou přípustnost návrhu na obnovu řízení. Je přípustná pouze v řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. s.ř.s. a v řízení ve věcech politických stran a politických hnutí podle § 94 a násl. s.ř.s. Podle důvodové zprávy malý rozsah přípustnosti obnovy řízení plyne z povahy věci, kdy „*soudní kontrola veřejné správy musí posuzovat činnost nebo nečinnost veřejné správy v době pro to rozhodné, nikoli v době, kdy rozhoduje soud, nejde-li ovšem o některé speciální případy řízení.*“⁹⁶²

Obnova řízení není přípustná zejména v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.⁹⁶³ Je-li podán v této věci návrh na obnovu řízení, soud jej jako nepřípustný odmítne.⁹⁶⁴ Podle důvodové zprávy je tomu tak proto, že účastník řízení má možnost iniciovat obnovu správního řízení.

Obnova řízení není přípustná ani proti rozhodnutí o kasační stížnosti. Kasační stížnost proti usnesení krajského soudu, kterým byl návrh na obnovu řízení odmítnut nebo zamítnut však přípustná bude. Podmínkou zde však bude, že se nebude týkat věci,

⁹⁵⁹ §§ 111-119.

⁹⁶⁰ VOPÁLKA, Vladimír et al., *Soudní řád správní. Komentář, op. cit.*, s. 287.

⁹⁶¹ MIKULE, Vladimír In HENDRYCH, Dušan a kol. 2009, s. 600.

⁹⁶² Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2001, III. volební období, sněmovní tisk č. 1080.

⁹⁶³ Rozsudek NSS z 29.04.2005, č.j. 4 As 17/2004-55, rozhodnutí č. 626/2005 Sb. NSS, seš. 8, rozsudek NSS z 25.07.2005, č.j. Na 50/2005-25, rozhodnutí 1316/2007 Sb. NSS, seš. 9.

⁹⁶⁴ Srov. § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s. K tomu srov. rozsudek NSS z 01.09.2005, č.j. 3 Azs 219/2005-51, rozhodnutí č. 736/2006 Sb. NSS, seš. 1.

ve které je kasační stížnost nepřipustná. V takovém případě Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítne.⁹⁶⁵

Obnova řízení je rovněž nepřipustná, pokud návrh na obnovu řízení směřuje pouze proti důvodům rozhodnutí nebo proti výroku o nákladech řízení.

Návrh na obnovu řízení je možno podat pouze v tříměsíční subjektivní lhůtě a tříleté objektivní lhůtě.

Důvody obnovy řízení

Soudní řád správní upravuje dva důvody obnovy řízení:

- 1) vyšly najevo důkazy nebo skutečnosti, které bez viny účastníka řízení nebyly nebo nemohly být v původním řízení uplatněny,
- 2) bylo jinak rozhodnuto o předběžné otázce.

Pod prvním důvodem je třeba rozumět situaci, kdy vyšly najevo skutkové okolnosti, které v době rozhodování existovaly, ale účastník řízení je neznal, nebo nemohl použít.⁹⁶⁶ Není překážkou obnovy řízení, že tyto skutkové okolnosti neznal tento účastník řízení (navrhovatel), ale byly známy soudu nebo dalším účastníkům a zároveň nebyly uplatněny.⁹⁶⁷ Jak je uvedeno, jedná se o okolnosti skutkové, proto důvodem obnovy řízení není jiný výklad právních předpisů.

Druhý důvod obnovy řízení představuje skutečnost, že bylo jinak rozhodnuto o předběžné otázce. Soud je vázán rozhodnutím příslušných orgánů o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal, jakož i rozhodnutím o osobním stavu. O jiných otázkách si soud učiní úsudek sám. Bylo-li však v takové otázce vydáno příslušným orgánem rozhodnutí, soud z něho vychází.⁹⁶⁸ U tohoto důvodu obnovy řízení tak „[p]ůjde o případy, kdy soud vycházel z rozhodnutí jiných orgánů, které byly následně změněny nebo zrušeny, nebo otázku posoudil sám a obsah pozdějšího příslušného orgánu byl odlišný.“⁹⁶⁹

⁹⁶⁵ Srov. rozsudek NSS z 27.08.2003, č.j. 6 As 23/2003-23, rozhodnutí č. 286/2004 Sb. NSS, seš. 8.

⁹⁶⁶ VOPÁLKA, Vladimír et al., *Soudní řád správní. Komentář, op. cit.*, s. 287.

⁹⁶⁷ Tamtéž.

⁹⁶⁸ Srov. § 52 odst. 2 s.ř.s.

⁹⁶⁹ VOPÁLKA, Vladimír et al., *Soudní řád správní. Komentář, op. cit.*, s. 288.

K povolení obnovy řízení však nestačí, pokud nastane některý z těchto dvou důvodů. Pro povolení obnovy řízení musí být splněna ještě další podmínka, a sice že výsledek obnoveného řízení může být pro účastníka řízení (navrhovatele) příznivější. Návrh tak nemůže podat ten účastník řízení, kterému bylo v předcházejícím řízení plně vyhověno.⁹⁷⁰ Obnova řízení v soudním řádu správním tak vychází z koncepce právního zájmu na napadení soudního rozhodnutí. Tento právní zájem nastupuje tehdy, jestliže rozhodnutí soudu je vůči účastníku nespravedlivé (tzv. *gravamen*),⁹⁷¹ tedy jestliže bylo vydáno v rozporu s tím, čeho se domáhal a co navrhoval v řízení.⁹⁷²

Zrušení právního předpisu Ústavním soudem důvod obnovy nepředstavuje. Podle § 71 odst. 1 zákona o Ústavním soudu⁹⁷³ je zrušení právního předpisu důvodem pro obnovu řízení podle ustanovení zákona o trestním řízení soudním, pokud byl na jeho základě vydán soudem v trestním řízení rozsudek, který nabyl právní moci, ale nebyl dosud vykonán. Podle § 71 odst. 2 tohoto zákona ostatní pravomocná rozhodnutí vydaná na základě právního předpisu, který byl zrušen, tedy včetně rozsudků vydaných ve správním soudnictví, zůstávají nedotčena. Práva a povinnosti podle takových rozhodnutí však nelze vykonávat.

Náležitosti návrhu na obnovu řízení

Návrh na obnovu řízení musí kromě obecných náležitostí podání obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu se napadá, zákonný důvod návrhu, vyličení skutečností, které svědčí o tom, že návrh je podán ve lhůtě, a návrh na provedení důkazů, jimiž má být důvodnost návrhu prokázána.

Návrh na obnovu řízení lze podat v subjektivní lhůtě tří měsíců ode dne, kdy se ten, kdo obnovu řízení navrhuje, dozvěděl o důvodu obnovy. Zákon má na mysli den, kdy se navrhovatel o důvodu obnovy skutečně dozvěděl, nikoliv kdy se o ní mohl dozvědět.⁹⁷⁴ Návrh může být podán pouze v objektivní lhůtě tří let od právní moci napadeného rozhodnutí. Ani jednu z těchto lhůt nelze prominout. Objektivní lhůta

⁹⁷⁰ Tamtéž.

⁹⁷¹ Nespravedlnost zde musíme chápat v subjektivním smyslu, tedy že účastník řízení se cítí být daným rozhodnutím soudu poškozen.

⁹⁷² SIEDLECKI, Władysław. *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu, op. cit.*, s. 55.

⁹⁷³ Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁷⁴ VOPÁLKA, Vladimír et al., *Soudní řád správní. Komentář, op. cit.*, s. 289-290.

se neuplatní v případě, kdy byl zrušen trestní rozsudek, jímž byl soud při svém rozhodování vázán.

Účinky návrhu na obnovu řízení

Návrh na obnovu řízení nemá ze zákona suspenzivní účinek. Soud však může odkladný účinek k návrhu přiznat za obdobných důvodů jako v případě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Přiznáním odkladného účinku se pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí. Usnesení o přiznání odkladného účinku může soud i bez návrhu usnesením zrušit, ukáže-li se v průběhu řízení, že pro přiznání odkladného účinku nebyly důvody, nebo že tyto důvody v mezidobí odpadly.⁹⁷⁵ Suspenzivní účinek je ze zákona následkem rozhodnutí o povolení obnovy řízení (*iudicium rescindens*). Právní mocí tohoto rozhodnutí se vykonatelnost obnovou dotčeného rozhodnutí odkládá do právní moci rozhodnutí v obnoveném řízení.⁹⁷⁶ Návrh na obnovu řízení nemá devolutivní účinek a k řízení je příslušný soud, který vydal rozhodnutí, proti němuž návrh na obnovu řízení směřuje, tedy ve věci ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu krajský soud a ve věcech politických stran podle povahy věci krajský soud nebo Nejvyšší správní soud.

Řízení o povolení obnovy řízení a řízení obnovené

Obnova řízení podle soudního řádu správního se v souladu s obecnými principy člení do dvou fází, a sice řízení o povolení obnovy a řízení obnoveného.

Účastníkem řízení (o povolení obnovy i obnoveného) je ten, kdo podal návrh na obnovu řízení, a dále ti, kdo jimi byli v řízení před soudem, proti jehož rozhodnutí návrh na obnovu řízení směřuje. Ustanovení o osobách zúčastněných na řízení se zde nepoužijí, a to s ohledem na kategorie řízení, v nichž je obnova řízení přípustná.⁹⁷⁷ K řízení (o povolení obnovy i obnoveného) je příslušný soud, který vydal rozhodnutí, proti němuž návrh na obnovu řízení směřuje.

⁹⁷⁵ Srov. § 117 odst. 1 ve spojení s § 73 odst. 2 až 5 s.ř.s.

⁹⁷⁶ Srov. § 117 odst. 2 s.ř.s.

⁹⁷⁷ VOPÁLKA, Vladimír et al., *Soudní řád správní. Komentář, op. cit.*, s. 288.

Soud je vázán uplatněnými důvody návrhu. Důvody návrhu není soud vázán v případě, kdy je na napadeném výroku závislý výrok, který napaden nebyl. Soudní řád správní naopak neváže soud rozsahem, v jakém bylo rozhodnutí napadeno, ale „[s]oud musí z úřední povinnosti dbát o to, aby výroky na sobě závislé, a to zejména ve vztahu podmíněnosti, byly souladné i v případném novém rozhodnutí.“⁹⁷⁸

Shledá-li soud důvody pro povolení obnovy řízení, usnesením ji povolí (*iudicium rescindens*). Pokud zde důvody pro povolení obnovy nejsou, návrh na obnovu řízení soud usnesením zamítne. Usnesení o zamítnutí návrhu na povolení můžeme chápat jako rozhodnutí v meritu povolení obnovy, nejedná se však o rozhodnutí ve věci samé.⁹⁷⁹ Pokud soud obnovu řízení usnesením povolí a toto rozhodnutí nabude právní moci, pokračuje v řízení o původním návrhu. Přitom „[p]ůvodní i nové řízení tvoří jeden celek, nové řízení je pokračováním řízení původního.“⁹⁸⁰ K řádnému zjištění skutkového stavu, který tu byl v době jeho původního rozhodnutí, provede nově navržené důkazy a rozhodne o původním návrhu.

Ačkoliv je návrhem na obnovu řízení rozhodnutí vydané v předcházejícím řízení napadáno,⁹⁸¹ soud původní rozhodnutí nezruší, ale vydá nové rozhodnutí (*iudicium rescissorium*), kterým se původní rozhodnutí nahrazuje ze zákona. V novém rozhodnutí soud rozhodne o nákladech řízení, a to o nákladech řízení o povolení obnovy řízení, řízení obnoveného i řízení původního.⁹⁸²

Soudní řád správní neupravuje situaci, kdy soud dojde k závěru, že v rámci obnoveného řízení není možno vydat rozhodnutí jiného obsahu než rozhodnutí původní. Pokud soud povoluje obnovu řízení, došel pouze k závěru, že zde existuje pravděpodobnost, že rozhodnutí v obnoveném řízení bude odlišného obsahu než rozhodnutí původní.⁹⁸³ Podle autorů komentáře k soudnímu řádu správnímu bude v popsaném případě soud nucen vydat rozhodnutí o stejném obsahu jako rozhodnutí původní.⁹⁸⁴

⁹⁷⁸ VOPÁLKA, Vladimír et al., *Soudní řád správní. Komentář, op. cit.*, 291.

⁹⁷⁹ HLAVSA, Petr. *Občanský soudní řád. Soudní řád správní*. Praha : Linde Praha, 2006, s. 577.

⁹⁸⁰ VOPÁLKA, Vladimír et al., *Soudní řád správní. Komentář, op. cit.*, 291.

⁹⁸¹ Srov. § 115 odst. 2, § 116 a § 118 odst. 1 s.ř.s.

⁹⁸² HLAVSA, Petr, *op. cit.*, s. 578.

⁹⁸³ VOPÁLKA, Vladimír et al., *Soudní řád správní. Komentář, op. cit.*, 291.s. 288.

⁹⁸⁴ Tamtéž, s. 292. Shodně HLAVSA, Petr, *op. cit.*, s. 578.

7.3.2 Polská republika

Obnova řízení podle p.p.s.a. obecně

Ustanovení o obnově řízení jsou v zákoně o řízení před správními soudy obsažena v díle VII (čl. 270-285) nazvaném obnova řízení (*wznowienie postępowania*). Zákon ji tedy neřadí mezi odvolací prostředky (*środki odwoławcze*) a ani je neoznačuje za opravné prostředky (*środki zaskarżenia*). Zákon o řízení před správními soudy však obnovu řízení mezi opravné prostředky (*środki zaskarżenia*, tedy doslova „prostředky napadení“) zařazuje nepřímou, když v ustanoveních o obnově řízení hovoří o „napadeném rozhodnutí“ soudu a o jeho „napadení“.⁹⁸⁵ Zákon o řízení před správními soudy se při konstrukci obnovy řízení nechal inspirovat právní úpravou civilního procesu. To s sebou přineslo opuštění možnosti správního soudu zahájit řízení o obnově řízení z moci úřední a tím pádem plně uplatnění dispoziční zásady i v tomto řízení.⁹⁸⁶ Obnova řízení je v polském soudním řízení správním prostředkem nápravy nejen z důvodů restitučních (obnova řízení *stricto sensu*), ale míří i proti případům zmatečnosti.

Přípustnost žaloby na obnovu řízení

Obecné podmínky přípustnosti obnovy řízení jsou následující:

- 1) musí existovat soudní rozhodnutí, proti kterému byla podána žaloba na obnovu řízení,
- 2) toto rozhodnutí musí být pravomocné,
- 3) tímto rozhodnutím se musí končit řízení.⁹⁸⁷

Žalobou na obnovu řízení mohou být napadena rozhodnutí obou instancí, tedy nejen rozhodnutí vojvodského správního soudu, ale rovněž i Nejvyššího správního soudu.

⁹⁸⁵ Srov. čl. 273 § 3, čl. 275, čl. 279, čl. 282 § 2 a čl. 284 p.p.s.a.

⁹⁸⁶ Takovou možnost připouštěl zákon o Nejvyšším správním soudu z roku 1995.

⁹⁸⁷ KNYŚIAK-MOLCZYK, Hanna In WOŚ, Tadeusz (red.) *Komentarz*, s. 915.

Zákon neomezuje obnovu řízení pouze na rozsudky (hovoří o pravomocných rozhodnutích), z čehož je možno dovodit, že obnova řízení je možná i v případě pravomocných usnesení.⁹⁸⁸ Obnova řízení se však týká pouze rozhodnutí, kterým se řízení končí.⁹⁸⁹ Není možné podat žalobu na obnovu řízení proti rozhodnutím incidenčním, které řízení nekončí,⁹⁹⁰ či opatření předsedajícího nebo opatření a usnesení soudního referenta.⁹⁹¹

Obnova řízení je nepřipustná v případě řízení skončeného pravomocným rozhodnutím vydaným v důsledku žaloby na obnovu řízení, a to bez ohledu na to, kdo žalobu podal a z jakých důvodů tak učinil.⁹⁹² Nepřipustnost obnovy řízení při podání další žaloby na obnovu řízení se týká pouze případů, kdy o předcházející žalobě na obnovu řízení bylo rozhodnuto meritorně, nikoliv procesně.⁹⁹³ Opačný výklad by umožňoval podat účelově žalobu na obnovu řízení, kterou by žalobce následně vzal zpět, kdy by soud následně musel vydat usnesení o zastavení řízení,⁹⁹⁴ což by znemožnilo účinně podat žalobu na obnovu řízení jakémukoliv jinému oprávněnému. Tato možnost úspěšné strany vyloučit již navždy obnovu řízení a narušení právní moci rozhodnutí, kterým soud rozhodl v její prospěch, dozajista nebyla úmyslem zákonodárce, neboť je proti smyslu a účelu institutu obnovy řízení.

Důvody obnovy řízení

Polská právní úprava umožňuje obnovu řízení ze tří skupin důvodů. První představují **důvody zmatečnosti**, druhou skupinou jsou **restituční důvody** a třetí důvod představuje nesoulad **neústavnost základu rozhodnutí** nebo jeho nesoulad s mezinárodními závazky Polské republiky.

⁹⁸⁸ ADAMIAK, Barbara, BORKOWSKI, Janusz. *Metodyka*, s. 300; TARNO, Jan Paweł. *Komentarz*, s. 618.

⁹⁸⁹ DAUTER, Bogusław. *Metodyka*, s. 566.

⁹⁹⁰ TARNO, Jan Paweł. *Komentarz*, s. 618. *J. P. Tarno* zde jako příklad incidenčních rozhodnutí uvádí usnesení ve věci vyloučení soudce z řízení, rozhodnutí o pochybnostech o obsahu výroku či prominutí zmeškání lhůty.

⁹⁹¹ Tamtéž, s. 619.

⁹⁹² K tomu srov. ADAMIAK, Barbara, BORKOWSKI, Janusz. *Metodyka*, s. 300.

⁹⁹³ KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna In WOŚ, Tadeusz (red.) *Komentarz*, s. 939.

⁹⁹⁴ srov. čl. 276 ve spojení s čl. 161 § 1 p.p.s.a.

Zákon tedy jednak umožňuje domáhat se obnovy řízení v případech **zmatečnosti**, tedy kdy:

- 1) ve složení soudu byla neoprávněná osoba nebo jestliže rozhodoval soudce vyloučený ze zákona a strana se před právní mocí rozhodnutí nemohla vyloučení domáhat,
- 2) strana neměla procesní subjektivitu nebo způsobilost anebo nebyla náležitě zastoupena nebo kdy v důsledku porušení právních předpisů byla zbavena možnosti procesní činnosti. V tomto druhém případě se však není možné domáhat obnovy řízení, jestliže před právní mocí rozhodnutí nemožnost procesní činnosti ustala, nedostatek zastoupení byl již namítán nebo jestliže strana potvrdila vykonané procesní činnosti.

Důvody obnovy řízení v případech zmatečnosti mají absolutní charakter a není proto podstatné, zda zmatečnost měla či mohla mít vliv na výsledek řízení. Důvod zmatečnosti musí existovat v momentě vydání pravomocného rozhodnutí, nastane-li tato situace později, nepředstavuje to důvod pro obnovu řízení.⁹⁹⁵

Další důvod obnovy řízení představují **důvody restitučního charakteru**, které jsou upraveny v čl. 273 p.p.s.a. Restituční důvody mají povahu důvodů skutkových. Napadené rozhodnutí musí být nesprávné, tedy nesouladné se skutkovým stavem. Z tohoto důvodu je nutno zkoumat, zda zde existuje přímá příčinná souvislost mezi touto vadou představující restituční důvod a obsahem napadeného rozhodnutí.⁹⁹⁶ Jedná se o situace, kdy: 1) rozhodnutí bylo opřeno o dokument, který byl padělaný nebo předělaný, 2) rozhodnutí bylo opřeno o odsuzující trestní rozsudek, který byl následně zrušen, 3) rozhodnutí bylo získané pomocí trestného činu, 4) byly později odhaleny takové skutkové okolnosti nebo důkazní prostředky, které mohly mít vliv na výsledek řízení, ale které strana nemohla použít v předcházejícím řízení. Za skutkové okolnosti nebo důkazní prostředky není možné považovat nálezy Ústavního tribunálu nebo odlišnou interpretaci právního předpisu⁹⁹⁷ nebo 5) bylo později odhaleno pravomocné rozhodnutí týkající se stejné věci.

⁹⁹⁵ TARNO, Jan Paweł. *Komentarz*, s. 620, KABAT, Andrzej In DAUTER, Bogusław et al. *Komentarz*, s. 749, KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna In WOŚ, Tadeusz (red.) *Komentarz*, s. 920.

⁹⁹⁶ srov. TARNO, Jan Paweł. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, s. 624, KABAT, Andrzej In DAUTER, Bogusław et al. *Komentarz*, s. 753, KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna In WOŚ, Tadeusz (red.) *Komentarz*, s. 923. Usnesení NSA z 31.01.2007, sp.zn. II OZ 845/06, LexPolonica nr 1633145.

⁹⁹⁷ srov. TARNO, Jan Paweł. *Komentarz*, s. 624 a tam uvedená rozhodnutí.

Z důvodu spáchání trestného činu je možné se domáhat obnovy řízení pouze tehdy, jestliže byl tento skutek zjištěn pravomocným odsuzujícím rozsudkem, ledaže nemůže být trestní řízení zahájeno nebo bylo zastaveno z jiných důvodů než pro nedostatek důkazů. Trestným činem je zločin (*zbrodnia*) nebo přečin (*występek*)⁹⁹⁸ nikoliv přestupek (*wykroczenie*). Rovněž o skutečnosti, že došlo k padělání nebo předělání dokumentu, musí být rozhodnuto pravomocným odsuzujícím rozsudkem.⁹⁹⁹

Poslední skupinu důvodů obnovy řízení představují případy, kdy Ústavní tribunál rozhodl o **nesouladu normativního aktu**, na základě kterého bylo rozhodnutí vydáno, s Ústavou PR, mezinárodní smlouvou nebo zákonem.

Tyto důvody obnovy řízení se týkají situací, kdy se nesoulad týká rozhodnutí, které představovalo základ rozhodnutí správního soudu. Typicky tak půjde o nesoulad některého ustanovení zákona o řízení před správními soudy. V případě zjištění nesouladu hmotného práva se není možné domáhat obnovy soudního řízení správního, neboť zde bude důvod pro obnovu správního řízení.¹⁰⁰⁰

Tento důvod obnovy má svůj ústavní základ v čl. 190 odst. 4 Ústavy PR. Podle něj je rozhodnutí Ústavního tribunálu o nesouladu s Ústavou PR, mezinárodní smlouvou nebo se zákonem takového normativního aktu, na jehož základě bylo vydáno pravomocné soudní rozhodnutí nebo rozhodnutí v jiných věcech, důvodem pro obnovu řízení nebo zrušení rozhodnutí podle zásad a způsobem stanoveným předpisy upravujícími dané řízení. Ustanovení čl. 190 odst. 4 Ústavy PR se týká řízení o předběžné otázce,¹⁰⁰¹ ústavní stížnosti¹⁰⁰² i abstraktní kontrole norem a obnovu řízení tak může podat každý, koho se daný normativní akt týká.¹⁰⁰³ Obnovu řízení je možno

⁹⁹⁸ Srov. čl. 7 trestního zákoníku – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. 1997 Nr 88, poz. 553).

⁹⁹⁹ srov. TARNO, Jan Paweł. *Komentarz*, s. 626 a tam uvedená rozhodnutí.

¹⁰⁰⁰ DAUTER, Bogusław. *Metodyka*, s. 571, KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna In WOŚ, Tadeusz (red.) *Komentarz*, s. 921, KABAT, Andrzej In DAUTER, Bogusław et al. *Komentarz*, s. 752. Opačný názor prezentoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ve složení sedmi soudců z 16.01.2006, sp.zn. I OPS 4/2004, LexPolonica nr 405325.

¹⁰⁰¹ Podle čl. 193 Ústavy PR se každý soud může obrátit na Ústavní tribunál s právním dotazem (*pytanie prawne*) ohledně souladu normativního aktu s Ústavou, ratifikovanými mezinárodními smlouvami nebo zákony, jestliže na odpovědi na právní dotaz závisí rozhodnutí věci projednávané před soudem.

¹⁰⁰² Podle čl. 79 odst. 1 Ústavy PR má každý, jehož ústavní svobody nebo práva byly porušeny, má právo podat stížnost k Ústavnímu tribunálu, aby byl posouzen soulad s Ústavou PR zákona nebo jiného normativního aktu, na jehož základě soud nebo orgán veřejné správy vydal konečné rozhodnutí o jeho svobodách nebo právech anebo o jeho povinnostech stanovených v Ústavě PR.

¹⁰⁰³ KABAT, Andrzej In DAUTER, Bogusław et al. *Komentarz*, s. 751-752.

se domáhat rovněž v případě, kdy je to nutné s ohledem na rozhodnutí mezinárodního orgánu vykonávající činnost na základě mezinárodní smlouvy ratifikované Polskou republikou. Tento důvod obnovy soudního řízení správního byl do zákona o řízení před správními soudy doplněn novelou z roku 2010.¹⁰⁰⁴ Polský zákonodárce zde reagoval na výše rozebírané doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R(2000)2 o opětovném přezkumu nebo znovuotevření řízení v některých věcech na vnitrostátní úrovni v návaznosti na rozsudky Evropského soudu pro lidská práva.¹⁰⁰⁵

Náležitosti žaloby na obnovu řízení

Zákon neupravuje legitimaci k podání žaloby na obnovu řízení. Řízení o obnově řízení však může být zahájeno pouze na návrh, nikoliv z moci úřední, a proto se dovozuje, že k jejímu podání jsou legitimovány strany a účastníci řízení.¹⁰⁰⁶

Žalobu na obnovu řízení je možno podat v subjektivní lhůtě tří měsíců a objektivní lhůtě pěti let. Obě lhůty mají charakter lhůty prekluzivní. Žalobce však může v případě lhůty subjektivní žádat o prominutí jejího zmeškání,¹⁰⁰⁷ naproti tomu nelze žádat o prominutí objektivní pětileté lhůty.¹⁰⁰⁸ Objektivní lhůta není stanovena pro případy, kdy strana byla zbavena možnosti procesní činnosti nebo nebyla náležitě reprezentovaná. Domáhá-li se žalobce z důvodu rozhodnutí Ústavního tribunálu nebo mezinárodního orgánu, podává se v těchto případech žaloba na obnovu řízení ve lhůtě tří měsíců ode dne účinnosti jejich rozhodnutí.

Žaloba na obnovu řízení musí obsahovat označení napadeného rozhodnutí, důvod obnovy a jeho odůvodnění, okolnosti potvrzující dodržení lhůty pro její podání a návrh na zrušení nebo změnu napadeného rozhodnutí. Odůvodnění důvodu obnovy řízení musí obsahovat tvrzení skutečností, které odůvodňují daný důvod obnovy,

¹⁰⁰⁴ Dz.U. 2010 Nr 36, poz. 196.

¹⁰⁰⁵ Srov. důvodovou zprávu k citované novele In Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, 2007, VI kadencja, druk nr 2001.

¹⁰⁰⁶ Srov. např. ADAMIAK, Barbara, BORKOWSKI, Janusz. *Metodyka*, s. 300, DAUTER, Bogusław. *Metodyka*, s. 566, KABAT, Andrzej In DAUTER, Bogusław et al. *Komentarz*, s. 748. Aktivní legitimaci zákon přiznává rovněž prokurátorovi, Obhájci občanských práv a Obhájci práv dětí (čl. 8 p.p.s.a.).

¹⁰⁰⁷ DAUTER, Bogusław. *Metodyka*, s. 567, KABAT, Andrzej In DAUTER, Bogusław et al. *Komentarz*, s. 758, KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna In WOŚ, Tadeusz (red.) *Komentarz*, s. 928.

¹⁰⁰⁸ ADAMIAK, Barbara, BORKOWSKI, Janusz. *Metodyka*, s. 300; DAUTER, Bogusław. *Metodyka*, s. 568; TARNO, Jan Paweł. *Komentarz*, s. 631; KABAT, Andrzej In DAUTER, Bogusław et al. *Komentarz*, s. 759.

v případě důvodů restitučních pak vedle toho i popis, jaký vliv tyto skutečnosti mají na rozhodnutí věci.¹⁰⁰⁹

Jestliže je k řízení příslušný Nejvyšší správní soud, uplatní se v takovém případě přímus zastoupení. To znamená, že žaloba na obnovu řízení musí být sepsána advokátem, právním poradcem nebo jinou osobu uvedenou v čl. 175 p.p.s.a. Nesplnění této podmínky vede k odmítnutí žaloby.¹⁰¹⁰

Účinky žaloby na obnovu řízení

Podání žaloby na obnovu řízení nebrání výkonu napadeného rozhodnutí. V případě že je pravděpodobné, že žalobci hrozí nenahraditelná škoda, může soud odložit vykonatelnost rozhodnutí. Žaloba na obnovu řízení tak má relativní suspenzivní účinek. Proti rozhodnutí o odložení vykonatelnosti rozhodnutí je možné podat stížnost s výjimkou případů, kdy o žalobě na obnovu řízení rozhoduje Nejvyšší správní soud.¹⁰¹¹

Žaloba na obnovu řízení nemá devolutivní účinek. K řízení je věcně příslušný soud, který ve věci rozhodoval naposledy. Opírá-li se žaloba na obnovu řízení o důvody zmatečnosti, je příslušným ten soud, který vydal napadené rozhodnutí. Pokud byla z důvodu zmatečnosti napadena rozhodnutí obou instancí, příslušný je Nejvyšší správní soud.

Řízení a rozhodnutí o žalobě na obnovu řízení

Žaloba na obnovu řízení zahajuje řízení, které není další částí již pravomocně skončeného řízení, ale řízením novým.¹⁰¹² Pro řízení o žalobě na obnovu řízení se obdobně používají ustanovení o řízení před soudem první instance. Pokud je však k řízení příslušný Nejvyšší správní soud, použije se obdobně ustanovení čl. 175 p.p.s.a. upravující přímus zastoupení.

¹⁰⁰⁹ TARNO, Jan Paweł. *Komentarz*, s. 632.

¹⁰¹⁰ DAUTER, Bogusław. *Metodyka*, s. 569, KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna In WOŚ, Tadeusz (red.) *Komentarz*, s. 928.

¹⁰¹¹ Srov. TARNO, Jan Paweł. *Komentarz*, s. 639, KABAT, Andrzej In DAUTER, Bogusław et al. *Komentarz*, s. 764. KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna In WOŚ, Tadeusz (red.) *Komentarz*, s. 938.

¹⁰¹² KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna In WOŚ, Tadeusz (red.) *Komentarz*, s. 927.

Zákon o řízení před správními soudy garantuje objektivní projednání žaloby na obnovu řízení stanovením dvou důvodů vyloučení soudce. Jednak je podle čl. 18 § 3 p.p.s.a. vyloučen ten soudce, který se účastnil vydání rozhodnutí napadeného žalobou na obnovu řízení. Takový soudce nemůže o této žalobě rozhodovat. Vedle toho soudce, jehož účasti nebo chování v předcházejícím řízení se žaloba na obnovu řízení týká, je podle čl. 283 p.p.s.a. vyloučen z rozhodování v řízení o žalobě o obnově řízení. Řízení o žalobě na obnovu řízení je možné rozlišit do tří stádií, a to stádium vstupní, stádium projednání a stádium rozhodování.¹⁰¹³

V prvním stádiu soud nejprve v neveřejném zasedání zkoumá, zda žaloba byla podána ve lhůtě a zda se opírá o zákonný důvod obnovy. Soud zde nezkoumá důvodnost či správnost v žalobě uvedeného důvodu obnovy řízení. Pokud chybí některý z těchto požadavků, soud žalobu na obnovu řízení odmítne. Jinak nařídí jednání. V tomto stádiu soud rozhoduje ve složení jednoho soudce.

Druhé stádium tvoří projednání žaloby na obnovu řízení. V tomto stádiu rozhoduje soud ve složení tří soudců. Ta je projednávána při jednání. Na jednání soud rozhoduje (opětovně) především o přípustnosti obnovy. Odmítne žalobu na obnovu řízení tehdy, jestliže chybí důvody obnovy nebo nebyla zachována lhůta k podání žaloby. Nicméně soud může po posouzení věci spojit zkoumání přípustnosti obnovy s meritorním projednáním žaloby na obnovu řízení. Toto spojení je fakultativní a záleží na úvaze soudu.

Soud projedná věc znovu v mezích důvodů obnovy. Pokud se žalobce domáhá obnovy řízení, je možné z důvodu pozdějšího odhalení pravomocného rozhodnutí týkajícího se stejné věci, není předmětem projednání soudu pouze napadené rozhodnutí, ale soud musí z moci úřední přezkoumat jiná pravomocná rozhodnutí týkající se stejné věci.

V případě, že soud dojde k závěru, že zde nejsou důvody pro odmítnutí žaloby na obnovu řízení, přistoupí k jejímu meritornímu projednání.

V rámci třetího stádia je vydáno meritorní rozhodnutí. Přistoupí-li soud k meritornímu projednání věci, nemůže již žalobu na obnovu řízení odmítnout.¹⁰¹⁴

Po novém projednání věci soud vzhledem k okolnostem rozsudkem zamítne žalobu na obnovu řízení v případě, že je nedůvodná. Tím je třeba rozumět dvě situace.

¹⁰¹³ ADAMIAK, Barbara, BORKOWSKI, Janusz. *Metodyka*, s. 302-303.

¹⁰¹⁴ Rozsudek NSA z 15.11.2005, sp.zn. FSK 2654/04, www.nsa.gov.pl.

Bud'to je nedůvodná s ohledem na důvod obnovy řízení, nebo v případě restitučních důvodů nebylo prokázáno, že vada neměla vliv na obsah napadeného rozhodnutí.¹⁰¹⁵

Shledá-li soud žalobu na obnovu řízení důvodnou, může rozhodnout třemi způsoby:

- 1) rozsudkem změni napadené rozhodnutí,
- 2) rozsudkem zruší napadené rozhodnutí a žalobu odmítne, nebo
- 3) rozsudkem zruší napadené rozhodnutí a řízení zastaví.

Rozhodnutí přitom nemůže být změněno, pokud bylo řízení zatíženo zmatečností, neboť v této situaci musí být napadené rozhodnutí zrušeno.¹⁰¹⁶

Pokud je důvodem obnovy řízení pozdější odhalení pravomocného rozhodnutí týkajícího se stejné věci, může soud zrušit všechna pravomocná rozhodnutí týkající se stejné věci nebo pouze některá z nich. Poté bud'to sám rozhodne ve věci, nebo věc předá příslušnému vojvodskému správnímu soudu k projednání.

Soud rovněž může vydat rozhodnutí o odmítnutí žaloby na obnovu řízení, a to tehdy jestliže spojil zkoumání přípustnosti obnovy s meritorním projednáním věci a došel k závěru, že žaloba na obnovu řízení je nepřipustná.

Proti meritornímu rozhodnutí vojvodského správního soudu o žalobě na obnovu řízení je možno podat kasační stížnost.

Vztah obnovy soudního řízení správního a obnovy správního řízení:

Jelikož soudní řízení správní zpravidla následuje po řízení správním, je třeba učinit několik poznámek ke vztahu obnovy obou těchto řízení. Určité skutečnosti totiž mohou odůvodňovat jak obnovu správního řízení, tak obnovu soudního řízení správního. Jestliže se důvody obnovy řízení vztahují k rozhodnutí správního orgánu, ale zároveň i rozhodnutí správního soudu, připuštěna je obnova správního řízení i soudního řízení správního. Pokud jsou zde důvody obnovy obou těchto řízení, v souladu

¹⁰¹⁵ Srov. TARNO, Jan Paweł. *Komentarz*, s. 637, KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna In WOŚ, Tadeusz (red.) *Komentarz*, s. 937.

¹⁰¹⁶ KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna In WOŚ, Tadeusz (red.) *Komentarz*, s. 937.

se zásadou procesní ekonomie by mělo být obnoveno správní řízení.¹⁰¹⁷ Skutečnost, že ve věci již rozhodoval správní soud, totiž *a priori* nebrání obnově správního řízení.¹⁰¹⁸ Předmětem správního řízení je správní věc, předmětem soudního řízení správního pak kontrola činnosti veřejné správy s tím, že řízení ve správním soudnictví není pokračováním správního řízení.¹⁰¹⁹ Obě tato řízení jsou tedy řízení oddělená. Nastane-li tak skutečnost, která odůvodňuje obnovu správního řízení, má být obnoveno správní řízení. Nastane-li skutečnost, která odůvodňuje obnovu soudního řízení správního, má být obnoveno soudní řízení správní.

V případě současného podání návrhu na obnovu řízení podle k.p.a. a žaloby na obnovu řízení podle p.p.s.a. má pak přednost návrh na obnovu správního řízení. Řízení o žalobě na obnovu řízení by v tomto případě mělo být přerušeno.¹⁰²⁰ Zákon o řízení před správními soudy totiž ve svém čl. 56 zakotvil zákaz dvoukolejnosti řízení. Podle něj musí být soudní řízení správní přerušeno, je-li žaloba podána po zahájení správního řízení, jehož cílem je změna, zrušení, prohlášení nicotnosti aktu nebo obnova řízení. Obnova soudního řízení správního tak sice může být zahájena, avšak řízení bude přerušeno a soud vyčká výsledku správního řízení. V závislosti na jeho výsledku pak bude v řízení pokračovat, nebo toto řízení bude jako bezpředmětné zastaveno.¹⁰²¹

7.4 Jiné právní prostředky nápravy rozhodnutí správních soudů

Kromě výše uvedených opravných prostředků, se můžeme ve správním soudnictví obou států setkat ještě s dalšími specifickými opravnými prostředky či jinými prostředky nápravy správních soudů.

¹⁰¹⁷ Srov. rozsudek NSA z 30.09.1985, sp.zn. SA/Wr 358/85, LexPolonica nr 297570.

¹⁰¹⁸ CHRÓŚCIELEWSKI, Wojciech, TARNO, Jan Paweł. Z problematyki wznowienia postępowania administracyjnego oraz sądownoadministracyjnego, *op. cit.*, s. 24.

¹⁰¹⁹ Tamtéž, s. 25.

¹⁰²⁰ TARNO, Jan Paweł. *Komentarz*, s. 629. Podle čl. 125 § 1 bod 1 p.p.s.a. soud může z moci úřední přerušit řízení, jestliže rozhodnutí věci závisí na výsledku jiného probíhajícího správního řízení, soudního řízení správního, řízení soudního nebo řízení před Ústavním tribunálem.

¹⁰²¹ SOBIERALSKI, Krzysztof, *op.cit.*, s. 82.

7.4.1 Česká republika

Ústavní stížnost

Ústava ČR dává každému možnost napadnout pravomocná rozhodnutí orgánů veřejné moci (tedy i soudů ve správním soudnictví), jestliže jím došlo k porušení ústavně zaručených základních práv a svobod.¹⁰²² Je-li však proti rozhodnutí krajského soudu přípustná kasační stížnost, musí být podána nejprve kasační stížnost, neboť ústavní stížnost je nepřípustná, jestliže stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje.¹⁰²³ Na tomto místě je však nutno zdůraznit, že Ústavní soud nepředstavuje další soudní instanci a ústavní stížnost není s ohledem na odlišnost předmětu řízení opravným prostředkem.¹⁰²⁴ Předmětem rozhodování Ústavního soudu je totiž otázka, zda bylo zasaženo do ústavně zaručených základních práv a svobod a s ohledem na to není Ústavní soud další instancí v systému obecného soudnictví.¹⁰²⁵ Vedle toho ústavní stížnost nemůže nahrazovat opravný prostředek v řízení ve správním soudnictví, neboť žalovaný správní orgán není legitimován k podání ústavní stížnosti proti rozhodnutí správního soudu.¹⁰²⁶

¹⁰²² Srov. čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR. Dělo se tak v řízení podle § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰²³ Srov. § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

¹⁰²⁴ K tomu srov. ZOULÍK, František. *Soudy a soudnictví*, s. 139.

¹⁰²⁵ Srov. např. nález ÚS z 18. 9. 1996, sp.zn. I. ÚS 245/95, nález ÚS č. 82/1996 Sb.n.u.US, sv. 6. V jiném svém nálezu Ústavní soud podotkl, že tento závěr platí i pro oblast správního soudnictví završenou Nejvyšším správním soudem s tím, že „*Ústavní soud není primárně povolán k výkladu právních předpisů v oblasti veřejné správy, nýbrž ex constitutione k ochraně práv a svobod zaručených ústavním pořádkem. Pokud se týče výkladu podústavního práva, je právě Nejvyšší správní soud tím orgánem, jemuž přísluší sjednocovat judikaturu správních soudů.*“ Nález ÚS z 23. 9. 2008, sp.zn. Pl. ÚS 11/08, nález ÚS č. 155/2008 Sb.n.u.US, sv. 50. Skutečnost, že tento nález byl vydán až za účinnosti současné právní úpravy (tedy po zřízení Nejvyššího správního soudu), na závěru k ústavně vymezenému vztahu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu to nemůže nic změnit.

¹⁰²⁶ Stanovisko pléna ÚS z 9. 11. 1999, sp.zn. Pl. ÚS-st. 9/99, uveřejněné v usnesení ÚS z 10. 11. 1999, sp.zn. III. ÚS 254/99, usnesení ÚS č. 70/1999 Sb.n.u.US, sv. 16, kterým se Ústavní soud odchýlil od svého názoru vysloveného v nálezu ÚS z 23. 6. 1994, sp.zn. I. ÚS 35/94, nález ÚS č. 36/1993 Sb.n.u.US, sv. 1, v němž Ústavní soud dovodil, že Ministerstvo kultury je jako právnická osoba dotčená na svých základních právech a svobodách oprávněno podat ústavní stížnost proti rozsudku správního soudu, kterým bylo pro nezákonnost zrušeno rozhodnutí Ministerstva kultury. K tomu srov. rovněž SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústavní soudnictví, op.cit.*, s. 127-128.

7.4.2 Polská republika

Žaloba na prohlášení protiprávnosti pravomocného rozhodnutí

Žaloba na prohlášení protiprávnosti pravomocného rozhodnutí (*skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*) byla do polského soudního řízení správního zavedena novelou z roku 2010,¹⁰²⁷ která do zákona o řízení před správními soudy vložila nový díl VIIa.¹⁰²⁸ Vedle návrhu na obnovu řízení tak představuje druhý mimořádný opravný prostředek v polském soudním řízení správním,¹⁰²⁹ když míří proti pravomocným rozhodnutím správních soudů. Tento opravný prostředek má svůj původ jednak v čl. 77 odst. 1 Ústavy PR, podle kterého má každý právo na náhradu škody, která mu byla způsobena jednáním orgánů veřejné moci, které nebylo v souladu s právem.

Ideovým zdrojem tohoto opravného prostředku je rovněž zásada práva Evropské unie, podle níž jsou členské státy povinny nahradit škodu, která byla jednotlivci způsobena porušením práva Evropské unie, které je tomuto státu přičitatelné.¹⁰³⁰ Tato zásada se přitom uplatní i v případě, kdy porušení práva Evropské unie vyplývá z rozhodnutí soudu členského státu, a to i v případě, že jeho rozhodnutí již nelze napadnout opravnými prostředky (*decision of a court adjudicating at last instance*).¹⁰³¹

Účelem této žaloby je umožnit straně získat prejudikát nezbytný pro příslušné řízení o náhradě škody.¹⁰³² Nejvyšší soud přitom v minulosti odmítl v řízení o žalobě na prohlášení protiprávnosti pravomocného rozhodnutí podle občanského soudního řádu¹⁰³³ s tím, že žaloba na prohlášení protiprávnosti pravomocného rozhodnutí správních soudů je nepřipustná.¹⁰³⁴ Z tohoto důvodu se zvláštní úprava tohoto opravného prostředku v zákoně o řízení před správními soudy jeví jako správná, neboť

¹⁰²⁷ Dz.U. 2010 Nr 36, poz. 196. Parlamentní tisk společně s důvodovou zprávou In Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, 2007, VI kadencja, druk nr 2001.

¹⁰²⁸ Srov. čl. 285a až 285l p.p.s.a.

¹⁰²⁹ Srov. KMIECIK, Zbigniew R. *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownioadministracyjne*. 2. Wydanie. Warszawa : Wolters Kluwer, s. 312.

¹⁰³⁰ Srov. spojené věci C-46/93 a C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA v. Německo* a *The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd a další*, rozsudek Soudního dvora z 5. 3. 1996, § 36.

¹⁰³¹ Srov. C-224/01, *Gerhard Köbler v. Rakousko*, rozsudek Soudního dvora z 30. 9. 2003, § 50.

¹⁰³² DRACHAL, Janusz, WIKTOROWSKA, Aleksandra, RZAŚA, Grzegorz In HAUSER, Roman, WIERZBOWSKI, Marek (red.) *Komentarz*, s. 916.

¹⁰³³ Srov. čl. 424¹ k.p.c.

¹⁰³⁴ Srov. usnesení SN z 26. 10. 2006, sp.zn. I CNP 55/06, LexPolonica č. 1265182.

vylučuje kontrolu rozhodnutí správních soudů z působnosti soudů obecných. Opačný závěr by byl v rozporu s ústavní pozicí správních soudů a rolí Nejvyššího správního soudu ve struktuře správního soudnictví.¹⁰³⁵

Žaloba na prohlášení protiprávnosti pravomocného rozhodnutí je přípustná proti pravomocnému rozhodnutí vojvodského správního soudu, jestliže jeho vydáním vznikla škoda a změna nebo zrušení tohoto rozhodnutí využitím jiných právních prostředků nápravy nebylo a není možné. Proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu není možné tuto žalobu podat, ledaže protiprávnost vyplývá ze zvlášť závažného porušení právních norem Evropské unie. Úpravu této výjimky si vynutila judikatura Soudního dvora EU (Evropského soudního dvora).¹⁰³⁶

Žalobu je možno podat z důvodu porušení hmotného práva nebo porušení ustanovení o řízení, a to za podmínky, že tato porušení měla za důsledek protiprávnost rozhodnutí, jehož vydáním byla straně způsobena škoda. V řízení o žalobě na prohlášení protiprávnosti pravomocného rozhodnutí se uplatňuje přímus zastoupení, tedy žaloba musí být tak jak v případě kasační stížnosti s výjimkou zákonem stanovených případů sepsána advokátem nebo právním poradcem.¹⁰³⁷ Žaloba se podává u soudu, který vydal napadené rozhodnutí ve lhůtě dvou let ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

Shledá-li Nejvyšší správní soud žalobu důvodnou, rozsudkem prohlásí, že rozhodnutí je v napadeném rozsahu protiprávní. I v takovém případě však napadené rozhodnutí soudu, případně předcházející rozhodnutí orgánu veřejné správy, zůstávají v platnosti.¹⁰³⁸

Odpor

V oblasti řízení o přiznání práva na právní pomoc mohou vykonávat jednotlivé úkony soudní referenti (*referendarze sądowi*).¹⁰³⁹ Pokud v rámci řízení o přiznání právní pomoci soudní referent vydá opatření o ponechání návrhu bez projednání, nebo

¹⁰³⁵ Srov. DRACHAL, Janusz, WIKTOROWSKA, Aleksandra, RZAŚA, Grzegorz In HAUSER, Roman, WIERZBOWSKI, Marek (red.) *Komentarz*, s. 920.

¹⁰³⁶ Srov. citovaný rozsudek Soudního dvora ve věci *Gerhard Köbler v. Rakousko*.

¹⁰³⁷ Srov. tamtéž, s. 935.

¹⁰³⁸ DRACHAL, Janusz, WIKTOROWSKA, Aleksandra, RZAŚA, Grzegorz In HAUSER, Roman, WIERZBOWSKI, Marek (red.) *Komentarz*, s. 917.

¹⁰³⁹ Soudní referenti představují kvalifikované pracovníky vojvodských správních soudů, kterým je zákonem umožněno vykonávat určité činnosti v soudním řízení správním. Jejich postavení se podobá českým vyšším soudním úředníkům.

na neveřejném zasedání vydá usnesení buďto o přiznání nebo nepřiznání práva na právní pomoc, anebo o přiznání odměny za právní zastoupení advokátovi, právnímu poradci, daňovému poradci nebo patentovému zástupci nebo o náhradě nezbytných výdajů, předpokládá zákon v takové situaci možnost podání odporu.¹⁰⁴⁰ Odpor přitom může směřovat výhradně proti rozhodnutím soudního referenta, nikoliv proti usnesení vojvodského správního soudu, byť je vydáno soudcem a týká se poskytování právní pomoci soudem.¹⁰⁴¹

Odpor (*sprzeciw*) bývá označován jako kvaziodvolací prostředek.¹⁰⁴² Jedná se o specifický opravný prostředek.¹⁰⁴³ Odpor totiž nespadá do kategorie odvolacích prostředků, neboť nemá devolutivní účinek, ale na druhou stranu představuje opravný prostředek řádný, neboť směřuje proti nepravomocnému rozhodnutí a jeho podáním nenastává právní moc rozhodnutí.¹⁰⁴⁴ K podání odporu je legitimována strana¹⁰⁴⁵ anebo advokát, právní poradce, daňový poradce nebo patentový zástupce.

Odpor se podává příslušnému vojvodskému správnímu soudu ve lhůtě sedmi dní ode dne doručení napadeného opatření nebo usnesení soudního referenta. Soud nezkoumá důvodnost odporu,¹⁰⁴⁶ avšak účinnost podání odporu soud zkoumat může.¹⁰⁴⁷ Podáním odporu, který nebyl odmítnut, ztrácí napadené opatření nebo usnesení soudního referenta platnost. Není přitom podstatné, zda bylo rozhodnutí soudního referenta napadeno zcela nebo zčásti, neboť toto ztrácí platnost zcela.¹⁰⁴⁸ Věc, která byla předmětem odporu, je následně projednána na neveřejném zasedání soudem, proti jehož rozhodnutí je přípustná stížnost. Pokud není odpor podán nebo byl odpor

¹⁰⁴⁰ Srov. čl. 259 až 261 p.p.s.a.

¹⁰⁴¹ Srov. usnesení NSA z 26. 4. 2004, sp.zn. FZ 58/04, LexPolonica č. 368677.

¹⁰⁴² JAŚKOWSKA, Małgorzata In JAŚKOWSKA, Małgorzata, MASTERNAK, Marian, OCHENDOWSKI, Eugeniusz, *op. cit.*, s. 194.

¹⁰⁴³ NIEZGÓDKA-MEDEK, Małgorzata In DAUTER, Bogusław et al. *Komentarz*, s. 721.

¹⁰⁴⁴ Srov. JAGIELSKA, Maria, JAGIELSKI, Jacek, GOŁASZEWSKI, Piotr In HAUSER, Roman, WIERZBOWSKI, Marek (red.) *Komentarz*, s. 842.

¹⁰⁴⁵ Stranou se zde rozumí strana řízení o přiznání práva na právní pomoc, nikoliv strana soudního řízení správního. Srov. DUDAR, Grzegorz. *Sprzeciw od orzeczenia referendarza sądownego w postępowaniu sądowoadministracyjnym – wybrane problemy. Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, 2009, č. 4(25), s. 43-46 a literaturu a judikaturu tam uvedenou.

¹⁰⁴⁶ Usnesení NSA z 1. 2. 2005, sp.zn. FZ 715/04, LexPolonica č. 2111788.

¹⁰⁴⁷ Srov. DUDAR, Grzegorz, *op. cit.*, s. 46-47.

¹⁰⁴⁸ Srov. např. JAGIELSKA, Maria, JAGIELSKI, Jacek, GOŁASZEWSKI, Piotr In HAUSER, Roman, WIERZBOWSKI, Marek (red.) *Komentarz*, s. 847.

pravomocně odmítnut, mají opatření a usnesení soudního referenta povahu pravomocného soudního rozhodnutí.¹⁰⁴⁹

Odvolání

Další typ kvaziodvolacího prostředku¹⁰⁵⁰ představuje odvolání (*odwołanie*), které je zvláštním opravným prostředkem, nikoliv však prostředkem odvolacím.¹⁰⁵¹ O právu strany odvolat se hovoří zákon o řízení před správními soudy ve dvou případech.

První případ je spojen s právem strany žádat opravu nebo doplnění protokolu.¹⁰⁵² Strana tak může do třiceti dnů ode dne zasedání, na kterém byl protokol pořízen, žádat opravu nebo doplnění protokolu na příštím zasedání. Proti opatření předsedajícího pak může strana podat odvolání ke složení soudu v sedmidenní lhůtě od doručení opatření. Proti následnému rozhodnutí soudu není stížnost ani jiný opravný prostředek přípustný.¹⁰⁵³

V druhém případě se může strana odvolat k soudu proti rozhodnutí předsedajícího, která byla vydána v průběhu jednání, a to do doby skončení jednání.¹⁰⁵⁴ Tato rozhodnutí se týkají vedení řízení.¹⁰⁵⁵ Zákon nestanoví lhůtu, ve které je možné odvolání podat, z čehož se dovozuje, že by mělo být podáno bezodkladně po vydání napadeného rozhodnutí.¹⁰⁵⁶ Odvolání je opravným prostředkem neformalizovaným¹⁰⁵⁷ a proto je možno jej podat písemně nebo ústně do protokolu.¹⁰⁵⁸ Postačí, že odvolatel uvede, že nesouhlasí s obsahem předsedajícího a navrhuje rozhodnutí předmětné otázky soudem.¹⁰⁵⁹ Odvolání projedná soud ve složení, jehož předsedající vydal napadené rozhodnutí, a předsedající se na projednání odvolání podílí.¹⁰⁶⁰ Soud rozhodne

¹⁰⁴⁹ Srov. usnesení NSA z 11. 8. 2009, sp.zn. II GZ 171/09, LexPolonica č. 2066963.

¹⁰⁵⁰ JAŠKOWSKA, Małgorzata In JAŠKOWSKA, Małgorzata, MASTERNAK, Marian, OCHENDOWSKI, Eugeniusz, *op. cit.*, s. 194-195.

¹⁰⁵¹ DAUTER, Bogusław In DAUTER, Bogusław et al. *Komentarz*, s. 294, s. 323.

¹⁰⁵² Srov. čl. 103 p.p.s.a.

¹⁰⁵³ Tamtéž.

¹⁰⁵⁴ Srov. čl. 114 p.p.s.a.

¹⁰⁵⁵ KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna In WOŚ, Tadeusz (red.) *Komentarz*, s. 475.

¹⁰⁵⁶ DAUTER, Bogusław In DAUTER, Bogusław et al. *Komentarz*, s. 323.

¹⁰⁵⁷ TARNO, Jan Paweł. *Komentarz*, s. 276.

¹⁰⁵⁸ DAUTER, Bogusław In DAUTER, Bogusław et al. *Komentarz*, s. 324.

¹⁰⁵⁹ Tamtéž.

¹⁰⁶⁰ TARNO, Jan Paweł. *Komentarz*, s. 276.

usnesením, proti kterému není stížnost přípustná.¹⁰⁶¹ Usnesení soudu, které se nedoručuje stranám, nemusí být odůvodněno.¹⁰⁶²

Prohlášení neplatnosti rozhodnutí správního soudu

Posledním z právních prostředků nápravy rozhodnutí v polském soudním řízení správním je prohlášení neplatnosti rozhodnutí (*unieważnienie prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego*).¹⁰⁶³ Ačkoliv se nejedná se o opravný prostředek, jedná se o právní prostředek nápravy soudního rozhodnutí a je proto vhodné o něm učinit několik poznámek i na tomto místě.

Prohlášení neplatnosti soudního rozhodnutí představuje prostředek dozoru nad rozhodovací činností vojvodských správních soudů a prostředek samokontroly rozhodnutí vydaných samotným Nejvyšším správním soudem.¹⁰⁶⁴ Rozhoduje o něm Nejvyšší správní soud, který je v souladu s čl. 3 § 2 p.u.s.a. orgánem dozoru nad rozhodovací činností vojvodských správních soudů.

Nejvyšší správní soud prohlásí za neplatné rozhodnutí správního soudu vydané ve věci, která s ohledem na osobu nebo předmět v době rozhodování nespadala do působnosti správního soudu, a odmítne žalobu, jestliže takové rozhodnutí nemůže být zrušeno jiným způsobem stanoveným zákonem. Tento prostředek nápravy lze využít pouze v případě rozhodnutí, kterými se řízení ve věci končí.¹⁰⁶⁵ Rozhodnutím správního soudu se zde rozumí jak rozhodnutí vojvodského správního soudu (prostředek dozoru), tak rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (prostředek samokontroly). Návrh na prohlášení neplatnosti rozhodnutí správního soudu může přitom podat výhradně předseda Nejvyššího správního soudu a jiné subjekty (např. strana řízení) k jeho podání legitimovány nejsou.¹⁰⁶⁶ V tomto řízení se uplatňuje princip oficiality a je tak výjimkou od dispozičního principu, který ovládá ostatní řízení o opravných prostředcích a jiných

¹⁰⁶¹ Tamtéž; DAUTER, Bogusław In DAUTER, Bogusław et al. *Komentarz*, s. 324; KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna In WOŚ, Tadeusz (red.) *Komentarz*, s. 475.

¹⁰⁶² DAUTER, Bogusław In DAUTER, Bogusław et al. *Komentarz*, s. 324.

¹⁰⁶³ Srov. čl. 172 p.p.s.a.

¹⁰⁶⁴ Srov. ROMAŃSKA, Marta In WOŚ, Tadeusz (red.) *Postępowanie sądownoadministracyjne*, s. 303.

¹⁰⁶⁵ DAUTER, Bogusław. *Metodyka*, s. 564.

¹⁰⁶⁶ Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu z 4. 7. 2006, sp.zn. II FSK 659/2006, LexPolonica č. 418137.

právních prostředcích nápravy rozhodnutí v polském soudním řízení správním.¹⁰⁶⁷ Lhůta pro jeho podání není stanovena.¹⁰⁶⁸ Prohlásit neplatnost rozhodnutí správního soudu je však možné pouze v případě rozhodnutí vydaných podle zákona o řízení před správními soudy, tedy po 1. lednu 2004.¹⁰⁶⁹

Pro projednání návrhu se obdobně použijí ustanovení o projednání kasační stížnosti. Musí však zde být zohledněna specifika tohoto řízení, zejména fakt, že návrh směřuje proti pravomocnému soudnímu rozhodnutí.¹⁰⁷⁰ Je-li návrh důvodný, Nejvyšší správní soud usnesením zcela nebo zčásti prohlásí napadené rozhodnutí za neplatné a žalobu zcela nebo zčásti odmítne, kdežto není-li návrh důvodný, návrh rozsudkem zamítne.¹⁰⁷¹ Nejvyšší správní soud rozhoduje ve složení tří soudců.¹⁰⁷² Rozhodnutí Nejvyššího soudu není možno napadnout některým z odvolacích prostředků (kasační stížnost, stížnost).¹⁰⁷³

7.4.3 Navrácení v předešlý stav

Právní prostředek nápravy rozhodnutí, který je známý jak českému, tak polskému soudnímu řízení správnímu, představuje žádost o prominutí zmeškání lhůty k provedení úkonu,¹⁰⁷⁴ respektive návrh na navrácení lhůty.¹⁰⁷⁵ Jak bylo uvedeno v rámci výkladu o obnově řízení, má tento institut svůj původ v obecném institutu navrácení v předešlý stav a představuje tak vedle obnovy řízení a žaloby na zmatečnost

¹⁰⁶⁷ Srov. ROMAŃSKA, Marta In WOŚ, Tadeusz (red.) *Postępowanie sądownoadministracyjne*, s. 303.

¹⁰⁶⁸ Tamtéž.

¹⁰⁶⁹ DAUTER, Bogusław In DAUTER, Bogusław et al. *Komentarz*, s. 455.

¹⁰⁷⁰ ROMAŃSKA, Marta In WOŚ, Tadeusz (red.) *Komentarz*, s. 704.

¹⁰⁷¹ Tamtéž. Srov. čl. 172 *in fine* ve spojení s čl. 189 p.p.s.a. V názoru, že v případě důvodnosti návrhu rozhoduje Nejvyšší správní soud usnesením, se autorka shoduje i s dalšími autory. Srov.; TARNO, Jan Paweł. *Komentarz*, s. 396-397; JAGIELSKA, Maria, JAGIELSKI, Jacek, STANKIEWICZ, Rafał In HAUSER, Roman, WIERZBOWSKI, Marek (red.) *Komentarz*, s. 579-580. Pro názor opačný srov. DAUTER, Bogusław In DAUTER, Bogusław et al. *Komentarz*, s. 456.

¹⁰⁷² Srov. DAUTER, Bogusław In DAUTER, Bogusław et al. *Komentarz*, s. 456.

¹⁰⁷³ Tamtéž.

¹⁰⁷⁴ Srov. § 40 odst. 5 s.ř.s. Podle tohoto ustanovení může předseda senátu z vážných omluvitelných důvodů na žádost prominout zmeškání lhůty k provedení úkonu, nestanoví-li zákon jinak. Tuto žádost je třeba podat do dvou týdnů po odpadnutí překážky a je třeba s ní spojit zmeškaný úkon.

¹⁰⁷⁵ Srov. čl. 86 až 89 p.p.s.a. Soud může na návrh strany rozhodnout o navrácení lhůty, jestliže strana ve lhůtě nevykonala bez své viny procesní činnost v soudním řízení. Návrh se podává ve lhůtě sedmi dnů od doby odpadnutí důvodů zmeškání lhůty a strana je povinna současně s návrhem vykonat činnost, kterou ve lhůtě nevykonala.

jeden ze tří restitučních prostředků.¹⁰⁷⁶ Právním prostředkem nápravy rozhodnutí v soudním řízení správním je zejména za situace, kdy zákon umožňuje prominout zmeškání lhůty (její navrácení) pro podání opravného prostředku. V takovém případě má tento institut vlastnosti mimořádného opravného prostředku,¹⁰⁷⁷ neboť otevírá cestu k přezkumu a následné změně či zrušení napadeného rozhodnutí, popřípadě je jejím důsledkem přímo odstranění právní moci napadeného rozhodnutí (v případě řádných opravných prostředků). Povahu právního prostředku nápravy rozhodnutí v soudním řízení správním však tento institut má pouze v polském soudním řízení správním. V českém soudním řízení správním totiž zmeškání lhůty k podání žádného opravného prostředku nelze prominout.¹⁰⁷⁸

7.5 *Srhnutí*

Kasační stížnost představovala v obou zkoumaných státech jeden z nejdůležitějších prvků reformy správního soudnictví z roku 2002. Na její úpravu mělo přitom zásadní vliv chápání tohoto opravného prostředku ve vztahu k účelu, který má v soudním řízení správním plnit. Zatímco v české úpravě je kasační stížnost pojímána zejména jako nástroj pro sjednocování judikatury správních soudů a do popředí se dostává mimořádnost tohoto opravného prostředku, polská kasační stížnost představuje odvolací prostředek jako projev ústavní zásady dvojinstančnosti řízení. Paradoxně v určitých aspektech tuto svou povahu nedodrží ani jedna z nich.

První takovou spornou otázkou představuje institut přimusu procesního zastoupení. Zatímco česká kasační stížnost nemusí být advokátem vůbec vyhotovena (sepsána a podepsána) a právní úprava je v tomto vůči účastníkům řízení velice benevolentní, polský zákon něco takového, až na zákonem přesně stanovené výjimky, pod hrozbou odmítnutí kasační stížnosti nepřipouští. Účelem tohoto institutu přitom je, aby kasační stížnost byla nejen bezvadná co do své formy, ale rovněž aby obsahovala kvalitní právní argumentaci tak, aby se vrcholný soudní orgán správní justice zabýval zejména otázkami zásadního právního významu. Dokonce i v případě podání kasační

¹⁰⁷⁶ Srov. SAWCZUK, Mieczysław, *op. cit.*, s. 384.

¹⁰⁷⁷ Srov. např. HAUSER, Roman. Postępowanie zażaleniowe przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, *op. cit.*, s. 10.

¹⁰⁷⁸ Srov. § 106 odst. 2 s.ř.s. *in fine* a § 115 odst. 3 s.ř.s.

stížnosti orgánem veřejné správy jako stranou předcházejícího řízení před vojvodským správním soudem musí být vyhotovena advokátem nebo jinou z uvedených právnických profesí.¹⁰⁷⁹ Existence přímusu zastoupení v řízení o polské kasační stížnosti je vůbec sporná, neboť může být považována za omezující přístup k soudu druhé instance a tedy za rozpornou se zásadou dvojinstančnosti řízení.¹⁰⁸⁰

V rozporu s touto zásadou může být rovněž omezení důvodů, pro které je možné kasační stížnost podat.¹⁰⁸¹ Z textu zákona by se na první pohled mohlo zdát, že důvody české kasační stížnosti jsou koncipovány mnohem širěji než v případě kasační stížnosti polské, zejména co do možnosti napadat vady předcházejícího řízení před správním orgánem, které soud první instance nevzal v potaz. Citované přelomové usnesení pléna NSA však staví důvody kasační stížnosti v obou státech více méně naroveň, když připustilo postavit kasační stížnost i na vytýkání této vady řízení.

Právě neexistence obecně uplatňované zásady dvojinstančnosti soudního řízení správního ve funkčním smyslu (ve smyslu subjektivního práva) dává českému zákonodárci větší prostor pro případné omezování při podávání tohoto opravného prostředku, akcentujíc jeho účel jako sjednocovatele judikatury. Tak rovněž institut nepřijatelnosti by z těchto důvodů v případě polské kasační stížnosti byl nepředstavitelný.

Domnívám se, že by určitá změna úpravy kasační stížnosti v České republice byla vhodná. O posílení reformatorní pravomoci Nejvyššího správního soudu byla již řeč výše s tím, že podle mého názoru by měl být v tomto případě zaveden revizní opravný systém. Vedle toho se zdá, že od svého zavedení kasační stížnost v České republice stále „přešlapuje na rozcestí“ mezi mimořádným opravným prostředkem akcentujícím výhradně úkol sjednocování judikatury a řádným opravným prostředkem mířícím zejména na ochranu práv účastníků.

Pokud by se měla tedy kasační stížnost stát skutečným mimořádným opravným prostředkem, měl by být zaveden advokátní přímus nejen pro skutečně pouze formální zastupování řízení o kasační stížnosti, ale zejména pro její vyhotovení. Dále by měla být

¹⁰⁷⁹ Naopak v případě české kasační stížnosti se neuplatní přímus zastoupení, jestliže má stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s.ř.s.).

¹⁰⁸⁰ Srov. např. SZEWC, Tomasz. Konstytucyjność skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym. *Przegląd Sądowy*, 2008, č. 5, s. 26.

¹⁰⁸¹ Srov. tamtéž.

odstraněna možnost prodlužování lhůty pro její podávání či odstraňování vad. Kasační stížnost vyhotovována advokátem by měla být perfektní po obsahové i formální stránce a není úkolem Nejvyššího správního soudu neustále vyzývat profesionálního právního zástupce k odstraňování vad. Takovéto povaze kasační stížnosti by přispělo rovněž rozšíření institutu nepřijatelnosti i na jiné než věci mezinárodní ochrany, neboť právě tento institut posiluje precedenční rozhodování Nejvyššího správního soudu.

Druhou variantou je učinit z kasační stížnosti po polském vzoru řádný opravný prostředek, jehož podáním by nenastávala právní moc napadeného rozhodnutí krajského soudu. Úprava přímusu zastoupení a důvodů kasační stížnosti by v tomto případě mohla zůstat zachována, neboť již dnes jsou oba tyto instituty upraveny poměrně liberálně. Vhodné by bylo pouze odstranění nutnosti formálního zastoupení advokátem v případě podání bezvadné kasační stížnosti. Přímus zastoupení by měl nastoupit pouze tehdy, pokud by kasační stížnost bezvadná nebyla.¹⁰⁸²

Osobně bych upřednostňoval variantu druhou. Nejenže by tím byla posílena funkce kasační stížnosti jako prostředku ochrany práv účastníků, ale rovněž by tím byla vyřešen problém tzv. „znovuobživnutí“ rozhodnutí správního orgánu.¹⁰⁸³

Bez ohledu na zvolenou variantu změny kasační stížnosti však za daleko závažnější a prospěšnější považuji nezbytnost zavedení opravného prostředku typu polské stížnosti. Podle mého názoru totiž zcela chybí neformalizovaný opravný prostředek proti incidenčním rozhodnutím vydávaným v průběhu vedení řízení. Proti těmto rozhodnutím by neměla sloužit kasační stížnost, neboť jejím účelem je sjednocovat judikaturu krajských soudů. V tomto případě však jde zejména o ochranu procesních práv účastníků řízení. Nejde pouze o to, že důvody kasační stížnosti nejsou pro takové případy nastaveny (ačkoliv výkladem to lze překlenout). Pro rozhodnutí o pořádkových pokutách se důvody použijí „přiměřeně“, přípustnost kasační stížnosti

¹⁰⁸² Inspiraci by bylo možno hledat v § 251 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů. Pokud by stěžovatel, který podal kasační stížnost nesplňující náležitosti jejího obsahu, nebyl zastoupen zástupcem z řad advokátů, vyzval by jej předseda senátu k odstranění vad a stanovil by mu pro to lhůtu s potřebným poučením. Pokud by takový postup nevedl k nápravě a stěžovatel by si sám zástupce z řad advokátů nezvolil, ustanovil by mu ho soud jen za účelem odůvodnění kasační stížnosti anebo i zastupování v řízení o ní.

¹⁰⁸³ Jedná se o situaci, kdy je rozhodnutí správního orgánu zrušeno krajským soudem a věc je vrácena správnímu orgánu k dalšímu řízení. Správní orgán však proti tomuto zrušujícímu rozsudku krajského soudu podá kasační stížnost. Rozsudek krajského soudu je však pravomocný a vykonatelný. Nejvyšší správní soud však následně shledá kasační stížnost důvodnou a rozsudek zruší. Takové řešení představeného problému navrhuje MIKULE, Vladimír. K jednomu podnětu na novelizaci soudního řádu správního. *Správní právo*, 2010, č. 8.

proti rozhodnutí ve věci osvobození od soudních poplatků či ustanovení zástupce ve věci připustila až judikatura. Naproti tomu rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku či o návrhu na vydání předběžného opatření napadnutelná kasační stížností nejsou. Ve všech těchto věcech, jakož i v dalších, ve kterých je polská stížnost přípustná, by bylo zavedení obdobného procesního opravného prostředku vhodné i v České republice. Účelná by byla možnost autoremedury. Konečně za zcela proti smyslu a povaze kasační stížnosti považují, že kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu představuje jediný (!) opravný prostředek proti rozhodnutím vydaným asistenty soudce, vyššími soudními úředníky, soudními tajemníky či justičními čekateli, a to bez možnosti nápravy předsedou senátu.¹⁰⁸⁴

Rovněž se domnívám, že by mělo dojít k rozšíření možnosti užití obnovy řízení v českém soudním řízení správním, jak co do důvodů, tak věcí, ve kterých by k ní mohlo dojít. Předně by měly být rozšířeny důvody i o důvody zmatečnosti (obnova řízení *largo sensu*). Zmatečnostní důvod kasační stížnosti spočívající v tom, že bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce, je totiž vzhledem k tomu, že takový soudce by musel být odsouzen pravomocně, takřka nerealizovatelný. Polská obnova řízení rovněž lépe odpovídá evropským standardům, když obnovy řízení se lze domáhat rovněž v případě, kdy je to nutné s ohledem na rozhodnutí mezinárodního orgánu vykonávající činnost na základě ratifikované mezinárodní smlouvy.¹⁰⁸⁵ Obnova řízení by měla být připuštěna i v případě rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.¹⁰⁸⁶ Argumenty, podle kterých v případě, kdy nastanou

¹⁰⁸⁴ Podle § 9 odst. 1 zákona o VSÚ lze proti rozhodnutí vydanému vyšším soudním úředníkem (a tedy i asistentem soudce) v občanském soudním řízení podat odvolání za stejných podmínek jako proti rozhodnutí předsedy senátu. Podaný opravný prostředek se však nejprve předloží předsedovi senátu, který o něm v občanskoprávních a obchodních věcech rozhodne, má-li za to, že se mu má zcela vyhovět. Rozhodnutí předsedy senátu se považuje za rozhodnutí soudu prvního stupně a lze je napadnout odvoláním. Obdobnou úpravu obsahuje ve vztahu k rozhodnutím vydaným justičními čekateli a soudními tajemníky § 7 jednacího řádu pro okresní a krajské soudy.

¹⁰⁸⁵ K přijetí úpravy zavádějící opravný prostředek restituční povahy nabádá doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R(2000)2 o opětovném přezkumu nebo znovuotevření řízení v některých věcech na vnitrostátní úrovni v návaznosti na rozsudky Evropského soudu pro lidská práva, podle kterého se za výjimečných okolností ukázalo opětovné přezkoumání věci nebo znovuotevření řízení být nejúčinnějším či dokonce jediným možným nástrojem pro uskutečnění návratu v předešlý stav (*restitutio in integrum*). V České republice je obnova řízení možná pouze v řízení o ústavní stížnosti (srov. § 119 zákona o Ústavním soudu), avšak pouze v trestní věci. Na uvedeném závěru nic nezmění ani případné rozšíření obnovy řízení o ústavní stížnosti na všechny věci (Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2012, VI. volební období, sněmovní tisk č. 686), neboť ne každá věc se musí dostat až před Ústavní soud a ne pro všechny případy je obnova řízení o ústavní stížnosti vhodná.

¹⁰⁸⁶ Ačkoliv říjnový zákon v § 43 nepřipouštěl obnovu řízení, když stanovil, že „proti nálezům správního soudu navrácení v předešlý způsob místa nemá“, byla obnova řízení před československým Nejvyšším

důvody obnovy řízení, by mělo být obnoveno řízení před správním orgánem, nepovažují za přesvědčivé. Obnova soudního řízení se vztahuje pouze na řízení soudní a v jejím případě se zkoumá, zda existují důvody pro obnovení soudního řízení. Pakliže by určité okolnosti odůvodňovaly zároveň obnovu správního řízení i řízení soudního, měla by mít přednost obnova řízení správního. Na druhou stranu se však mnohé důvody obnovy řízení mohou týkat pouze řízení před soudem, aniž by odůvodňovaly obnovu správního řízení.

správním soudem přípustná proti usnesením (nejednalo se o nálezy) a dále tam, kde „náleží“ byl „vydán v procesu jen zdánlivém anebo v procesu, jemuž scházely nezbytné procesní předpoklady nebo náležitosti“ (HÁCHA, Emil. Nejvyšší správní soud, *op. cit.*, s. 876). Obdobně situace vypadala v případě meziválečného polského Nejvyššího správního soudu (srov. MALEC, Dorota, *op. cit.*, s. 221).

8. Idea nezávislých správních tribunálů – správní soudnictví v materiálním smyslu

8.1 Nezávislé správní tribunály jako projev judicializace správního řízení

Kontrola fungování veřejné správy se tradičně podle subjektů kontroly člení na kontrolu vnitřní vykonávanou samotnou veřejnou správou a kontrolu vnější vykonávanou subjekty stojícími mimo veřejnou správu (např. soudy).¹⁰⁸⁷ Toto tradiční pojetí však bývá narušováno existencí a činností nezávislých orgánů instanční kontroly vykonávajících „kontrolu kvazisoudní“.¹⁰⁸⁸ Tyto orgány bývají považovány za projev judicializace veřejné správy a správního řízení.¹⁰⁸⁹ Nezávislé správní tribunály stále častěji v mnohých zemích nahrazují instanční kontrolu resortní, která má charakter vnitřní správní kontroly a váže se s činností na sobě závislých a sobě podřízených orgánů, kde zájem resortu často převažuje nad veřejným zájmem v obecném smyslu.¹⁰⁹⁰

Judicializace veřejné správy je úzce spjata s pojmem správního soudnictví. Zopakujme, že E. Hácha správní soudnictví vymezil jako „*pronikání veřejné správy tradičními metodami soudnictví*“ a v těchto případech pak hovořil právě o judicializaci veřejné správy.¹⁰⁹¹

Rakouský administrativista A. Merkl definoval správní soudnictví jako „*funkci, kterou vykonávají nezávislé exekutivní, t. j. soudní orgány za účelem přezkoumávání*

¹⁰⁸⁷ Srov. např. publikaci kolektivu autorů *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc : Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci : Periplum, 2009; SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*, s. 214; ZIMMERMANN, Jan. *Prawo administracyjne*, s. 409.

¹⁰⁸⁸ Srov. KMIECIAK, Zbigniew. *Koncepcja niezależnego organu kontroli w postępowaniu administracyjnym*. *Państwo i Prawo*, 2001, č. 10, s. 25.

¹⁰⁸⁹ SUWAJ, Robert. *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*. Warszawa : Wolters Kluwer, 2009, s. 140.

¹⁰⁹⁰ Tamtéž, s. 141-142.

¹⁰⁹¹ HÁCHA, Emil. *Správní soudnictví*, *op. cit.*, s. 589-590. E. Hácha zde uvádí několik „ukázek“ chápání pojmu správního soudnictví: soubor jurisdikčních opravných prostředků proti správě, pokud tato překročí meze své zákonné moci (*Jéze*), jurisdikční, nikoli řádnými soudy, vykonávaná kontrola správní činnosti (*Bonnard*), činnost správy záležející v rozhodování sporů a vykonávaná úřady podobnými soudům v řízení napodobeném podle civilního soudního procesu (*Anschütz*), ochrana individuálních nároků, jež jsou na sporu, vykonávanou uvnitř správy úřady justičně organizovanými (*Koellreutter*), funkce vykonávanou nezávislými výkonnými orgány (soudy) za účelem přezkoumání správních aktů (*Merkl*).

správních aktů“.¹⁰⁹² Tento autor dále rozlišuje tři organizační typy správního soudnictví:

- 1) správní soudnictví vykonávané řádnými soudy,
- 2) správní soudnictví vykonávané správními úřady vybavenými vlastností soudů a
- 3) správní soudnictví vykonávané zvláštními soudy (vlastními správními soudy).¹⁰⁹³

Toto rozlišení dává tušit, že téma nezávislých správních tribunálů souvisí s druhým organizačním typem správního soudnictví. Podle *A. Merkla* nelze přitom hovořit o tom, že by správní úřady vykonávaly správní soudnictví, neboť jestliže správní úřad vykonává soudní funkce a je nadán nezávislostí, je takový správní úřad soudem, nikoliv správním úřadem.¹⁰⁹⁴ Přitom pouze tehdy jestliže je exekutivní orgán¹⁰⁹⁵ nadán (soudcovskou) nezávislostí, má charakter soudu a jeho funkce charakter soudnictví.¹⁰⁹⁶ „*Stanoví-li pozitivní právo, že správní orgán je v okruhu působnosti, o kterou jde, nadán soudcovskou nezávislostí, pak máme co činiti se skutečným správním soudnictvím, které se liší od ostatních organizačních forem správního soudnictví jedině po organizační stránce, kvalitativně jsou jim úplně rovnocenné.*“¹⁰⁹⁷ Velice zajímavé je z hlediska předmětu našeho zkoumání rovněž Merklovo hodnocení této organizační formy, když poznamenává, „*že právě tato organizační forma správního soudnictví jest schopná velkého rozvoje a že má zajisté i velikou budoucnost, neboť skýtá výhodu, že povolává k výkonu správního soudnictví orgány, školené ve správě.*“¹⁰⁹⁸

Toto pojetí správního soudnictví neopouští ani recentní česká právní věda. Tak kupříkladu podle *J. Filipa* je podstatou správního soudnictví to, že „*o zásazích správních orgánů do postavení fyzických a právnických osob nerozhoduje jiný, nadřízený správní orgán, nýbrž soud nebo nějaký kvazisoudní orgán, který postupuje metodami soudnictví a je na správních orgánech nezávislý.*“¹⁰⁹⁹

¹⁰⁹² MERKL, Adolf, *Obecné právo správní*. 2. díl, *op. cit.*, s. 220.

¹⁰⁹³ Tamtéž, s. 225.

¹⁰⁹⁴ Tamtéž, s. 226.

¹⁰⁹⁵ V Merklově pojetí exekutivní funkci jakožto provádění zákonů vykonává jak soudnictví, tak správa. Rozdíl mezi soudnictvím a správou pak hledal jednak ve funkcích a jednak v orgánech. Srov. MERKL, Adolf, *Obecné právo správní*. 1. díl. Praha – Brno : Orbis, 1931, s. 22.

¹⁰⁹⁶ MERKL, Adolf, *Obecné právo správní*. 2. díl, *op. cit.*, s. 227.

¹⁰⁹⁷ Tamtéž, s. 228.

¹⁰⁹⁸ Tamtéž.

¹⁰⁹⁹ FILIP, Jan In FILIP, Jan, SVATOŇ, Jan, *op. cit.*, s. 289.

Podle *V. Mikule* se pak jako správní soudnictví označuje mimo jiné rozhodování o sporných věcech veřejného práva ve správním řízení, ale speciálními kolegiálními orgány složenými zcela nebo zčásti z občanů, kteří nejsou profesionálními úředníky, nebo rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím a opatřením veřejné správy zvláštními kvazisoudními orgány.¹¹⁰⁰

Obdobné pojetí lze najít i v polské vědě o správním právu. *J. Zimmermann* nejprve rozlišuje pojmy „správní soudnictví“ a „soudní kontrola správy“, aby následně představil jejich společnou definici. Hovoří pak o „*kontrole správy vykonávané k tomu speciálně povolányi nezávislými orgány (soudy)*“.¹¹⁰¹

Je-li srovnáváno správní a soudní řízení, bývá poukazováno na shodu předmětu a účelu obou řízení, které představuje rozhodování individuální věci.¹¹⁰² Mezi soudním rozsudkem a správním aktem pak není funkční rozdíl (představují individualizaci a konkretizaci abstraktní právní normy), ale rozdíl spočívá v organizačním postavení soudce (v jeho nezávislosti) a v procesních formách.¹¹⁰³

Při výčtu základních odlišností obou procesů (soudního a správního)¹¹⁰⁴ *V. Sládeček* proti sobě staví:

- 1) jednolitou úpravu soudního řízení a rozříštěnost právní úpravy správního řízení,
- 2) kontradiktornost soudního řízení a jednostrannost řízení správního,
- 3) nezúčastněnost, nestrannost a nezávislost soudů a nikoliv nestranné vystupování správních orgánů reprezentujících, chránících a obhajujících veřejné zájmy (s tím souvisí i zahajování řízení i bez návrhu),
- 4) vázanost soudů výlučně zákonem a vázanost správních orgánů všemi druhy právních předpisů a rovněž interními předpisy,
- 5) výkon výlučně rozhodovací činnosti ze strany soudů a plnění i dalších úkolů ze strany správních orgánů (jako např. vydávání právních předpisů, výkon správního dozoru, uzavírání veřejnoprávních smluv),
- 6) menší stupeň formálnosti správního řízení,

¹¹⁰⁰ MIKULE, Vladimír In HENDRYCH, Dušan a kol. 2009, s. 543. Pojmu správní soudnictví se z prací poslední doby podrobně věnuje *V. Sládeček* In SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol., *op. cit.*, s. 17-32.

¹¹⁰¹ ZIMMERMANN, Jan. *Prawo administracyjne*, s. 364-365.

¹¹⁰² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*, s. 135.

¹¹⁰³ HÁCHA, Emil. Správní soudnictví, *op. cit.*, s. 591 s odkazem na *A. Merkla*. Srov. též výše.

¹¹⁰⁴ Zde ve vztahu k procesu civilnímu.

7) ústní a veřejné jednání v civilním řízení a písemná forma ve většině případů správního řízení,

8) soudy představují státní orgány, ale u široké škály vykonavatelů veřejné správy se nemusí jednat pouze o orgány státu.¹¹⁰⁵

Jakýkoliv přesun některého z těchto prvků ze strany soudů na správní orgány můžeme považovat za judicializaci („zesoudnění“) správního řízení a veřejné správy.¹¹⁰⁶

Jak již název tohoto příspěvku napovídá, podstatnou vlastnost pak představuje zejména nezávislost těchto orgánů. Nezávislost orgánu při rozhodování je jedním z nejdůležitějších projevů judicializace správního řízení.¹¹⁰⁷

Pokud bychom si při hodnocení příslušného orgánu vystačili s nezávislostí funkční (tedy nevázanost tohoto orgánu žádnými instrukcemi), bylo by pak podle *E. Háchy* možno za správní soud považovat i orgán včleněný do správní organizace.¹¹⁰⁸ Nezávislost soudcovská je však kategorií poněkud širší a rozumí se jí většinou osobní soudcovská nezávislost.¹¹⁰⁹

Za záruky osobní soudcovské nezávislosti se považuje:

- 1) nesaditelnost a nepřeložitelnost či jiný postih pro rozhodování soudce,
- 2) neslučitelnost výkonu funkce (až na výjimky) s jinými placenými činnostmi,
- 3) přiměřený rozsah práce, odměňování a hospodářské zajištění soudce odpovídající povaze a významu jeho činnosti,
- 4) ochrana proti zásahům do rozhodování.¹¹¹⁰

Významnou právní záruku soudcovské nezávislosti představuje rovněž způsob ustavování soudce. Soudce nesmí být závislý na tom, kdo jej ustanovil, a nesmí mu být odpovědný za výkon své funkce.¹¹¹¹

¹¹⁰⁵ V podrobnostech viz SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*, s. 135-137.

¹¹⁰⁶ *E. Hácha* za tradiční formy soudního procesu převzaté do správy považuje právo strany na slyšení, kontradiktornost řízení, ústnost, veřejnost, povinnost orgánu rozhodnout o návrhu strany, obligatorní odůvodnění rozhodnutí nebo instituce propadných lhůt. Srov. HÁCHA, Emil. *Správní soudnictví, op. cit.*, s. 592.

¹¹⁰⁷ Srov. SUWAJ, Robert. *op. cit.*, s. 124 a násl.

¹¹⁰⁸ HÁCHA, Emil. *Správní soudnictví, op. cit.*, s. 591.

¹¹⁰⁹ Tamtéž.

¹¹¹⁰ ZOULÍK, František. *Soudy a soudnictví*, s. 98.

¹¹¹¹ Tamtéž.

Z odborné literatury a legislativní i správní praxe je znám pojem nezávislých správních úřadů (nezávislých správních orgánů).¹¹¹² Ačkoliv i my můžeme z hlediska předmětu našeho zkoumání hovořit o nezávislých správních orgánech, soustředíme se zde pouze na ty, jejichž hlavním cílem není vykonávat různé úkoly veřejné správy,¹¹¹³ ale jejich hlavním posláním je výkon kontrolní funkce nebo rozhodování správních sporů. V souladu s pojetím správního soudnictví *J. Hoetzela* kladoucím důraz právě na jeho kontrolní funkci¹¹¹⁴ můžeme pak hovořit o orgánech kvazisoudního typu, tedy orgánech materiálně vykonávajícími soudnictví, a to zejména jeho kontrolní funkci. Tyto orgány se však nadále nacházejí v systému veřejné správy (moci výkonné), jsou však vybaveny různými atributy soudních orgánů, zejména nezávislostí. Nezávislé orgány instanční kontroly jsou dalším z uváděných projevů judicializace správního řízení. Jejich účelem je nahradit klasickou vnitroresortní kontrolu v rámci rozhodování o opravných prostředcích a dozorčích prostředcích nápravy ve správním řízení a odstranit tak rozhodování správních orgánů „ve vlastní věci“.¹¹¹⁵

Idea nezávislých správních tribunálů rovněž souvisí s mezinárodní ochranou lidských práv, s evropeizací správního práva a právem na účinnou právní ochranu a řádný (spravedlivý) proces. Tak podle čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy má každý právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Obdobné právo pak garantuje čl. 47 Charty EU.

Ačkoliv úřední překlad Evropské úmluvy i Charty EU do českého jazyka užívá v obou případech pojmu „soud“, anglické i francouzské znění těchto dokumentů užívají pojmu „tribunal“.¹¹¹⁶ Z hlediska Evropské úmluvy není podstatné, zda určitý orgán je z hlediska vnitrostátního práva formálně zařazen do moci soudní,¹¹¹⁷ neboť obsah pojmů obsažených v Evropské úmluvě je autonomní, relativně nezávislý na právních

¹¹¹² Srov. HENDRYCH, Dušan In HENDRYCH, Dušan a kol. 2009, s. 131-132; SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*, s. 279 a násl. a literaturu tam uvedenou.

¹¹¹³ *D. Hendrych* v souvislosti s nezávislými správními úřady hovoří zejména hovoří o funkcích dozoru, rozhodovací a sankční. Srov. HENDRYCH, Dušan In HENDRYCH, Dušan a kol. 2009, s. 131.

¹¹¹⁴ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*, s. 375.

¹¹¹⁵ Srov. SUWAJ, Robert, *op. cit.*, s. 140-142.

¹¹¹⁶ S ohledem na to, že tímto pojmem nejsou, jak bude uvedeno dále, myšleny pouze soudy v technickém smyslu, bývá v překladech používán rovněž pojem „orgán“. Srov. VOPÁLKA, Vladimír In HENDRYCH, Dušan a kol. 2009, s. 427.

¹¹¹⁷ *Campbell and Fell v. Velká Británie*, stížnost č. 7819/77 a č. 7878/77, rozsudek z 28. 6. 1984, § 76.

úpravách smluvních států.¹¹¹⁸ Pojem „soud“ je tak chápán v materiálním smyslu a je charakterizován svou soudní úlohou, kterou představuje rozhodování o každé věci spadající do jeho působnosti na základě právních předpisů a po stanovené proceduře.¹¹¹⁹ Důležitý je tak charakter tohoto orgánu, který musí být nezávislý, nestranný a zřízený zákonem.

„Soud“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy však musí splňovat základní požadavky, které představuje nezávislost, a to zejména na moci výkonné, nestrannost, stanovení délky funkčního období jeho členů a záruky poskytnuté řízení před ním, z nichž některé se vyskytují v samotném textu čl. 6 odst. 1.¹¹²⁰

J. Kolářková a K. Šimáčková z judikatury Evropského soudu pro lidská práva dovozují, že „[n]estrannost a nezávislost jsou základními požadavky, které Úmluva klade na soudní orgány. Nestrannost zaručuje jednak osobní postoj soudce k věci (subjektivní aspekt) a to, že osoba soudce skýtá dostatečné záruky vylučující jakékoli legitimní pochybnosti (objektivní aspekt). Nezávislost soudu je dána několika faktory jako nezávislost soudní moci na ostatních mocích, nepodjatost soudce, podmínky vzniku a zániku soudcovské funkce, právní úprava soudní moci a vnitřní svoboda soudce. Rozhodování soudu by mělo být oproštěno od všech cizích zásahů. Požadavek na to, aby soud byl orgán zřízený zákonem, má především zamezit ovlivňování ze stran výkonné moci a zajistit, že bude právně regulován mocí zákonodárnou.“¹¹²¹

Pojem „tribunál“ má svůj význam i z hlediska práva Evropské unie. Mimo již zmíněného čl. 47 Charty EU se s tímto pojmem setkáme v čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie,¹¹²² na základě kterého má Soudní dvůr EU pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se výkladu základních smluv nebo platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Evropské unie. O rozhodnutí o této otázce může být (v některých případech zde existuje povinnost) Soudní dvůr EU požádán soudem členského státu, považuje-li rozhodnutí o této otázce

¹¹¹⁸ VOPÁLKA, Vladimír, *Soudní řád správní. Komentář, op. cit.*, s. 427.

¹¹¹⁹ Srov. *Sramek v. Rakousko*, stížnost č. 8790/79, rozsudek z 22. 10. 1984; § 36, *Belilos v. Švýcarsko*, stížnost č. 10328/83, rozsudek z 29. 4. 1988, § 64.

¹¹²⁰ Srov. *Le Compte, Van Leuven a De Meyere v. Belgie*, stížnost č. 6878/75 a č. 7238/75, rozsudek z 23. 6. 1981, § 55; *Campbell and Fell v. Velká Británie, op. cit.*, § 78; *Belilos v. Švýcarsko, op. cit.*, § 64.

¹¹²¹ KOLÁČKOVÁ, Jana, ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. Právo na spravedlivý proces v prostoru Evropských společenství. *Právní fórum*, 2005, č. 11, citováno podle automatizovaného systému právních informací ASPI, Wolters Kluwer. K pojmům nestrannosti a nezávislosti srov. dále např. *Findlay v. Velká Británie*, stížnost č. 22107/93, rozsudek z 25. 2. 1997, § 73. K požadavku zřízení tohoto orgánu zákonem srov. *Zand v. Rakousko*, stížnost č. 7360/76, zpráva Komise z 12. 10. 1978, § 68.

¹¹²² Úřední věstník EU č. 2010/C 83/01. Jedná se o bývalý čl. 234 Smlouvy o Evropském společenství.

za nezbytné k vynesení svého rozsudku. Ani zde pod pojmem „soud“ (angl. *court or tribunal*) judikatura Soudního dvora EU (dřívějšího Evropského soudního dvora) nechápe pouze soudy v technickém smyslu, ale tento pojem je chápán materiálně a *ad concreto*¹¹²³ a proto zde mohou být zařazeny i další orgány, které splňují kritéria vyžadovaná pro tento orgán.¹¹²⁴ Tato kritéria představují právní základ existence tohoto orgánu, nezávislost, jeho stálý nebo dočasný charakter, obligatorní charakter jeho jurisdikce, kontradiktornost řízení, aplikace právních předpisů tímto orgánem a sporný charakter řízení.¹¹²⁵

Jak z hlediska právní vědy, tak z hlediska Evropské úmluvy nebo práva Evropské unie proto může být za tribunál považován i orgán veřejné správy, pokud splňuje výše naznačená kritéria. Máme tak zde co do činění s orgány, které z formálního hlediska stále náleží mezi orgány veřejné správy,¹¹²⁶ z materiálního hlediska však vykonávají soudnictví.¹¹²⁷

Zemí s nejrozvinutějším systémem nezávislých správních tribunálů v evropském správním prostoru je Velká Británie. Tyto instituce zde přitom mají více než stoletou tradici. Již ve Slovníku veřejného práva československého *E. Hácha* psal o „institucích podobných správním soudům ve smyslu pevninském“.¹¹²⁸ Ty podle něj „*ještě nesou stopu justičního státu, ale mohou snad již býti přiřaděny k správním soudům.*“^{1129,1130}

¹¹²³ Srov. PÍTROVÁ, Lenka In SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha : C.H.Beck, 2010, s. 837-838.

¹¹²⁴ Jedná se o tzv. kritéria Vaasen. Srov. C-61/65, *G. Vaassen-Göbbels v. Bestuur van Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf*, rozsudek Soudního dvora z 30. 6. 1966.

¹¹²⁵ DĄBROWSKI, Paweł. Pojęcie „trybunału” w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości a status Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. In SIENIAWSKA, Krystyna (red.) *Samorządowe Kolegia Odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*. Warszawa : Municipium, 2009, s. 370.

¹¹²⁶ „S hlediska formálního můžeme pod správou rozuměti veškerou činnost orgánů zvaných správními úřady.“ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*, s. 12.

¹¹²⁷ K rozlišování veřejné správy ve smyslu materiálním a formálním srov. např. HENDRYCH, Dušan. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. 3. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2009, s. 17-20.

¹¹²⁸ HÁCHA, Emil. *Správní soudnictví, op. cit.*, s. 599.

¹¹²⁹ Tamtéž.

¹¹³⁰ Britské správní tribunály (*administrative tribunals, special tribunals, statutory tribunals, judicial commissioners*) mají povahu kvazisoudních orgánů rozhodujících jednak přímo správní věci, ale i správní spory (GARLICKI, Leszek In GARLICKI, Leszek. *Sądownictwo administracyjne w Europie zachodniej*. Warszawa : Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1990, s. 15). Povaha těchto orgánů však není zcela jasná. Pojem britských správních tribunálů představuje totiž vnitřně nesourodou kategorii obsahující jak soudy ve smyslu funkčním, tak typické správní orgány (KMIECIAK, Zbigniew. *Zjednoczone Królestwo*. In KMIECIAK, Zbigniew. (red.) *Postępowanie administracyjne w Europie*. 2. vydání. Warszawa : Wolters Kluwer, 2010, s. 431. *Z. Kmiecjak* na tomto místě uvádí zajímavý názor *J. Schwarzeho*, podle něhož jakékoliv snahy o upřesnění právní povahy správních tribunálů jsou předem odsouzeny k neúspěchu. Srov. tamtéž, s. 430). Britské správní tribunály jsou produktem *welfare state*, kdy si nárůst

veřejných úkolů plněných správou vyžádal vytvoření systému předsoudního rozhodování sporů mezi jednotlivcem a veřejnou správou (KMIECIAK, Zbigniew. Trybunały administracyjne i instytucja publicznego dochodzenia w Wielkiej Brytanii. *Państwo i Prawo*, 2002, č. 9, s. 26). Správní tribunály vznikají na základě speciálních zákonů, které upravují jejich organizaci, pravomoc i působnost a řízení před nimi. Postupem času se však systém těchto orgánů stával méně a méně přehledným (PÍTROVÁ, Lenka, POMAHAČ, Richard, *op. cit.*, s. 87). Z. Kmiecziak uvádí, že ve druhé polovině 90. let minulého století existovalo v Anglii a Walesu 68 druhů správních tribunálů a jejich počet se pohyboval kolem 3 tisíc (KMIECIAK, Zbigniew. Trybunały administracyjne i instytucja publicznego dochodzenia w Wielkiej Brytanii, *op. cit.*, s. 26). Jednotlivé prameny však uvádějí počty různé. Je to způsobeno tím, že v jejich organizaci dochází k neustálým změnám, způsobeným změnou právních nebo vnitřních předpisů. U některých správních tribunálů přitom není jasné, zda se jedná o samostatné orgány, nebo zda tvoří organizační součást správních tribunálů jiných (PÍTROVÁ, Lenka, POMAHAČ, Richard, *op. cit.*, s. 87). Ačkoliv většina správních tribunálů působí jako odvolací orgán proti rozhodnutím místní správy nebo ústřední správy, není tomu tak vždy. Některé správní tribunály rozhodují jako orgán první instance, jiné zároveň jako orgán první instance i jako orgán odvolací (Srov. tamtéž, s. 87-88; KMIECIAK, Zbigniew. Trybunały administracyjne i instytucja publicznego dochodzenia w Wielkiej Brytanii, *op. cit.*, s. 26). Pokud správní tribunál působí jako odvolací instance, jeho přezkumná pravomoc se vztahuje jak na otázky právní, tak na otázky skutkové, ale může rovněž posuzovat, zda nedošlo ze strany správního orgánu k užití správního uvážení v rozporu se závaznými právními standardy (KMIECIAK, Zbigniew. Zjednoczone Królestwo. In KMIECIAK, Zbigniew (red.) *Postępowanie administracyjne w Europie*, *op. cit.*, s. 428). Přitom se neomezuje pouze na rozhodnutí kasační (Tamtéž). Řízení před správními tribunály je řízením kontradiktorním a je srovnatelné s řízením soudním, když respektuje pravidla *natural justice* (Tamtéž, s. 428-429. Koncepcie *natural justice* představuje dva klíčové požadavky, a sice jednak aby osobě dotčené rozhodnutím byla věnována zvláštní pozornost a poskytnuto řádné slyšení vedené podle zásad procedurální spravedlnosti v *common law* a dále by tato osoba měla mít právo na rozhodnutí tribunálu, který je nestranný a prostý střetu zájmu nebo podjatosti. Srov. LETTS, Penny. *Natural Justice and Tribunals* (UK). In CREYKE, Robin (red.) *Tribunals in the common law world: Australia, Canada, New Zealand and the United Kingdom*. Sydney : Federation Press, 2008, s. 46). Rozhodnutí správních tribunálů jsou následně přezkoumatelná před obecnými soudy. Pozice a složení správního tribunálu je upraveno vždy podle materie, kterou se ten který správní tribunál zabývá. Může se tak jednat o orgány monokratické, ale nejtypičtější je jejich tříčlenné složení, kdy předsedu tvoří právník a zbývající dva členové jsou odborníci v daném oboru (zásada specializace). Členy jmenuje Lord kancléř nebo příslušný ministr. Souhlas Lorda kancléře se zpravidla vyžaduje i při odvolání člena správního tribunálu. Členy přitom nemohou být státní úředníci nebo jiní veřejní funkcionáři (Srov. KMIECIAK, Zbigniew. Trybunały administracyjne i instytucja publicznego dochodzenia w Wielkiej Brytanii. *Państwo i Prawo*, 2002, č. 9, s. 27). Tímto je vyjádřena absolutní nezávislost na exekutivě, když správní tribunály nemohou být umístěny ani v sídlech dotčených ministerstev (BAŽIL, Zdeněk. *Nezávislé správní senáty a kolegiální úřady se soudcovským prvkem. Správní právo*, 1995, č. 1, s. 3). Nezávislost a nestrannost správních tribunálů představují hlavní principy tohoto systému právní ochrany. *Franksova zpráva* (Takto je označována podle předsedy komise sira Olivera Frankse zpráva *Report of the Committee on Administrative Tribunals* z roku 1957) vyjmenovala trojici principů tvořících jádro systému tribunálů. Jednalo se o otevřenost, spravedlnost a nestrannost (*Developing principles of administrative justice*. Administrative Justice & Tribunal Council, 2010, s. 2, dostupné na www.justice.gov.uk). Jejich nestrannost vyžaduje osvobození tribunálů z vlivu, a to skutečného nebo zdánlivého, vlády nebo ministerstev spojených s předmětem jejich rozhodování (Tamtéž). Podle *Leggattovy zprávy* (*Tribunals for Users, One System, One Service. Report of the Review of Tribunals by Sir Andrew Leggatt*, 2001, dostupné na www.tribunals-review.org.uk) by pak nezávislost měla být hlavním principem. Podle ní byly tribunály zřízeny proto, aby byl občanům poskytnut nezávislý prostředek ochrany před možnými chybami a nezákonností, který by byl rychlejší, jednodušší a levnější než ochrana před obecnými soudy. Tribunály však podle této zprávy získají důvěru svých uživatelů pouze v tom rozsahu, v jakém prokáží obdobnou kvalitu nezávislosti a nestrannosti jako soudy (Srov. tamtéž, § 2.18). Jak bylo výše uvedeno, působilo ve Velké Británii přibližně 70 druhů tribunálů specializovaných vždy na některou oblast zvláštní části správního (veřejného) práva. Z toho je evidentní, že zásada specializace zde byla uplatňována v co nejširší možné míře. V posledních letech však pro jeho zpřehlednění byla v systému tribunálů výrazně posílena zásada integrace. Výrazem toho bylo přijetí zákona o tribunálech, soudech a výkonu rozhodnutí z roku 2007 (*Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007*, dostupný na www.legislation.gov.uk), který představuje právní základ pro zásadní reformu systému tribunálů.

Z hlediska společných předlitavských tradic českého a polského správního soudnictví je v rámci česko-polského srovnání zajímavá situace v Rakousku, a to jak z hlediska jejich institutu nezávislých správních senátů,¹¹³¹ tak z hlediska činnosti rakouských kolegiálních úřadů se soudcovským prvkem.¹¹³²

Tento zákon vytvořil s účinností od 3. listopadu 2008 dva nové tribunály, a sice Tribunál prvního stupně (*First-tier Tribunal*) a Vrchní tribunál (*Upper Tribunal*). Cílem nové právní úpravy je vytvoření ucelené dvoučlankové struktury tribunálů a převedení většiny existujících jurisdikcí tribunálů na některý z těchto dvou nových orgánů, a to jak v případě tribunálů rozhodujících v prvním stupni, tak tribunálů odvolacích (CARNWATH, Robert. *Tribunal Justice-a New Start. Public Law*, 2009, č. 1, s. 51-52). Tribunál prvního stupně i Vrchní tribunál jsou organizačně rozděleny na komory (*Chambers*), do nichž byli převedeni členové dosavadních tribunálů (Tamtéž). Soudci specifických kategorií soudů včetně soudců *Court of Appeal* nebo *High Court* jsou virilními členy tribunálů schopnými služby na žádost předsedy tribunálů (*Senior President of Tribunals*). Do nové struktury však nebyly začleněny všechny dosavadní tribunály, vedle toho některé do ní byly začleňovány postupně (*The Developing Administrative Justice Landscape. Executive Summary*, s. 5, § 21, dostupný na www.justice.gov.uk). Týkalo se to kupříkladu Azylového a imigračního tribunálu (*Asylum and Immigration Tribunal*, 2005-2010), jehož působnost přešla na Azylovou a imigrační komoru (*Asylum and Immigration Chamber*) Tribunálu prvního stupně. Specializace je tak v rámci nové dvoučlankové struktury správních tribunálů zajištěna v rámci vnitřního členění tribunálů.

¹¹³¹ K tématu rakouských nezávislých správních tribunálů srov. ANTONIOLLI, Walter, KOJA, Friedrich. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 3. Aufl. Wien : Manz, 1996; BAŽIL, Zdeněk, *op. cit.*; KIJOWSKI, Dariusz Ryszard. Austria. In KMIECIAK, Zbigniew (red.) *Postępowanie administracyjne w Europie*, *op. cit.*, s. 47-81; KÖHLER, Martin. Správní řízení v Rakousku. *Správní právo*, 1999, č. 1; PÍTROVÁ, Lenka, POMAHAČ, Richard, *op. cit.*, s. 101-129; SCHMIED, Gero. Die unabhängige Verwaltungssenat im Gefüge der österreichischen Rechtsordnung. *International and Comparative Law Review*, 2005, č. 13; TOMOSZKOVÁ, Veronika. Specifický rys ochrany práv v Rakousku: nezávislé správní senáty. *Contemporary Administrative Law Studies*, 2008, č. 3; TOMOSZKOVÁ, Veronika In SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol., *op. cit.*, s. 140-180. Soudní kontrola veřejné správy je v Rakousku založena na systému obecného správního soudnictví vykonávaného Správním soudním dvorem, specializovaného správního soudnictví vykonávaného Azylovým soudním dvorem a zvláštního správního soudnictví, kterým bývá nazýván přezkum zákonnosti veřejné správy Ústavním soudním dvorem (Srov. TOMOSZKOVÁ, Veronika In SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol., *op. cit.*, s. 143 a literaturu tam uvedenou). Podle čl. 129 Ústavy Rakouské republiky slouží k ochraně zákonnosti veškeré veřejné správy zemské nezávislé správní senáty existující v každé ze spolkových zemí. Nezávislé správní senáty nepředstavují soudy, nýbrž zvláštní správní úřady, které se však svou povahou podobají soudům, neboť jejich členové jsou při plnění svých úkolů nadáni nezávislostí (ANTONIOLLI, Walter, KOJA, Friedrich, *op. cit.*, s. 837). Nezávislé správní senáty byly v Rakouské republice vytvořeny na přelomu 80. a 90. let minulého století (novela Ústavy Rakouské republiky z roku 1988 a faktické zřízení v roce 1991 nabytím účinnosti jednotlivých zemských zákonů o nezávislých správních senátech). Účelem jejich zřízení bylo naplnit požadavky ustanovení čl. 5 a čl. 6 Evropské úmluvy. V rámci rakouského správního trestání totiž bylo možno uložit i trest odnětí svobody. Z tohoto důvodu do zřízení nezávislých správních senátů uplatňovalo Rakousko výhradu k čl. 5 Evropské úmluvy. Základ činnosti nezávislých správních senátů je stanoven v Ústavě Rakouské republiky. Jejich organizaci a úpravu služebního poměru jejich členů upravují zemské zákony. Řízení před nimi pak upravuje spolkový zákon. Nezávislé správní senáty jsou orgány se všeobecnou správní působností a nalézají právo po vyčerpání správního instančního postupu, pokud je tento přípuštěn. Činí tak jednak v přestupkovém řízení s výjimkou přestupků v oblasti spolkových financí, dále pak při stížnostech osob, které tvrdí, že byly ve svých právech poškozeny výkonem přímé, rozhodovací a donucovací moci správního úřadu, a to s výjimkou přestupků v oblasti spolkových financí, v jiných záležitostech, jež jim svěřují spolkové nebo zemské zákony upravující jednotlivé obory správy, a rozhodují v některých případech o stížnostech proti nečinnosti. Zákonem lze přitom upravit možnost napadnout rozhodnutí v první instanci přímo u nezávislého správního senátu. Nezávislé správní senáty však slouží k ochraně zákonnosti veřejné správy a neměly by tedy rozhodovat v první instanci (SCHMIED, Gero, *op. cit.*, s. 38). Nezávislé správní senáty však mohou rozhodovat jak o právních, tak o skutkových otázkách. Jejich rozhodování přitom není

založeno výlučně na kasačním principu. Rozhodnutí nezávislých správních senátů jsou následně přezkoumatelné ve správním soudnictví Správním soudním dvorem, popřípadě Ústavním soudním dvorem. Nezávislé správní senáty jsou zemskými správními orgány odpovědnými zemské vládě. Nezávislé správní senáty jsou složeny z předsedy, jeho zástupce a potřebného počtu dalších členů. Všichni dohromady tvoří valné shromáždění senátu. Členy jmenuje zemská vláda nejméně na 6 let. Alespoň čtvrtina členů přitom musí být převzata ze služebních míst u Spolku. Členové nezávislých správních senátů nejsou při plnění svých úkolů vázáni žádnými pokyny (zásada nezávislosti na příkazech). Nezávislí jsou nejen na úradech, ale i na vládě. I v případě členů nezávislých správních senátů existuje právo na zákonného soudce. Agenda se rozděluje mezi jejich jednotlivé členy podle časového kritéria způsobem stanoveným zemskými zákony. Věc, která podle tohoto rozvrhu práce přísluší některému členu nezávislého správního senátu, mu lze odejmout pouze v důsledku překážky pro výkon jeho činnosti, a to rozhodnutím předsedy. Před uplynutím doby, na kterou byli členové nezávislých správních senátů jmenováni, mohou být podle zásady nesaditelnosti zbaveni úřadu pouze v případech stanovených zákonem a po rozhodnutí valného shromáždění nezávislého správního senátu (Např. Z. *Bazil* uváděl, že v Dolních Rakousích se tak může stát, jestliže člen nezávislého správního senátu o zbavení úřadu sám požádá, splňuje podmínky pro odchod do důchodu, byl vnitrostátním soudem odsouzen k více než jednoráčnímu nepodmíněnému trestu odnětí svobody za jeden či více trestných činů nebo pokud ztratil státní občanství (Srov. BAŽIL, Zdeněk, *op. cit.*, s. 5). Člen nezávislého správního senátu může být zbaven úřadu rovněž jako následek disciplinárního opatření. Členové nezávislých správních senátů musí být osobami práva znalými, požadavkem je tedy ukončení studia práv (zásada odbornosti rozhodování). Vedle toho je v některých spolkových zemích požadavkem předcházející praxe. Určitá specializace pak vyplývá z rozvrhu práce. Nesmějí po dobu svého úřadu vykonávat žádnou činnost, jež by mohla uvést v pochybnost nezávislý způsob výkonu jejich úřadu (zásada neslučitelnosti funkcí). Na základě spolkového zákona upravujícího řízení před nezávislými správními senáty rozhodují nezávislé správní senáty buďto v tříčlenné komoře nebo jednotlivým členem (monokratické a kolegiální rozhodování). V tříčlenné komoře rozhoduje, pokud rozhoduje nezávislý správní senát v první instanci. Není-li stanoveno jinak, rozhoduje nezávislý správní senát ve složení jednoho člena. Řízení před nezávislým správním senátem má kontradiktorní charakter, neboť stranami řízení jsou jak účastníci správního řízení, tak dotčený správní orgán. Pro řízení před nezávislým správním senátem není povinné zastoupení advokátem. V řízení před nezávislým správním senátem se uplatňuje rovněž zásada veřejnosti a bezprostřednosti. Ústní projednání je nezávislý správní senát povinen provést, jestliže to strany řízení požadují nebo jestliže to nezávislý správní senát považuje za nutné. Nezávislé správní senáty jsou správními orgány a nemají charakter soudního orgánu, nicméně splňují kritéria „tribunálu“ ve smyslu čl. 6 Evropské úmluvy (TOMOSZKOVÁ, Veronika. Specifický rys ochrany práv v Rakousku: nezávislé správní senáty. *Contemporary Administrative Law Studies*, 2008, č. 3, s. 211). Jedná se o orgány kvazisoudní (KIJOWSKI, Dariusz Ryszard. Austria, *op. cit.*, s. 70), v jejichž případě se z funkčního hlediska jedná o soudní činnost (SCHMIED, Gero, *op. cit.*, s. 40). Z nezávislých správních senátů by v budoucnu měly být vytvořeny zemské správní soudy, které by byly začleněny do dvoučlankové struktury nového rakouského správního soudnictví tvořené právě zemskými správními soudy a Správním soudním dvorem. Zemské správní soudy by zároveň nahradily odvolací instanci ve správním řízení (Srov. TOMOSZKOVÁ, Veronika In SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol., *op. cit.*, s. 180). Obdobný vývoj nastal již v případě specializovaného správního soudnictví, kdy byl Nezávislý spolkový azylový senát (*Unabhängiger Bundesasylsenat*, 1998-2008) nahrazen Azylovým soudním dvorem. Nezávislý spolkový azylový senát rozhodoval jako odvolací orgán (orgán Spolku) v azylových věcech a jednalo se o nezávislý správní tribunál. Jeho členy jmenoval prezident republiky na návrh spolkové vlády, a to na dobu neurčitou. Naproti tomu Azylový soudní dvůr má již charakter soudu a je tvořen soudci. Rozhoduje po vyčerpání všech opravných prostředků o stížnostech proti rozhodnutím a nečinnosti správních úřadů v azylových věcech. Jeho rozhodnutí již nejsou přezkoumatelná Správním soudním dvorem, přípustná je pouze ústavní stížnost k Ústavnímu soudnímu dvoru. Správní soudní dvůr však může za určitých podmínek nahradit svým rozhodnutím zásadní rozhodnutí Azylového soudního dvora („Rozšířený senát Azylového soudního dvora rozhoduje ve formě zásadního rozhodnutí (*Grundsatzentscheidung*) tehdy, pokud se jedná o závažnou právní otázku, 1. jejímž rozhodnutím se Azylový soudní dvůr odchýlí od dosavadní judikatury Správního soudního dvora, 2. kterou Správní soudní dvůr doposud nerozhodl nebo k ní neexistuje jednotná judikatura Správního soudního dvora“). TOMOSZKOVÁ, Veronika In SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol., *op. cit.*, s. 156-157). Hovoříme-li o možnosti využití nezávislých správních tribunálů v oblasti cizineckého a azylového práva, je třeba dodat, že zemské nezávislé správní senáty jsou v některých případech

8.2 Zásada specializace

Ve vztahu k organizaci soudnictví (a tedy i ve vztahu k orgánům kvazisoudního typu, které představují nezávislé správní tribunály) se hovoří o dvou tendencích, a sice integraci a specializaci.¹¹³³ Specializace souvisí s různorodostí a komplikovaností vztahů ve společnosti.¹¹³⁴

Podrobně se problematikou specializace zabývá ve své práci americký komparatista *S. H. Legomsky*.¹¹³⁵ Uvádí, že specializace obecně vychází z toho, že život je mnohem komplikovanější, než by měl být. Rostoucí objem lidských vědomostí s sebou přináší i větší stupeň komplikovanosti, která zastiňuje předchozí zkušenosti. To pak vede k nutnosti zkoumat samostatné oblasti předmětu poznání. Stejně jako se kvůli tomu vytváří specializace a subspecializace ve vědách přírodních, rovněž právo

příslušné k rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím vydaným podle cizineckého zákona (Srov. § 9 zákona o cizinecké policii (Bundesgesetz über die Ausübung der Fremdenpolizei, die Ausstellung von Dokumenten für Fremde und die Erteilung von Einreiseteil (Fremdenpolizeigesetz 2005 - FPG), StF: BGBl. I Nr. 100/2005 (NR: GP XXII RV 952 AB 1055 S. 116. BR: AB 7338 S. 724)). Mimo jiné rozhodují o stížnostech proti zajištění v zařízeních pro zajištění cizinců (Srov. §§ 82 a 83 zákona o cizinecké policii).

¹¹³² Další rakouské orgány, které můžeme považovat za nezávislé správní tribunály, představují tzv. kolegiální úřady se soudcovským prvkem (*Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag*). Jedním z ústavních základů pro činnost těchto orgánů je čl. 133 bod 4 Ústavy Rakouské republiky, podle nějž jsou z působnosti Správního soudního dvora vyloučeny záležitosti, o nichž v nejvyšší instanci rozhoduje kolegiální orgán, jehož členem je podle spolkového nebo zemského zákona upravujícího jeho organizaci mimo jiné alespoň jeden soudce, přičemž také ostatní členové nejsou při plnění svých povinností vázáni žádnými pokyny, a to za podmínky, že rozhodnutí vydaná těmito orgány nemohou být zrušena správní cestou a že stížnost ke Správnímu soudnímu dvoru je výslovně prohlášena za nepřipustnou. Druhý ústavní základ kolegiálních úřadů se soudcovským prvkem představuje čl. 20 odst. 2 Ústavy Rakouské republiky. Jestliže podle tohoto ustanovení spolkový nebo zemský zákon svěřil rozhodování v nejvyšší instanci kolegiálnímu orgánu, jehož rozhodnutí podle ustanovení zákona nepodléhají zrušení nebo změně správní cestou a jehož členem je alespoň jeden soudce, nejsou ani ostatní členové tohoto kolegiálního orgánu při výkonu svého úřadu vázáni žádnými pokyny. Kolegiální úřady se soudcovským prvkem mají v rakouské historii dlouhou tradici sahající až k říjnovému zákonu z roku 1875 (Srov. PERNTHALER, Peter. *Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag*. Wien : Wilhelm Braumüller, 1977, s. 17. Zákon č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu v § 3 písm. h) stanovil: „*Ke správnímu soudu nepřislušejí stížnosti na rozhodnutí administrativní, kteráž učinil v poslední instanci nejvyšší soud, též na rozhodnutí, kteráž učinila některá instance, složená z úředníků správních a ze soudců.*“ Citováno podle MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*, s. 375-376). Judikatura Ústavního soudního dvora jim přiznává charakter „tribunálu“ ve smyslu čl. 6 Evropské úmluvy (BAŽIL, Zdeněk, *op. cit.*, s. 7). Tyto orgány představují spojení soudnictví a správy, z organizačního i funkčního hlediska mají však promiskuitní povahu, neboť jsou jednak složeny částečně ze soudců, částečně z jiných osob, rovněž jejich činnost je z hlediska materiálního vymezení z části činností soudní, z části typicky správní (Tamtéž, s. 8-9). Proto je jejich povahu jako nezávislého správního tribunálu třeba zkoumat *ad hoc* (K jednotlivým kritériím kolegiálních úřadů se soudcovským prvkem jakožto „tribunálů“ ve smyslu čl. 6 Evropské úmluvy srov. PERNTHALER, Peter, *op. cit.*, s. 73 an., s. 103 an).

¹¹³³ ZOULÍK, František. *Soudy a soudnictví*, s. 203.

¹¹³⁴ Tamtéž.

¹¹³⁵ LEGOMSKY, Stephen. H., *op. cit.*

není vůči těmto procesům imunní. Nové sociální problémy s sebou přinášejí více zákonů, nařízení a rozhodování. Vytvářejí se specializované úřady, specializované organizace právníků apod. Působí to pak rovněž i na oblast spravedlnosti (justice). Výsledkem je pak vytváření specializovaných orgánů soudního typu, jejichž klasickým příkladem jsou pak právě nezávislé správní tribunály, jejichž význam podle tohoto autora nemůže být zpochybňován.¹¹³⁶

Jedním z produktů nastíněných procesů je vytvoření mezioborové právní disciplíny cizinecké (potažmo cizinecké a azylové) právo. Ačkoliv zde (prozatím?) nelze hovořit o právním oboru v klasickém slova smyslu, který by bylo možno zařadit mezi tradiční právní odvětví, o existenci, vývoji a stále rostoucím významu cizineckého práva však nemůže být pochyb. Souvisí to s globalizací společnosti, jejími změnami v jednotlivých státech a akcentem na tuto oblast v nových právních regulacích na úrovni vnitrostátní, unijní i mezinárodní, v *case-law* Evropského soudu pro lidská práva, Soudního dvora EU, ale rovněž i soudů vnitrostátních. Právě v případě cizineckého práva můžeme hovořit o fenoménu specializace.

Zavedení nezávislých správních tribunálů pochopitelně není účelné pro každou správní agendu. *S. H. Legomsky* v citované práci uvádí několik obecných kritérií pro určení, které druhy věcí mají být rozhodovány specializovanými soudy. Jsou jimi vztah posuzování skutkových otázek, právních otázek a diskreční pravomoci, technická složitost materie, stupeň její izolace (samostatnost a jedinečnost), soudržnost, stupeň opakování, stupeň kontroverze, klanová sounáležitost, zvláštní význam stálosti, dynamika, logistika (objem případů, čas pro jednotlivý případ, geografické rozložení agendy), zvláštní potřeby pro rychlé řešení věcí a jedinečné procedurální potřeby.¹¹³⁷

Odbornost rozhodování (zásada specializace) se od nezávislých správních tribunálů vedle jejich nezávislosti a nestrannosti očekává.¹¹³⁸ Specializaci v souvislosti s nezávislými správními tribunály pak můžeme chápat ve dvojitým smyslu. Jednak jako vlastnost jejich členů, kvalifikovanou odbornost v oblasti předmětu jejich rozhodování. K určujícím vlivům na organizaci soudnictví obecně totiž patří požadavek, aby odborná kvalita soudce odpovídala povaze věci, o které rozhoduje.¹¹³⁹ Tento typ specializace

¹¹³⁶ LEGOMSKY, Stephen. H., *op. cit.*, s. 1-2.

¹¹³⁷ LEGOMSKY, Stephen. H., *op. cit.*, s. 22-32.

¹¹³⁸ KMIECIAK, Zbigniew. Koncepcja niezależnego organu kontroli w postępowaniu administracyjnym, *op. cit.*, s. 28.

¹¹³⁹ ZOULÍK, František. *Soudy a soudnictví*, s. 204.

musíme vyžadovat v případě všech nezávislých správních tribunálů. Vedle toho však můžeme specializaci chápat jako vlastnost samotného nezávislého správního tribunálu. Zde je na ni nahlíženo v souvislosti se členěním věcné působnosti na všeobecnou a dílčí.¹¹⁴⁰ Oproti všeobecné působnosti, kdy se na určitém území koncentruje výkon veřejné správy u jednoho vykonavatele, v případě dílčí působnosti se rozdělení veřejných úkolů vymezuje podle jejich věcné příbuznosti či z jiných relevantních hledisek a pomocí ní se vytvářejí odvětví (resorty) veřejné správy.¹¹⁴¹ Na rozdělení veřejné správy podle resortů pak může navazovat i nezávislá kontrola veřejné správy vykonávaná pro tuto oblast nebo její dílčí úsek specializovanými správními tribunály.

Jak již bylo naznačeno, diferenciací (specializací) soudnictví zapříčiňuje diferenciaci společenských vztahů.¹¹⁴² Na tu je pak reagováno mimo jiné právní regulací. Právě v případě cizineckého práva tato diferenciaci vyplývá z povahy věci. Ačkoliv již *Cicero* za dob antického Říma hovořil o obecně lidském právu (*ius commune gentium*), když poukazoval na obecný problém nedokonalosti každého jednotlivého právního řádu,¹¹⁴³ a toto *ius commune gentium* se zejména od druhé světové války v evropském právním a správním prostoru rozšiřuje (zejména v souvislosti s evropeizací veřejného práva a mezinárodní ochranou lidských práv), odlišný nebo zvláštní právní režim pro cizince platí v menší, či větší míře v každém právním odvětví a v každém právním řádu. Evropská unie i jednotlivé státy pak přijímají zvláštní právní úpravu pro vstup, pobyt a navrácení cizinců na jejich území. Významnou část této právní regulace představuje stanovení podmínek a procesních pravidel při udělování některé z forem mezinárodní ochrany (azylové právo).

Snad právě proto bývá v případě nezávislých správních tribunálů zaváděna specializace pro oblast cizineckého a azylového práva. Příkladem mohou být bývalé britské *Immigration Adjudicators* a *Immigration Appeal Tribunal* nebo pozdější *Asylum and Immigration Tribunal* nebo bývalý rakouský *Unabhängiger Bundesasylsenat*. I v oblasti cizineckého a azylového práva v Polské republice i v České republice existují

¹¹⁴⁰ Srov. HENDRYCH, Dušan. *Správní věda. Teorie veřejné správy*, op. cit., s. 139-140.

¹¹⁴¹ Tamtéž.

¹¹⁴² ZOULÍK, František. *Soudy a soudnictví*, s. 208.

¹¹⁴³ Srov. POMAHÁČ, Richard. *Evropské veřejné právo*, op. cit., s. 17. „Výkon spravedlnosti, opřený toliko o vlastní práva národa či obce, se snadno zvrhne v hru sudíků, což je hra bez rozumných pravidel (*potius ignoratio iuris litigiosa est quam scientia*)“. Tamtéž, s. 17-18.

orgány, které se instituci nezávislých správních tribunálů blíží. Jedná se o polskou Radu pro věci uprchlíků a českou Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců.

8.3 Polská republika

8.3.1 Samosprávná odvolací kolegia

Prvním z typů polských orgánů, který je označován za nezávislý orgán instanční kontroly, jsou tzv. samosprávná odvolací kolegia (*samorządowe kolegia odwoławcze*). Tyto orgány byly zřízeny v souvislosti s právně-politickými změnami a obnovením územní samosprávy na počátku 90. let minulého století. Územní samospráva byla zpočátku obnovena pouze na úrovni obce a v souvislosti s tím bylo třeba vyřešit problém, které orgány budou v rámci správního řízení pověřeny přezkoumáním rozhodnutí orgánů obce, a to zejména v rámci rozhodování o řádných opravných prostředcích. Varianty, že by odvolacím orgánem, který by tato rozhodnutí přezkoumával jen z hlediska zákonnosti, byl některý z orgánů vládní správy, nebo že by tuto kontrolu vykonával některý z orgánů obce, byly odmítnuty. První bylo vytýkáno (zejména ve vztahu k rozhodnutím vydaným v samostatné působnosti), že narušuje nezávislost orgánů obcí na orgánech vládní správy a právo obcí na samosprávu. Druhá varianta byla považována za rozpornou se zásadou dvojinstančnosti správního řízení zakotvenou v čl. 15 zákoníku o správním řízení.¹¹⁴⁴ Jako nemožné se v případě druhé varianty ukázalo i zavedení návrhu na nové projednání věci.¹¹⁴⁵

Zvítězila tak varianta třetí, která počítala s vytvořením speciálních orgánů na vyšším článku, než byla obec, nadaných plnou kontrolní pravomocí. Proti správním rozhodnutím fojta nebo purkmistra¹¹⁴⁶ z oblasti samostatné působnosti tak náleželo

¹¹⁴⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 Nr 30, poz. 168).

¹¹⁴⁵ Srov. BORKOWSKI, Janusz. Samorządowe kolegia odwoławcze. In MIKOSZ, Ryszard (red.) *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Antoniego Agopszowicza*. Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego nr 1871. Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2000, s. 17-19.

¹¹⁴⁶ Polské názvy *wójt* a *burmistrz* lze jednotně přeložit termínem starosta, nicméně pro jejich odlišení volíme překlad doslovný, byť poměrně zastaralé znějící.

odvolání k odvolacímu kolegiu utvořenému při samosprávném sejmíku (jednalo se o vojvodské reprezentace obcí), proti správním rozhodnutím z oblasti přenesené působnosti k vojvodovi (orgán vládní správy).¹¹⁴⁷

Odvolací kolegia při samosprávných sejmících byla následně přetvořena v samosprávná odvolací kolegia. Jejich organizaci a činnost v základních rysech upravuje zákon o samosprávných odvolacích kolegiích z roku 1994.¹¹⁴⁸ Podle něj jsou samosprávná odvolací kolegia (dále rovněž jen kolegia) orgány vyššího stupně ve smyslu ustanovení zákoníku o správním řízení a daňového řádu v individuálních věcech z oblasti veřejné správy náležejících do působnosti jednotek územní samosprávy, nestanoví-li zvláštní předpisy jinak. V těchto věcech jsou kolegia příslušná zvláště k rozhodování o odvoláních proti správním rozhodnutím (*decyzja administracyjna*), stížnostech proti (procesním) usnesením, žádostech o obnovu řízení nebo o prohlášení nicotnosti. Na základě zvláštních zákonů mohou rozhodovat rovněž v jiných věcech. Působnost samosprávných odvolacích kolegií je tedy všeobecná a primárně navázaná na územní samosprávu.

Kolegia jsou státními rozpočtovými jednotkami. Dozor nad nimi sice vykonává předseda Rady ministrů (premiér), ale zde se jedná o dozor nad správní činností kolegií, který spočívá v kontrole stavu organizace plnění rozhodovacích činností bez možnosti ingerence do obsahu těchto činností.¹¹⁴⁹

Orgány samosprávného odvolacího kolegia tvoří předseda kolegia a plenární shromáždění kolegia (*zgromadzenie ogólne kolegium*). Kolegium je složeno z jeho předsedy, místopředsedy a ostatních členů. Členství v kolegiu má charakter členství z povolání nebo členství externího. Počet členů kolegia stanoví plenární shromáždění kolegia na návrh předsedy kolegia.

Předsedu kolegia jmenuje premiér na návrh plenárního shromáždění kolegia ze dvou kandidátů z členů kolegia z povolání. Místopředsedu premiér jmenuje na návrh předsedy kolegia opět z členů kolegia z povolání. Člena kolegia jmenuje předseda Rady ministrů na návrh předsedy kolegia. Předseda kolegia přitom k návrhu na jmenování

¹¹⁴⁷ Srov. BORKOWSKI, Janusz, *op. cit.*, s. 18-19.

¹¹⁴⁸ Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. 1994 Nr 122, poz. 593).

¹¹⁴⁹ Srov. KMIECIAK, Zbigniew. Niezależność i bezstronność orzekania jako wartość procedury administracyjnej. In SIENIAWSKA, Krystyna (red.) *Samorządowe kolegia odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*. Warszawa : Municipium, 2009, s. 107.

člena kolegia musí získat stanovisko plenárního shromáždění kolegia, o kterém se hlasuje tajným hlasováním a přijato může být pouze většinou hlasů za přítomnosti alespoň poloviny jeho členů. Členové z povolání jsou jmenováni na dobu neurčitou, externí členové jsou jmenováni na dobu šesti let s tím, že každé tři roky se obměňuje polovina jejich členů.

Členem kolegia z povolání může být jmenována pouze osoba s polským státním občanstvím požívající veřejných práv v plném rozsahu, která absolvovala magisterská právní nebo správní studia, prokazuje vysokou úroveň právních znalostí v oblasti veřejné správy a má profesní zkušenosti a nebyla pravomocně odsouzena za úmyslný trestný čin. V případě externích členů se podmínka absolvování magisterského studia práv nebo správy nevyžaduje. Splnění ostatních podmínek, tedy včetně vysoké úrovně právních znalostí v oblasti veřejné správy a profesních zkušeností, však zákon vyžaduje i v tomto případě. Jak u členů z povolání, tak členů externích se proto uplatňuje zásada specializace.

Zákon taxativně stanoví rovněž důvody, pro které je možno člena kolegia odvolat (zásada nesesaditelnosti). Jsou jimi rezignace, pravomocné odsouzení za úmyslný trestný čin nebo ztráta polského státního občanství nebo omezení v požívání veřejných práv.

Členství v kolegiu je neslučitelné s mandátem poslance nebo senátora, mandátem radního nebo členstvím ve výkonném orgánu jednotky územní samosprávy, zaměstnáním v obecním úřadě, úřadu starosty nebo maršálkovském úřadě¹¹⁵⁰ nebo členstvím v regionální účetní komoře (*regionalna izba obrachunkowa*).¹¹⁵¹ Členství kolegia z povolání je rovněž neslučitelné s výkonem funkce soudce nebo prokurátora nebo zaměstnáním ve státní správě v totožném vojvodství. Předseda kolegia a členové kolegia z povolání nemohou být členy politické strany, ani vykonávat politickou činnost (zásada neslučitelnosti výkonu funkce).

Člen kolegia může být přeložen do jiného kolegia pouze na svůj návrh nebo se svým souhlasem, a to na základě rozhodnutí předsedy kolegia, kterého se má stát

¹¹⁵⁰ Tyto tři úřady jsou úřady jednotek územní samosprávy, tedy obcí, okresů a vojvodství.

¹¹⁵¹ Regionální účetní komory jsou státními orgány dozoru a kontroly finančního hospodaření jednotek územní samosprávy. Představují orgány veřejné správy, které však vykazují známky nezávislých správních tribunálů (disponují atributy nezávislosti a odbornosti), a v určitém rozsahu vykonávají činnost, která se svou povahou blíží činnosti soudní.

členem, vydaným v dohodě s předsedou kolegia, jehož členem je (zásada nepřeložitelnosti).

Kandidáti na členství v kolegiu jsou vybíráni formou výběrového řízení.

Členové kolegia v oblasti výkonu činností stanovených zákonem požívají právní ochrany náležející veřejným funkcionářům (zásada právní ochrany). Zásady odměňování předsedy, místopředsedy a ostatních členů kolegia upravuje nařízením premiér, avšak podle zásad stanovených zákonem o samosprávných odvolacích kolegiích.

Členství v kolegiu zaniká smrtí, odvoláním, přeložením do jiného kolegia nebo z důvodu trvalé ztráty fyzické nebo psychické schopnosti vykonávat svěřenou funkci potvrzené posudkovým lékařem ústavu sociálního zabezpečení.

Člen kolegia podléhá disciplinární odpovědnosti za nedodržování svých povinností nebo profesní důstojnosti. Disciplinárními sankcemi jsou napomenutí, důtka, důtka s výstrahou a vyloučení z kolegia. Ve věcech disciplinárních rozhoduje v první instanci disciplinární komise kolegia a ve druhé disciplinární komise Státní reprezentace samosprávných odvolacích kolegií.¹¹⁵²

Kancelářskou obsluhu kolegia zajišťuje kancelář kolegia. Příslušný vojvoda zajišťuje kolegiu možnost využívání potřebných prostor.

Kolegium rozhoduje po provedení jednání nebo na neveřejném zasedání, a to formou správního rozhodnutí nebo usnesení. Kolegium rozhoduje ve složení tří členů, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak (jedná se o orgán kolegiální). Tříčlennému složení předsedá předseda kolegia nebo člen kolegia z povolání, čímž je zajištěno, že předsedou je vždy osoba s právním nebo správním vysokoškolským vzděláním. Osoby bez právního nebo správního vzdělání jsou zařazovány do trojic podle své pracovní kvalifikace. Při rozhodování jsou členové kolegia vázání výlučně předpisy obecně závazného práva.

Kolegium vydává rozhodnutí po neveřejné poradě členů podílejících se na rozhodnutí. V rámci této porady probíhá diskuse a hlasování nad rozhodnutím kolegia a jeho zásadními motivy. Věc představuje člen kolegia, který je pro danou věc určen jako zpravodaj. Rozhodnutí je přijato většinou hlasů, přičemž se žádný člen nemůže zdržet hlasování. Přehlasovaný člen má právo při podepisování rozhodnutí

¹¹⁵² Státní reprezentaci samosprávných odvolacích kolegií (*Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych*) tvoří na společném zasedání předsedové samosprávných odvolacích kolegií.

připojit své odlišné stanovisko (*votum separatum*), které písemně odůvodní v sedmidenní lhůtě po konání porady. Rozhodnutí podepisují všichni členové, kteří o věci rozhodovali, a to včetně přehlasovaného člena. Rozhodnutí kolegia jsou následně přezkoumatelná ve správním soudnictví (v první instanci před vojvodskými správními soudy, ve druhé před Nejvyšším správním soudem).

Zákonná úprava postavení samosprávných odvolacích kolegií a jejich členů vede k oprávněným úvahám o jejich charakteru jako nezávislých správních tribunálů. Samosprávná odvolací kolegia jsou již tradičně v odborné literatuře označována za orgány kvazisoudního typu.¹¹⁵³

Například kolegiální charakter orgánu, rozhodování po jednání, oddělení složení, ve kterých kolegium rozhoduje, od řízení kolegia, zásada specializace jeho členů vyžadující vysokoškolské vzdělání v oboru práva nebo správy (u členů z povolání) a vysokou úroveň právních znalostí v oblasti veřejné správy, označení kolegií za státní rozpočtové jednotky, možnost rozhodování civilních věcí nebo možnost členů kolegia vyjádřit při rozhodování své odlišné stanovisko jsou prvky, které činnosti kolegií výrazně přibližují postavení soudů.¹¹⁵⁴ Hlavní vlastnost samosprávných odvolacích kolegií v tomto kontextu však představuje jejich poměrně široká nezávislost. Zákon pamatuje na záruky funkční i osobní nezávislosti členů kolegií. Jde-li o nezávislost samosprávných kolegií, můžeme ji rovněž pojímat jednak jako nezávislost organizační (strukturální) a nezávislost v rozhodovací činnosti.¹¹⁵⁵ Co se týče strukturální pozice těchto orgánů, poukazuje *A. Korzeniowska* na to, že již nelze v jejich případě podle současné právní úpravy hovořit o orgánech územní samosprávy¹¹⁵⁶ a že zákonodárce zde zjevně váhá mezi jejich vymezením jako orgánů kvazisoudních a zvláštních orgánů vládní správy podřízených předsedovi Rady ministrů, které by jeho jménem vykonávaly

¹¹⁵³ Srov. např. TARNO, Jan Paweł. Samorządowe kolegia odwoławcze jako szczególnie organy administracji publicznej. *Samorząd Terytorialny*, 1997, č. 1-2, s. 126; SIENIAWSKA, Krystyna. Piętnaście lat dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego w sprawach samorządowych w Polsce. In TARNO, Jan Paweł (red.) *Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego. Ogólnopolska Konferencja Naukowa Zielona Góra, 22 września 2005 r.* Zielona Góra : Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, 2005, s. 33; ZIMMERMANN, Jan. *Prawo administracyjne*, s. 245.

¹¹⁵⁴ K některým z nich srov. TARNO, Jan Paweł, Samorządowe kolegia odwoławcze jako szczególnie organy administracji publicznej, *op. cit.*, s. 126.

¹¹⁵⁵ Srov. MARTYSZ, Czesław, MATAN, Andrzej, ŁASZYCA, Grzegorz. Samorządowe kolegium odwoławcze jako niezależny organ kontroli instancyjnej. In TARNO, Jan Paweł (red.) *Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego. Ogólnopolska Konferencja Naukowa Zielona Góra, 22 września 2005 r.* Zielona Góra : Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, 2005, s. 44.

¹¹⁵⁶ KORZENIOWSKA, Agnieszka. *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym.* Kraków : Zakamycze, 2002, s. 265.

dozor nad jednotkami územní samosprávy.¹¹⁵⁷ V průběhu 90. let minulého století byla totiž následkem několika legislativních změn samosprávná odvolací kolegia transformována na soudy *in statu nascendi*¹¹⁵⁸ a s vytvořením základního článku soustavy správních soudů (obvodních správních soudů) na jejich základě počítala jedna z koncepcí reformy polského správního soudnictví,¹¹⁵⁹ která však byla pro její rozpor s ústavní zásadou dvojinstančnosti řízení odmítnuta. Nezávislost samosprávných odvolacích kolegií pak zajišťují takové prvky, jakými jsou způsob jmenování a odvolávání jejich členů, právní ochrana poskytnutá jejich členům, úprava disciplinární odpovědnosti nebo zásada neslučitelnosti funkcí a zásada nepřeložitelnosti,¹¹⁶⁰ které poskytují záruky nezávislosti a nestrannosti v rozhodování.¹¹⁶¹

Zajímavou analýzu postavení samosprávných odvolacích kolegií ve vztahu k pojmu „tribunál“ ve smyslu čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie,¹¹⁶² tedy ve vztahu k možnosti požádat Soudní dvůr EU o rozhodnutí o předběžné otázce, poskytuje *P. Dąbrowski*,¹¹⁶³ podle kterého by tvrzení, že samosprávné odvolací kolegium je tribunálem, bylo přehnané.¹¹⁶⁴ Pro samosprávná odvolací kolegia však navrhuje označení správní kvazitribunál.¹¹⁶⁵

8.3.2 Rada pro věci uprchlíků

¹¹⁵⁷ Tamtéž, s. 334.

¹¹⁵⁸ BORKOWSKI, Janusz, *op. cit.*, s. 24.

¹¹⁵⁹ Srov. KIJOWSKI, Dariusz Ryszard, PŁOSKONKA, Józef, PRUTIS, Stanisław, SROCKI, Stanisław, STEC, Mirosław. *Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego. Raport Programu Administracji Publicznej, op. cit.*

¹¹⁶⁰ Srov. KMIĘCIAK, Zbigniew. Niezależność i bezstronność orzekania jako wartość procedury administracyjnej, *op.cit.*, s. 107.

¹¹⁶¹ Tamtéž.

¹¹⁶² K vymezení jednotlivých aspektů srov. výše.

¹¹⁶³ DĄBROWSKI, Paweł. Pojęcie „trybunału” w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości a status Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, *op.cit.*, s. 368-375.

¹¹⁶⁴ Tamtéž, s. 375. *P. Dąbrowski* poukazuje zejména na nesplnění jednoho kritéria nezávislosti, které představuje nutná neexistence prostředků vlivu jiného orgánu na rozhodnutí samosprávných odvolacích kolegií. Podle tohoto autora je možné rozhodnutí kolegia zrušit nebo změnit prostřednictvím dozorcího prostředku ministra podle čl. 161 § 1 ve spojení s čl. 5 § 2 bod 4 zákoníku o správním řízení. Naopak *M. Niedźwiedź* dochází k závěru, že samosprávná odvolací kolegia vedle jiných kritérií zcela splňují atribut nezávislosti a jsou tribunálem ve smyslu citovaného ustanovení a že by tedy požádat Soudní dvůr EU o rozhodnutí o předběžné otázce mohla, byť takový postup autorka považuje za nevhodný. NIEDŹWIEDŹ, Monika. Funkcjonowanie samorządowych kolegiów odwoławczych w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej. *Casus*, 2011, č. 60, s. 9-11.

¹¹⁶⁵ DĄBROWSKI, Paweł. Pojęcie „trybunału” w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości a status Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, *op.cit.*, s. 375.

Za nezávislý orgán instanční kontroly, respektive „kolegiální kontrolní orgán vybavený atributy nezávislosti se speciálními pravomocemi“,¹¹⁶⁶ je v Polské republice považována rovněž Rada pro věci uprchlíků (*Rada do Spraw Uchodźców*), zřízená zákonem o cizincích z roku 1997.¹¹⁶⁷ Důvodem pro zřízení tohoto orgánu byla kritika situace, že v první i ve druhé „instanci“ rozhodoval podle tehdy platné právní úpravy ministr vnitřních věcí a správy. Ačkoliv je totiž zákoník o správním řízení koncipován na základě dvojinstančnosti správního řízení, má tato zásada určité výjimky. Jednu z nich představuje právě situace, kdy v první instanci rozhodl ministr. V takovém případě pak není odvolání přípustné, ale nespokojená strana může požádat orgán první instance (tedy v tomto případě ministra) o nové projednání věci.¹¹⁶⁸ V případě rozhodování o udělení statusu uprchlíka však byla takováto situace v rozporu se ze strany UNHCR doporučeným standardem dvojinstančnosti řízení o udělení statusu uprchlíka.¹¹⁶⁹

Rada pro věci uprchlíků (dále rovněž jen Rada) je orgánem veřejné správy projednávajícím odvolání proti rozhodnutím a stížnosti proti usnesením vydaným vedoucím Úřadu pro věci cizinců (*Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców*) ve věcech mezinárodní ochrany podle zákona o udělování ochrany cizincům na území Polské republiky z roku 2003.¹¹⁷⁰ Jedná se o orgán veřejné správy, kterému náleží pravomoci orgánu vyššího stupně ve smyslu zákoníku správního řízení.

Rada je složená z dvanácti členů jmenovaných předsedou Rady ministrů (premiérem) na pětileté funkční období. Kandidáti na jmenování musí mít znalosti nebo praktické zkušenosti z oblasti problematiky uprchlíků. Čtyři členy jmenuje premiér z osmi kandidátů navržených mu ministrem zahraničí a čtyři z osmi kandidátů navržených ministrem spravedlnosti. Zbývající čtveřici pak jmenuje bez povinné nominace jiného orgánu. Alespoň polovina členů Rady musí mít vysokoškolské právnické vzdělání. Tento způsob křeace Rady má zajistit odbornou úroveň

¹¹⁶⁶ KMIĘCIAK, Zbigniew. Koncepcja niezależnego organu kontroli w postępowaniu administracyjnym, *op. cit.*, s. 34.

¹¹⁶⁷ Ustawa z 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 1997 Nr 114, poz. 739).

¹¹⁶⁸ Srov. čl. 127 odst. 3 zákoníku o správním řízení.

¹¹⁶⁹ *Rada do Spraw Uchodźców na tle niezależnych instytucji odwoławczych w niektórych krajach Unii Europejskiej (materiał informacyjny Rady do Spraw Uchodźców z maja 2000 r.)*. Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Materiały i Dokumenty, 2000, č. 285, s. 2.

¹¹⁷⁰ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2003 Nr 128, poz. 1176). Úprava organizace, pravomoci a působnosti Rady a zvláštní ustanovení o řízení před ní jsou obsaženy zejména v čl. 89p-89zb tohoto zákona.

rozhodování Rady, když se vychází z návrhů ministra spojeného s problematikou uprchlíků (ministr zahraničí) a ministra seznámeného s účinností a standardy výkonu soudnictví (ministr spravedlnosti).¹¹⁷¹ Výběr členů tak probíhá mimo jakoukoliv součinnost s resortem vnitřních věcí. Členové Rady však nejsou premiérovi, ani ministrům podílejícím se na jejich výběru žádným způsobem odpovědni a tito vůči nim nemají žádné mocenské nástroje.¹¹⁷²

Členem Rady může být jmenována pouze osoba s polským státním občanstvím, která požívá veřejných práv v plném rozsahu a která nebyla pravomocně odsouzena za úmyslný trestný čin nebo za finanční trestný čin.

Zaměstnavatel poskytuje členovi Rady na jeho návrh bezplatné volno na dobu výkonu funkce v Radě. Zaměstnancům státních úřadů a členům civilní služby náleží po skončení výkonu funkce v Radě právo návratu na pozici, ve které působili, nebo na pozici obdobnou. V rozsahu výkonu činností vyplývajících z úkolů Rady požívají její členové právní ochrany náležící veřejným funkcionářům. Zásady odměňování členů Rady stanovuje nařízením premiér. Náležité odměňování je přitom považováno za jeden z prvků nezávislosti,¹¹⁷³ stejně jako přiznání členům rady ochrany náležící veřejným funkcionářům.¹¹⁷⁴

Rada bývá jmenována na pětileté funkční období. V případě zániku funkce člena Rady (jeho odvolání nebo smrti) jmenuje premiér na jeho místo nového člena, ale pouze do konce skončení funkčního období Rady. V případě podstatného nárůstu počtu řízení o udělení statusu uprchlíka nebo jeho odejmutí může premiér na návrh předsedy Rady podaný na základě usnesení Rady jmenovat dodatečné členy Rady, a to opět na dobu do konce funkčního období Rady. Zákon stanoví rovněž důvody, pro které může být člen Rady premiérem odvolán. Může se tak stát v případě rezignace člena Rady, jeho trvalé nemoci znemožňující mu výkon funkce, pravomocného odsouzení za úmyslný trestný čin nebo za finanční trestný čin nebo z důvodu existence jiných okolností

¹¹⁷¹ JAGIELSKI, Jacek. Pozycja prawna Rady do Spraw Uchodźców. In *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*. Kraków : Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2001, s. 243.

¹¹⁷² DĄBROWSKI, Paweł. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz z orzecnictwem (art. 1 – 104). *Centre of Migration Research Working Papers*, 2009, č. 41/99, s. 91.

¹¹⁷³ BIAŁOCERKIEWICZ, Jan. *Cudzoziemcy w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. – o cudzoziemcach wraz z przepisami wykonawczymi wg stanu prawnego na dzień 1 lipca 2001 r.* 2. wydanie. Toruń : Dom Organizatora, 2001, s. 434.

¹¹⁷⁴ WIERUSZEWSKI, Roman. Ocena ustawodawstwa o uchodźcach w świetle praktyki funkcjonowania Rady do Spraw Uchodźców. *Przegląd Legislacyjny*, 2002, č. 4(34), s. 29.

znemožňujících mu výkon funkce nebo vyvázání se z povinností. Tato úprava omezující možnost provádění personálních změn ve složení Rady má sloužit k zajištění nezávislosti Rady na premiérovi a vládě a má být zárukou samostatnosti při výkonu jejích rozhodovacích funkcí.¹¹⁷⁵ Podle *J. Białocerkiewicze* zde zákon zajišťuje členům Rady záruky nezávislosti na moci výkonné obdobně jako v případě soudců.¹¹⁷⁶

Předsedu a místopředsedu Rady volí ze svých členů Rada tajným hlasováním většinou hlasů za přítomnosti alespoň dvou třetin členů Rady.

Vedle plnění úkolů odvolacího orgánu Rada rovněž provádí analýzy judikatury ve věcech udělení nebo odejmutí statusu uprchlíka, shromažďuje informace o zemích původu cizinců, spolupracuje se státními i zahraničními orgány a institucemi v oblasti problematiky migrace a uprchlictví, vede registr podaných stížností a odvolání a Radou vydaných rozhodnutí a usnesení.

Rada rozhoduje zejména v tříčlenném složení (kolegiální charakter Rady), ale v určitých případech může rozhodovat i ve složení jednoho člena (žádost o udělení statusu uprchlíka byla zjevně nedůvodná nebo rozhodování této věci v tomto složení nařídil svým opatřením předseda Rady). Ačkoliv zákon vyžaduje, aby nejméně polovina členů Rady měla vysokoškolské právnické vzdělání, nevyžaduje se, aby člen s takovým vzděláním byl vždy zastoupen ve složení, ve kterém Rada rozhoduje. Že by tomu tak však mělo být vždy, uvádí literatura.¹¹⁷⁷ Takovou praxi zákon však umožňuje vytvořit předsedovi Rady, který stanoví složení, ve kterých Rada rozhoduje.¹¹⁷⁸

Rada se usnáší většinou hlasů s tím, že se člen Rady nemůže zdržet hlasování. Ačkoliv tento způsob výkonu činnosti Rady není zákonem předvídan, připouští se rovněž výkon činnosti Rady v plénu, i když nikoliv při rozhodování konkrétních věcí.¹¹⁷⁹ Plénum může vytvářet platformu pro vypracování společného stanoviska v různých otázkách a může tak vytvářet vodítka pro rozhodovací činnost tohoto orgánu.¹¹⁸⁰

¹¹⁷⁵ JAGIELSKI, Jacek, *op. cit.*, s. 244.

¹¹⁷⁶ BIAŁOCERKIEWICZ, Jan, *Cudzoziemcy w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. – o cudzoziemcach wraz z przepisami wykonawczymi wg stanu prawnego na dzień 1 lipca 2001 r.*, *op. cit.*, s. 428.

¹¹⁷⁷ Tamtéž, s. 432.

¹¹⁷⁸ Srov. tamtéž.

¹¹⁷⁹ JAGIELSKI, Jacek, *op. cit.*, s. 247.

¹¹⁸⁰ Tamtéž.

Rozhoduje-li Rada v tříčlenném složení, může člen, který nesouhlasí s většinou hlasujících, při podepisování rozhodnutí připojit své odlišné stanovisko (*votum separatum*) a určit, v jaké části a v jakém rozsahu rozhodnutí zpochybňuje. Tuto možnost člena Rady můžeme rovněž považovat za projev judicializace tohoto orgánu.¹¹⁸¹ Odlišné stanovisko představuje integrální část rozhodnutí Rady, mělo by být doručeno a jeho odůvodnění by mělo být přílohou rozhodnutí.¹¹⁸² Při rozhodování jsou členové Rady vázáni výlučně právními předpisy.

Jak již bylo uvedeno, Rada rozhoduje o odvoláních a stížnostech ve věcech mezinárodní ochrany. Znamená to, že Rada vykonává nejen kontrolu rozhodnutí orgánu prvního stupně, ale v souladu se zásadou dvojinstančnosti správního řízení je věc mezinárodní ochrany opětovně projednávána Radou meritorně, kdežto před správními soudy může být následně rozhodnutí přezkoumáváno pouze s ohledem na jeho soulad s právními předpisy.¹¹⁸³ Vzhledem k tomu, že má Rada pravomoci odvolacího orgánu ve správním řízení, může vydávat i reformační rozhodnutí.

Rozhodnutí jsou přezkoumatelná ve správním soudnictví. S ohledem na to, že Rada není podřízena, ani nepodléhá dozoru některého z ministrů či premiéra, jedná se o orgán státní správy, nikoliv však orgán vládní správy.¹¹⁸⁴ Vzhledem k tomu, že neexistuje jiný orgán moci, kterému by bylo umožněno jakkoli ingerovat do rozhodovací činnosti Rady (např. ve fázi kontrolní), je Rada jediným orgánem veřejné správy, který může rušit svá rozhodnutí.¹¹⁸⁵

Administrativní a kancelářské zabezpečení Rady zajišťuje Kancelář předsedy Rady ministrů. Činnost Rady je financována ze státního rozpočtu a Rada má samostatnou rozpočtovou kapitolu, nicméně v části vztahující se ke Kanceláři předsedy Rady ministrů. Rada není samostatným správním úřadem (organizační složkou státu), který by disponoval takovými atributy jako přiznané postavení

¹¹⁸¹ Srov. BIAŁOCERKIEWICZ, Jan. *Cudzoziemcy w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. – o cudzoziemcach wraz z przepisami wykonawczymi wg stanu prawnego na dzień 1 lipca 2001 r.*, op. cit., s. 432.

¹¹⁸² DĄBROWSKI, Paweł. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz z orzecnictwem (art. 1 – 104), op.cit., s. 94.

¹¹⁸³ MIKOŁAJCZYK, Barbara. *Osoby ubiegające się o status uchodźcy. Ich prawa i standardy traktowania*. Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2004, s. 176. Že má Rada pravomoc k celkovému přezkumu dané věci a není v tomto svázána obsahem odvolání, uznávala Rada od počátku své činnosti. WIERUSZEWSKI, Roman, op. cit., s. 30.

¹¹⁸⁴ JAGIELSKI, Jacek, op. cit., s. 250.

¹¹⁸⁵ DĄBROWSKI, Paweł. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz z orzecnictwem (art. 1 – 104), op.cit., s. 90.

zaměstnavatele nebo majetková a finanční samostatnost.¹¹⁸⁶ Tím, že zákonodárce svěřil administrativní a kancelářské zabezpečení Kanceláři předsedy Rady ministrů, chtěl se tím vyhnout závislosti činnosti Rady na Úřadu pro věci cizinců nebo Ministerstvu vnitřních věcí a správy.¹¹⁸⁷

Můžeme tedy shrnout, že polská Rada pro věci uprchlíků představuje jeden z nezávislých správních orgánů, byť tato nezávislost není absolutní. Uvádí se, že disponuje nezávislostí, která se přibližuje nezávislosti soudů, a to mimo jiné s ohledem na způsob jmenování jejích členů, skutečnost, že členové Rady jsou při rozhodování vázáni výlučně právními předpisy, stanovováním složení, ve kterém Rada rozhoduje.¹¹⁸⁸ Soudům se podobá i v dalších ohledech, jako např. institutem odlišného stanoviska nebo nutností hlasování o rozhodnutí. Ačkoliv zákon poskytuje dostatečně široké záruky zajištění nezávislosti a nestrannosti tohoto orgánu a objektivizmu jeho rozhodování, jestliže kritéria pro označení za nezávislý správní tribunál nesplňují ani samosprávná odvolací kolegia, jejichž úprava je v mnohém podobná, nemůžeme za nezávislý správní tribunál označit ani Radu pro věci uprchlíků. Analogicky k závěrům *P. Dąbrowského* ve vztahu k samosprávným odvolacím kolegiím bychom však i v případě Rady mohli hovořit o správním kvazitribunálu.¹¹⁸⁹

8.3.3. Regionální účetní komory

Regionální účetní komory představují jeden z orgánů dozoru nad činností jednotek územní samosprávy ve věcech finančních regionální účetní komory (*regionalne izby obrachunkowe*).¹¹⁹⁰ Regionální účetní komory jsou státní orgány dozoru a kontroly finančního hospodaření subjektů územní samosprávy. Vykonávají dozor nad činností jednotek územní samosprávy ve stanoveném rozsahu a vykonávají

¹¹⁸⁶ BERNATOWICZ, Adam In CHLEBNY, Jacek (red.) *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*. Warszawa : C.H.Beck, 2006, s. 547.

¹¹⁸⁷ Srov. tamtéž.

¹¹⁸⁸ BIAŁOCERKIEWICZ, Jan. *Nowe polskie prawo o cudzoziemcach*. Toruń : Dom Organizatora, 2003, s. 145.

¹¹⁸⁹ Ostatně *P. Dąbrowski* sám uvádí, že ačkoliv má Rada mnoho vlastností soudního orgánu, členové Rady podle něj nemají takový status, který by je přibližoval statusu soudce, jako například přiznanou imunitu nebo záruku zaměstnání, když je členství v Radě založeno na vztahu nominace. Srov. DĄBROWSKI, Pawe, Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz z orzecnictwem (art. 1 – 104), *op. cit.*, s. 90.

¹¹⁹⁰ Srov. zákon o regionálních účetních komorách (ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz.U. 1992 Nr 85, poz. 428).

kontrolu finančního hospodaření a veřejných zakázek. Dozorčí činnost se týká procesu schvalování rozpočtu a jeho změn, rozpočtu a jeho změn, přijímání závazků majících vliv na míru veřejného zadlužení jednotky územní samosprávy a poskytování půjček, zásad a rozsahu dotací z rozpočtu jednotek územní samosprávy, daní a místních poplatků, několikaletého finančního výhledu a jeho změn a absolutoria.

Orgánem regionální účetní komory je kolegium komory, jehož členy tvoří předseda a zbývající členové. Členy jmenuje na návrh předsedy komory po získání stanoviska kolegia komory, které je přijato v tajném hlasování za přítomnosti alespoň poloviny jeho členů.

Členové kolegia jsou při plnění dozorčích úkolů a kontrolních funkcí nezávislí a podléhají pouze zákonům. Zákon stanoví rovněž mnohé záruky zajištění nezávislosti a odbornosti těchto orgánů. Tak polovinu členů kolegia tvoří členové jmenování z kandidátů navržených do kolegia orgány jednotek územní samosprávy. Členové musí projít výběrovým řízením, v němž je kladen důraz na právní vzdělání a zkušenost z oblasti veřejné správy. Člen kolegia na plný úvazek je jmenován na dobu neurčitou, člen na částečný úvazek pak na šestileté funkční období. Odvolat lze člena kolegia pouze ze zákonem stanovených důvodů.

Povahou regionálních účetních komor se zabýval i polský Ústavní tribunál. Ten v odůvodnění jednoho ze svých nálezů¹¹⁹¹ uvedl, že název „účetní komora“ ukazuje na kolegiální strukturu a kontrolně-rozhodovací a auditorský charakter těchto orgánů. Podle Ústavního tribunálu je auditor povinen řídit se objektivitou a nestranností při hodnocení financí kontrolovaného subjektu. Ústavní tribunál došel k závěru, že Ústava PR věnuje regionálním účetním komorám status státních kontrolních orgánů nezávislých na vládní správě, jakož i na jednotkách územní samosprávy. Nezávislé postavení regionálních účetních komor vyplývá z toho, v jakém období tyto orgány vznikaly. Počátek 90. let 20. století představoval dobu renesance územní samosprávy a hlavním cílem těchto orgánů proto byla a je garance správné činnosti samosprávných subjektů, která je v souladu s právem.¹¹⁹² Snaha o to, aby kontrola činnosti jednotek územní samosprávy, která se tehdy tvořila prozatím pouze na úrovni obce, byla

¹¹⁹¹ Nález Ústavního tribunálu ze dne 28. 4. 1999, sp.zn. K 3/99, OTK 1999/4/73.

¹¹⁹² STEC, Mirosław. Prawno-ustrojowa pozycja regionalnych izb obrachunkowych w systemie władz publicznych w Polsce. In STEC, Mirosław (red.) *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*. Warszawa : Wolters Kluwer, 2010, s. 62.

vykonávána specializovaným orgánem, vyplývala z přesvědčení o zvláštním ústavním a právním umístění samosprávy. Aby mohl být kontrolován soulad s právem činnosti samosprávných orgánů, byl potřebný kontrolní orgán specializující se na právo územní samosprávy, nezátížený kontrolními činnostmi vůči jiným subjektům a vytvořený mimo strukturu stávajících kontrolních orgánů.¹¹⁹³ T. Dębowska-Romanowska regionální účetní komory charakterizuje jako specializované relativně nezávislé státní orgány dozoru plnící na jedné straně roli „finančního kvazisoudu“ a na straně druhé roli orgánu poskytujícího pomoc typu školení a instruktáže.¹¹⁹⁴

8.4 Česká republika

8.4.1 Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců

V České republice orgán, který by splňoval kritéria nezávislého správního tribunálu nebo by se jeho charakteru alespoň přibližoval a který by vykonával „kvazisoudní kontrolu“ veřejné správy, chybí. Z našeho pohledu, zejména z hlediska cizineckého a azylového práva, je však zajímavá Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále též jen Komise) zřízená 1. ledna 2011.¹¹⁹⁵

Zřízení tohoto orgánu souviselo s přesunem rozhodování ve věcech pobytu cizinců z orgánů Policie ČR na Ministerstvo vnitra. Jedním z důvodů bylo, že jediným opravným prostředkem proti rozhodnutím Ministerstva vnitra by byl rozklad k ministru vnitra.

Komise je nadřízeným správním orgánem Ministerstva vnitra ve věcech, v nichž toto rozhoduje v prvním stupni a v dalších případech stanovených zákonem. Tímto

¹¹⁹³ CYBULSKI, Bogdan. Geneza, ewolucja i istota funkcji kontrolnej regionalnych izb obrachunkuowych. STEC, Mirosław (red.) *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*. Warszawa : Wolters Kluwer, 2010, s. 65-66.

¹¹⁹⁴ DĘBOWSKA-ROMANOWSKA, Teresa. Regionalne izby obrachunkowe – nadzór zewnętrzny nad zarządzeniem finansowym w samorządzie i nad tworzeniem lokalnego prawa finansowego. In STEC, Mirosław (red.) *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*. Warszawa : Wolters Kluwer, 2010, s. 20.

¹¹⁹⁵ Srov. §§ 170a a 170b zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 427/2010 Sb. (dále rovněž jen ZPC).

druhým případem je situace, kdy Komise posuzuje soulad důvodů neudělení dlouhodobého víza.¹¹⁹⁶

Komise je organizační součástí ministerstva, které zajišťuje její činnost. Nadřízeným správním orgánem Komise je ministr vnitra.

Předsedu a ostatní členy Komise jmenuje a odvolává ministr vnitra. Členem Komise může být státní občan České republiky, který je bezúhonný a spolehlivý. Požadavky pro splnění podmínky bezúhonnosti a spolehlivosti stanoví zákon.¹¹⁹⁷ Předpokladem pro ustanovení členem Komise je rovněž vysokoškolské vzdělání právníckého směru získaného řádným ukončením studia v magisterském studijním programu.

Předseda Komise rozhoduje o rozdělení věcí mezi senáty Komise, zařazuje členy Komise do senátů a jmenuje předsedy senátů. Komise schvaluje svůj jednací řád.

Komise rozhoduje o odvoláních proti rozhodnutím Ministerstva vnitra. Komise jedná a rozhoduje v tříčlenných senátech, přičemž většina členů senátu musí být odborníci, kteří nejsou zařazeni v Ministerstvu vnitra. Členové Komise jsou přitom ve svém rozhodování na Ministerstvu vnitra nezávislí. Rozhodnutí podepisuje předseda senátu. Rozhodnutí Komise jsou následně přezkoumatelná ve správním soudnictví (v České republice vykonávaném krajskými soudy a Nejvyšším správním soudem).¹¹⁹⁸

Jednotlivými úkony v řízení mohou být pověřeny úřední osoby zaměstnané v Ministerstvu vnitra, které nejsou členy Komise.

¹¹⁹⁶ Srov. § 180e odst. 7 ZPC *in fine*.

¹¹⁹⁷ Srov. § 170a odst. 4 až 7 ZPC.

¹¹⁹⁸ Vzhledem k subsidiárnímu použití správního řádu se pro činnost Komise použije § 134 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, upravující řízení před kolegiálním orgánem, který zní: „(1) Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, vede řízení před kolegiálním orgánem jeho předseda nebo předsedající, popřípadě člen, na němž se orgán usnese (dále jen "předseda"). Usnesení, s výjimkou usnesení o tom, zda osoba je či není účastníkem, a usnesení o zastavení řízení, jakož i úkon, který není rozhodnutím, provádí předseda samostatně. Kolegiální orgán po poradě rozhoduje hlasováním. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, při poradě a hlasování mohou být přítomni pouze členové kolegiálního orgánu a osoba, která je pověřena sepsáním protokolu, pokud jej nesepisuje některý ze členů. Každý člen kolegiálního orgánu je oprávněn při poradě před zahájením hlasování podat návrh na usnesení kolegiálního orgánu. (2) Kolegiální orgán je způsobilý se usnést, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů; usnesení kolegiálního orgánu je přijato nadpoloviční většinou hlasů přítomných členů. (3) Hlasování řídí předseda. Členové hlasují jednotlivě, předseda hlasuje naposled. Má-li hlasovat více než 7 členů, mohou členové hlasovat současně. Protokol o hlasování kolegiálního orgánu podepisují všichni přítomní členové a osoba, která byla pověřena sepsáním protokolu; při nahlížení do spisu (§ 38) je vyloučeno nahlížet do tohoto protokolu. (4) O námitce podle § 14 odst. 2 rozhoduje usnesením kolegiální orgán jako celek, hlasovat však nemůže ten jeho člen, proti němuž námitka směřuje. Není-li kolegiální orgán způsobilý se usnést, postupuje se obdobně podle § 14 odst. 4 věty třetí. (5) Kolegiální orgán jedná podle jednacího řádu, v němž stanoví podrobnosti o jednání kolegiálního orgánu.“

Z hlediska fenoménů judicializace a specializace, kterými se v rámci této kapitoly zabývám, mohu k tomuto orgánu uvést několik následujících úvah. Komisi můžeme považovat za orgán specializovaný, neboť se jedná o orgán s dílčí věcnou působností. Vedle toho však zákon vyžaduje specializaci i od členů Komise. Jednak je předpokladem pro jmenování jejím členem vysokoškolské právnické vzdělání a jednak by se mělo jednat o odborníky pro oblast správního práva (zejména správního řízení) nebo cizineckého práva. Ustanovení, podle kterého musí většina členů senátu být odborníci nezařazení v Ministerstvu vnitra, nelze totiž vykládat tak, že by zbývající člen senátu nemusel být odborník, neboť onu většinu je zde nutno vztáhnout na podmínku nezařazenosti v Ministerstvu vnitra, nikoliv na podmínku odbornosti.

Lze však Komisi považovat za nezávislý správní tribunál? *P. Dąbrowski* ve výše citovaném článku jako příklad uvádí tři atributy nezávislosti tribunálu, jak jej vymezil ve vztahu k orgánu legitimovanému k žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve své judikatuře Soudní dvůr EU (Evropský soudní dvůr). Jsou jimi absolutní oddělenost od orgánu první instance, neexistence právních prostředků umožňujících vliv jiného orgánu na rozhodovací činnost a soubor záruk, kterými jsou vybavení členové tohoto orgánu.¹¹⁹⁹

Podle judikatury dřívějšího Evropského soudního dvora pojem „soud nebo tribunál“ může ze své podstaty znamenat pouze orgán působící jako třetí strana (*acting as a third party*) ve vztahu k orgánu, který vydal rozhodnutí, které se stalo předmětem řízení.¹²⁰⁰ O třetí straně přitom nelze hovořit v případě, kdy existuje organizační spojení mezi orgánem, který napadené rozhodnutí vydal, a orgánem, který o opravném prostředku rozhoduje.¹²⁰¹ Podle zákona je přitom Komise organizační součástí Ministerstva vnitra a nadřízeným správním orgánem Komise je ministr vnitra.¹²⁰² Organizační spojení s Ministerstvem vnitra, jehož rozhodnutí má Komise přezkoumávat, tak vyplývá přímo ze zákona. Komise tak představuje správní úřad, který je jakýmsi hybridem, který pojmově zahrnuje částečně jak institucionální pojetí,

¹¹⁹⁹ DĄBROWSKI, Paweł. Pojęcie „trybunału” w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości a status Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, *op. cit.*, s. 372-374.

¹²⁰⁰ C-24/92, *Pierre Corbiau v. Administration des Contributions du Grand-Duché de Luxembourg*, rozsudek Soudního dvora z 30. 3. 1993, § 15.

¹²⁰¹ Srov. tamtéž, § 16. Srov. též C-516/99, *Walter Schmid*, rozsudek Soudního dvora z 30. 5. 2002.

¹²⁰² Ze státovédného pohledu přitom ministr a ministerstvo tvoří fakticky i právně jeden celek a pokud jde o výkon státní správy, jsou ministr a ministerstvo jedno a totéž. MIKULE, Vladimír In PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státovéda. I. díl. Obecná státovéda*, *op. cit.*, s. 289.

tak funkční pojetí správního úřadu.¹²⁰³ Tento aspekt nezávislosti tak v případě Komise splněn není a na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že při rozhodování musí většinu členů senátu tvořit odborníci nezařazení v Ministerstvu vnitra. K tomu je nutno dodat, že ačkoliv zákon umožňuje, aby byl senát Komise tvořen pouze těmito externími odborníky, zákonným požadavkem je jejich většina. Zákon tak nebrání ani personálnímu spojení (byť částečnému) Ministerstva vnitra a Komise a spíše se zdá, že s ním i implicitně počítá.

Druhé pojetí nezávislosti podle *P. Dąbrowského* může představovat neexistence právních prostředků umožňujících vliv jiného orgánu na rozhodovací činnost. Proto, aby určitý orgán mohl být považován za tribunál, se vyžaduje, aby tento orgán nepodléhal doзору jiného orgánu veřejné správy.¹²⁰⁴ Dle zákonné úpravy je nadřízeným správním orgánem Komise ministr vnitra. Ministr vnitra tak může rozhodnutí Komise o odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra zrušit v rámci přezkumného řízení podle správního řádu,¹²⁰⁵ jestliže dojde k závěru, že toto rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy.¹²⁰⁶ S ohledem na judikaturu dřívějšího Evropského soudního dvora¹²⁰⁷ nemůže být z tohoto důvodu ani tento atribut nezávislosti v případě Komise naplněn.

Třetí předpoklad nezávislosti správního tribunálu představuje soubor záruk, kterými jsou členové tohoto orgánu vybaveni. Patří sem jak záruky proti neodvolatelnosti nebo záruky proti neoprávněným zásahům nebo tlakům ze strany moci výkonné nebo zákaz vázat členy tohoto orgánu příkazy.¹²⁰⁸ Zákon stanoví, že předsedu a ostatní členy komise jmenuje a odvolává ministr vnitra. Přitom však zákon členům Komise žádné záruky proti odvolání neposkytuje, když nestanoví ani důvody, ani způsob odvolání. Členové tak mohou být ministrem vnitra odvoláni v podstatě

¹²⁰³ K vymezení těchto pojmů srov. HENDRYCH, Dušan In HENDRYCH, Dušan a kol. 2009, s. 104-107; SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*, s. 244-249.

¹²⁰⁴ DĄBROWSKI, Paweł. Pojęcie „trybunału” w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości a status Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, *op. cit.*, s. 373.

¹²⁰⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁰⁶ Srov. §§ 94-99 správního řádu.

¹²⁰⁷ Srov. C-53/03, *Synetairismos Farmakopoion Aitolias & Akarnanias (Syfait) e.a. v. GlaxoSmithKline plc, GlaxoSmithKline AEVE*, rozsudek Soudního dvora z 31. 5. 2005.

¹²⁰⁸ DĄBROWSKI, Paweł. Pojęcie „trybunału” w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości a status Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, *op. cit.*, s. 374. K tomu srov. jak výše citovaný rozsudek ve věci *Synetairismos*, § 31, nebo C-103/97, *Josef Köllensperger GmbH & Co. KG, Atzwanger AG v. Gemeindeverband Bezirkskrankenhaus Schwaz*, rozsudek Soudního dvora z 4. 2. 1999, § 21.

z jakéhokoliv důvodu. Je sice pravdou, že podle zákona jsou členové Komise ve svém rozhodování na Ministerstvu vnitra nezávislí, o nezávislosti vůči ministru vnitra se však již nehovoří. Zákon tak nebrání tomu, aby byli členové vázáni individuálními služebními akty.¹²⁰⁹ Ministr vnitra dále může ovlivňovat činnost Komise nejen z hlediska organizačních opatření, je-li Komise organizační součástí Ministerstva vnitra, které zajišťuje její činnost, ale ministr vnitra může rovněž působit na organizaci její práce. Může tak činit nepřímo prostřednictvím předsedy Komise, neboť ten rozhoduje o rozdělení věcí mezi senáty Komise, zařazuje členy Komise do senátů a jmenuje jejich předsedy. Záruky nezávislosti předsedy Komise v této činnosti zákon rovněž neupravuje. Zákon rovněž neobsahuje ustanovení, podle kterého by byli členové Komise vázáni pouze zákonem, respektive pouze právními předpisy. Zákonná úprava tak nebrání tomu, aby byli vázáni předpisy interními. Ani z hlediska tohoto pojetí nezávislosti nelze Komisi považovat za nezávislou.

Co se týče problematiky judicializace, lze souhlasit s názorem, že se povaha Komise pouze blíží povaze nezávislých správních úřadů,¹²¹⁰ nicméně orgánem nezávislým není a nemůže tedy splňovat kritéria nezávislého orgánu instanční kontroly ve správním řízení, tedy ani nezávislého správního tribunálu. V případě Komise totiž chybí jak nezávislost organizační (strukturální), tak nezávislost v rozhodovací činnosti, rovněž chybí záruky funkční a osobní nezávislosti členů Komise. Domníváme se, že z těchto důvodů nelze v případě Komise hovořit ani o správním kvazitribunálu. Na druhou stranu je však třeba dodat, že určité prvky orgánů tohoto typu Komise má, ať již se kupříkladu jedná o požadavek na specializaci Komise a odbornost jejích členů, kolegiální charakter rozhodování (v tříčlenných senátech) nebo o většinovou účast externích odborníků na rozhodování. Tímto zákonodárce jednoznačně posílil atributy nezávislosti a objektivnosti při rozhodování tvořící součást standardů procedurální spravedlnosti.¹²¹¹ To lze jednoznačně považovat za krok správným směrem, byť ve srovnání s právní úpravou v jiných státech ne zcela dostatečný. Komisi by totiž dozajista „slyšela“ podrobnější zákonná úprava, která by lépe zajistila uplatnění těchto principů a posílila judicializaci a specializaci tohoto orgánu. Inspiraci je možno hledat

¹²⁰⁹ K pojmu srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*, s. 128-129.

¹²¹⁰ MADLEŇÁKOVÁ, Lucia In SLÁDEČEK, Vladimír, POUPEROVÁ, Olga a kol. *Správní právo - zvláštní část (vybrané kapitoly)*. Praha : Leges, 2011, s. 78.

¹²¹¹ K pojům srov. KMIECIAK, Zbigniew. *Niezależność i bezstronność orzekania jako wartość procedury administracyjnej*, *op.cit.*, s. 103.

kupříkladu v úpravě polských samosprávných odvolacích kolegií nebo Rady pro věci uprchlíků.

8.5 Shrnutí

Tato kapitola stručně představila problematiku nezávislých správních tribunálů a nezávislých orgánů instanční kontroly jakožto jednoho z projevů judicializace veřejné správy jak z hlediska teoretického, tak z hlediska evropského *case-law*. Následně bylo učiněno několik poznámek na téma specializace těchto orgánů a poté již byla věnována pozornost právní úpravě ve Velké Británii a Rakousku s tím, že v obou těchto zemích působily a působí orgány typu nezávislých správních tribunálů, a to včetně orgánů specializovaných pro oblast cizineckého nebo azylového práva.

O pomyslný stupeň níže stojí dva druhy orgánů v Polské republice, a sice samosprávná odvolací kolegia se všeobecnou věcnou působností a Rada pro věci uprchlíků jakožto specializovaný odvolací orgán v řízení o udělení mezinárodní ochrany (specializace v oblasti azylového práva) nebo regionální účetní komory. Byť tyto orgány poskytují poměrně vysoký standard nezávislého, nestranného a objektivního rozhodování, za nezávislé správní tribunály považovány být nemůžou, a to zejména z důvodu jejich neúplné nezávislosti. Můžeme však v jejich případě hovořit o správních kvazitribunálech.

V České republice však o nezávislých tribunálech, potažmo kvazitribunálech, hovořit nelze. V oblasti cizineckého práva působí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, která sice disponuje určitými vlastnostmi nezávislého správního tribunálu, ale přesto je třeba jej nadále považovat za nikoliv nezávislý odvolací správní orgán.

Je pokračující judicializace orgánů tohoto typu v České republice a Polské republice vhodná?

První otázkou, která se v úvahách o vhodnosti nezávislých správních tribunálů nabízí, míří na to, zda tato idea je v souladu s historickými základy a koncepcí českého a polského správního soudnictví.

České a polské správní soudnictví patří společně do rodiny *Verwaltungsgerichtsbarkeit* s výrazným vlivem rakouského Správního soudního dvora.

Rakouská koncepce správního soudnictví zvítězila v obou státech jak v meziválečném období, tak na ni bylo navazováno v době renesance správního soudnictví v 80., respektive 90. letech minulého století.

Česká i polská meziválečná ústavní úprava přitom shodně upřednostňovala spíše pruský model správního soudnictví.¹²¹² Ačkoliv se v obou státech nakonec prosadila spíše koncepce rakouská, není tato okolnost s ohledem na rakouský vývoj zejména v posledních desetiletích pod vlivem Evropské úmluvy a judikatury Evropského soudu pro lidská práva žádným způsobem na překážku. Ba naopak může být pro českého i polského zákonodárce inspirující. Určitá podobnost rakouských nezávislých správních senátů a polských samosprávných odvolacích kolegií (vázanost na územní členění státu) se nabízí rovněž. Stejně tak zákonná úprava rakouských kolegiálních úřadů se soudcovským prvkem není pro Českou republiku a Polskou republiku zcela neznámá, když říjnový zákon z roku 1875 platil i na tomto území (v polském případě na jeho části).

Z uvedeného plyne, že koncepce českého a polského správního soudnictví a její historické základy zřízení nezávislých správních tribunálů žádným způsobem nebrání.

Idea nezávislých správních tribunálů není v České republice, ani Polské republice ničím novým. V polském kontextu již byla řeč o nenaplněné snaze transformovat samosprávná odvolací kolegia v první článek nové soustavy správních soudů. V České republice se o tomto tématu rovněž hovořilo v souvislosti s reformou českého správního soudnictví.

M. Mazanec uváděl jako jednu z možných cest reformy správního soudnictví úpravu, podle které by bylo „*možné ponechat rozhodování v prvním stupni u správního orgánu a opravný prostředek v plné jurisdikci směřovat k nezávislému orgánu, zřízenému ve sféře veřejné správy (judikující administrativa), který bude vybaven atributy soudcovské nezávislosti a poté připustit kasační opravný prostředek k řádnému nebo ke správnímu soudu, který přezkoumá zákonnost rozhodnutí*“.¹²¹³ S touto koncepcí pak byl kompatibilní návrh zásad zákona o Nejvyšším správním soudu z roku 1994, který umožňoval, aby přezkoumávání správního aktu bylo svěřeno nezávislým

¹²¹² Srov. kapitolu 2.

¹²¹³ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*, s. 286.

tribunálům.¹²¹⁴ To, že reforma českého správního soudnictví z roku 2002 obdobnou úpravu neumožnila, podle tohoto autora neznemožňuje další vývoj tímto směrem.¹²¹⁵

Podle V. Sládečka i v dnešní době idea nezávislých správních tribunálů „*nepochybně stojí nikoliv za pouhou úvahou, ale přímo o podporu.*“¹²¹⁶ Jako příklad oblastí, v nichž by se o jejich zřízení dalo uvažovat, pak uvádí věci daňové, věci mezinárodní ochrany a věci správních deliktů.¹²¹⁷

Uvažujeme-li uplatnění této ideje v cizineckém a azylovém právu, možnou specializaci pro věci daňové a věci správních deliktů necháme stranou. Domníváme se, že zřízení nezávislých správních tribunálů je jak v České republice, tak Polské republice vhodné nejen pro věci mezinárodní ochrany, ale rovněž pro věci správního vyhoštění a věci omezování osobní svobody cizinců (ať již v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců), případně pro věci pobytu cizinců.

O přezkumu rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany tribunálem ve smyslu čl. 234 Smlouvy o Evropském společenství (dnes se jedná o již zmíněný čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie) hovoří procedurální směrnice,¹²¹⁸ která ve svém čl. 39 ukládá členským státům zajistit žadatelům o azyl právo na účinný opravný prostředek před soudem nebo tribunálem.¹²¹⁹ Z hlediska věcí mezinárodní ochrany jsou rovněž podstatné čl. 3 ve spojení s čl. 13 Evropské úmluvy,¹²²⁰ ze kterých vyplývá pro členské státy (tedy jak Českou republiku, tak Polskou republiku) „*pozitivní povinnost podrobit nezávislému a důkladnému přezkumu každou stížnost cizince, který hájitelným způsobem tvrdí, že existují vážné důvody domnívat se, že v důsledku*

¹²¹⁴ Tamtéž, s. 292-293.

¹²¹⁵ Srov. text M. Mazance k historii českého Nejvyššího správního soudu dostupný na www.nssoud.cz, kde stojí: „*Reforma správního soudnictví z roku 2002, tak dlouho prosazovaná, však zůstala v některých směrech jen na půl cestě. Je otázkou dalšího vývoje, zda zákonodárce nebude opakovat chyby politiků bývalé Československé republiky z let 1918 - 1938, a připustí – v duchu závěrů analýz, které jí předcházely – dopracování soustavy správního soudnictví, ať již v intencích představ Ústavy z roku 1920 podle funkčního modelu pruského správního soudnictví [...], nebo doplnění soustavy soudů o instituce obdobné nezávislým správním senátům, jimiž se dnes soustavy veřejnoprávního soudnictví posilují v kontinentální Evropě, anebo převzetím dobrých tradic orgánů typu anglických a amerických „boards“.*“

¹²¹⁶ SLÁDEČEK, Vladimír In SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol., *op. cit.*, s. 77.

¹²¹⁷ Tamtéž.

¹²¹⁸ Směrnice Rady č. 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (Úřední věstník č. 2005/L 326/13).

¹²¹⁹ Na tehdejší čl. 234 Smlouvy o Evropském společenství odkazuje odstavec 27 preambule této směrnice.

¹²²⁰ Ustanovení čl. 3 zní: „*Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.*“ Ustanovení čl. 13 zní: „*Každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností.*“

vyhoštění do jiného státu bude podroben mučení, případně nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání.“¹²²¹ Z čl. 13 zakotvujícího právo na účinný opravný prostředek sice explicitně nevyplývá povinnost, aby takový přezkum splňoval kritéria čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy,¹²²² bude-li ochrana poskytnuta „tribunálem“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 a splněny garance v tomto ustanovení stanovené, je zcela pokryta i povinnost vyplývající z čl. 13.¹²²³

Z těchto důvodů považujeme za vhodné svěřit přezkumnou pravomoc ve věci mezinárodní ochrany nezávislému správnímu tribunálu, který by rozhodoval o opravném prostředku proti prvoinstančnímu rozhodnutí, jako orgán druhé instance ve správním řízení, řízení před kterým by bylo přizpůsobeno nezbytným odlišnostem oproti klasickému správnímu řízení před odvolacím orgánem. Velice inspirativní by pro českého zákonodárce v tomto případě mohla být instituce polské Rady pro věci uprchlíků, jejíž úprava by vyžadovala pouze několik změn, které by ji poskytly atributy úplné nezávislosti.

Obdobné platí i pro věci správního vyhoštění, neboť i zde se může uplatnit čl. 3 ve spojení s čl. 13 Evropské úmluvy, popřípadě její jiná ustanovení jako například čl. 8 zakotvující právo na respektování soukromého a rodinného života ve spojení s čl. 13. Právo na účinný prostředek právní nápravy proti rozhodnutí o navrácení příslušným soudním nebo správním orgánem nebo příslušným subjektem, jehož členové jsou nestranní a jejichž nezávislost je zaručena, zakotvuje ve svém čl. 13 návratová směrnice.¹²²⁴ Je nepochybné, že tyto požadavky by nezávislý správní tribunál splňoval.

Využití nezávislého správního tribunálu by bylo možné i v případech, kdy dochází k omezování osobní svobody cizinců. Ustanovení čl. 5 Evropské úmluvy

¹²²¹ VĚTROVSKÝ, Jaroslav, KRYSKA, David. Právo cizince na řízení o mezinárodní ochraně a ústavní pořádek České republiky. *Právní rádce*, 2011, č. 7, s. 6.

¹²²² I s takovými názory se však lze setkat. Kupříkladu soudce *Marcus-Helmons* ve svém částečně disentančním stanovisku k rozsudku ve věci *Kypr v. Turecko* (stížnost č. 25781/94, rozsudek z 10. 5. 2001) dovozuje, že jestliže není splněna některá z podmínek čl. 6 odst. 1 (v konkrétním případě se jednalo o požadavek, aby „tribunál“ byl zřízen zákonem), není možné hovořit o účinném právním prostředku nápravy před národním orgánem ve smyslu čl. 13.

¹²²³ Evropský soud pro lidská práva se zpravidla odmítá zabývat tvrzeným porušením čl. 13, jestliže již dospěl k porušení čl. 6 odst. 1, a to z toho důvodu, že požadavky čl. 13 jsou méně striktní než ty, které obsahuje čl. 6 odst. 1. Srov. např. *Pudas v. Švédsko*, stížnost č. 10426/83, rozsudek z 27. 10. 1987, § 43.

¹²²⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úřední věstník č. 2008/ L 348/98). V podrobnostech srov. jiný příspěvek v tomto sborníku HOLÁ, E. *Procesní ochrana práv cizinců v kontextu návratové směrnice*.

garantující právo na svobodu a osobní bezpečnost¹²²⁵ stanoví ve svém odstavci 4 právo každého, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, podat návrh na řízení, ve kterém by soud (angl. *court*, fr. *tribunal*) urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné. Ačkoliv z textu tohoto ustanovení explicitně nevyplývá požadavek na nezávislost a nestrannost rozhodujícího orgánu a v tomto řízení se ne vždy vyžaduje, aby zaručovalo tytéž garance co čl. 6 odst. 1,¹²²⁶ podle Evropského soudu pro lidská práva zde pojem „soud“ označuje orgán, který charakterizují vlastnosti jako nezávislost na moci výkonné nebo stranách sporu a záruky soudního řízení.¹²²⁷ Pojem „soud“ v tomto ustanovení však nemusí být nutně chápán jako soud v technickém slova smyslu tvořící součást standardní soudní soustavy dané země.¹²²⁸ Z uvedeného je patrné, že nezávislý správní tribunál splňující požadavky čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy by čl. 5 odst. 4 plně vyhovoval. Orgán typu nezávislého správního tribunálu by přitom rovněž vyhovoval požadavkům, které vyžaduje, byť implicitně, čl. 5 odst. 4 izolovaně. Ačkoliv se domnívám, že i v tomto případě by bylo vhodnější řízení před nezávislým správním tribunálem konstruovat jako odvolací řízení ve správním řízení s nutnými procesními specifiky (inspiraci by bylo možno hledat u rakouských nezávislých správních senátů), lze si zde rovněž zřejmě představit rozhodování nezávislého správního tribunálu v první instanci.

Z doposavad uvedeného tedy vyplývá, že zřízení nezávislých správních tribunálů v českém a polském právním systému historické, ani koncepční důvody nestojí na překážku. Pro jejich zřízení pro oblast cizineckého a azylového práva existují na evropské úrovni rovněž důvody právní. Z jakého důvodu by však měly být specializované nezávislé správní tribunály upřednostněny před soudy?

Z výše představené stručné analýzy právní úpravy v několika státech vyplývá, že ve větším či menším rozsahu na cizineckou nebo azylovou problematiku specializované nezávislé správní tribunály, popřípadě nezávislé orgány instanční kontroly existují v mnoha státech. Domníváme se rovněž, že oblast cizineckého

¹²²⁵ Ustanovení čl. 5 odst. 1 písm. f) umožňuje v souladu s řízením stanoveným zákonem zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání.

¹²²⁶ *Niedbala v. Polsko*, stížnost č. 27915/95, rozsudek z 4. 7. 2000, § 66.

¹²²⁷ *De Wilde, Ooms and Versyp v. Belgie*, stížnost č. 2832/66, stížnost č. 2835/66 a stížnost č. 2899/66, rozsudek z 18. 6. 1971 § 78.

¹²²⁸ *X v. Velká Británie*, stížnost č. 7215/75, rozsudek z 5. 11. 1981, § 53.

a azylového práva splňuje většinu kritérií *S. H. Legomského* pro zavedení specializace v soudnictví, za které považuje vztah posuzování skutkových otázek, právních otázek a diskreční pravomoci, technická složitost materie, stupeň její izolace (samostatnost a jedinečnost), soudržnost, stupeň opakování, stupeň kontroverze, klanová sounáležitost, zvláštní význam stálosti, dynamika, logistika (objem případů, čas pro jednotlivý případ, geografické rozložení agendy), zvláštní potřeby pro rychlé řešení věci a jedinečné procedurální potřeby.¹²²⁹

Podle výše citované *Leggattovy zprávy* poskytují správní tribunály svým uživatelům nezávislý prostředek ochrany před možnými chybami a nezákonností, který má být rychlejší, jednodušší a levnější než ochrana před obecnými soudy. Řízení před nezávislými správními tribunály se vyznačuje menší formálností než řízení před soudy a toto může být uzpůsobeno specifickým požadavkům kladeným na rozhodování v oblasti cizineckého a azylového práva (typicky účast tlumočnicků, zkoumání situace v zemi původu cizince apod.)¹²³⁰. Skutečnost, že se formálně jedná stále o správní orgány, umožňuje v řízení před nimi využít typické procesní instituty správního řízení, které lépe vyhovují cizineckému nebo azylovému právu. Tak se řízení před nimi řídí principem vyšetřovacím a principem materiální pravdy, vyloučen není ani princip oficiality (instanční prostředky dozoru). Rovněž není pochyb o uplatnění principu plné jurisdikce, když mohou přezkoumávat nejen skutkové a právní otázky, ale i správnost napadeného rozhodnutí, tedy užití správní úvahy, kterou přitom mohou nahradit úvahou vlastní. S tím souvisí i možnost vydat reformační rozhodnutí a možnost meritorního projednání správní věci (tedy neomezenost výlučně na kontrolní funkci), což by v případě rozhodování správních soudů v technickém smyslu bylo považováno za narušení principu dělby moci ve státě, jejím výrazem je rozhodování na zásadách kasace.¹²³¹ Uvedené by umožnilo v kontextu cizineckého a azylového práva nezávislému správnímu tribunálu kupříkladu mezinárodní ochranu udělit, společně se zrušením rozhodnutí o správním vyhoštění řízení zastavit nebo cizince omezeného na svobodě propustit (v závislosti na zvolené variantě buďto přímo, nebo společně

¹²²⁹ K jednotlivým kritériím srov. LEGOMSKY, Stephen. H., *op. cit.*, s. 22-32. Na tomto místě se omezují pouze na toto konstatování s tím, že podrobnější analýza přesahuje rozsah této práce.

¹²³⁰ V této souvislosti nejsou bez zajímavosti informace o zemích původu ve formě *country guidance*, které se vyvinuly jako forma skutkových precedentů v praxi bývalého *Immigration Appeal Tribunal* ve Velké Británii. Srov. CARNWATH, Robert, *op. cit.*, s. 58-60.

¹²³¹ K tomu srov. kapitulu 3.

se zrušením rozhodnutí o omezení osobní svobody cizince). Rozhodování nezávislých správních tribunálů vychází z v zásadě kolegiálního charakteru tohoto orgánu, v němž bývá zastoupen rovněž laický prvek, byť i tito členové bývají specializovaní na oblast správního práva a zvláště na některý jeho úsek. Jejich členy tak mohou být rovněž kupříkladu politologové, sociologové, sociální antropologové, psychologové nebo absolventi studií mezinárodních vztahů specializující se na cizineckou a azylovou problematiku. Výhodou by byla rovněž úzká specializace členů tohoto tribunálu, kteří by se nemuseli orientovat v široké škále předpisů upravujících zvláštní část správního práva, ale mohli by se kromě úpravy správního řízení soustředit výhradně na právní úpravu cizineckou a azylovou. To by jim lépe umožňovalo zabývat se touto oblastí nejen z hlediska vnitrostátního práva, ale z hlediska celého evropského správního prostoru, což považujeme nejen za vhodné, ale přímo nezbytné. Máme zde přitom na mysli nejen znalost práva Evropské unie a základních mezinárodních smluv v této oblasti (s Evropskou úmluvou na čele), ale i dobrou znalost evropského *case-law* (zejména rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora EU), případně právní úpravy a rozhodovací praxe v jiných evropských státech. Obdobné platí i ve vztahu k právní úpravě a aplikační praxe na mezinárodní (nejen regionální) úrovni.¹²³²

Za jeden z nejvýznamnějších přínosů však považujeme, že idea nezávislých správních tribunálů poskytuje řešení neutichajícího sporu, který vždy v rámci reformy veřejné správy a správního soudnictví vyplave na povrch, a sice sporu o počet instancí. Problém, který v rámci každé z takových reforem vyvstane, představuje otázka, zda každé rozhodnutí správní věci ve dvou instancích má být doplněno o řízení před dvěma instancemi ve správním soudnictví, tedy zda vztah správního řízení a řízení ve správním soudnictví má být založen na modelu „2+2“, nebo zda jsou možné i varianty „1+2“ nebo „2+1“.¹²³³

¹²³² Srovnání výhod a nevýhod přezkumu rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany (obecnými) správními soudy a správními soudy (tribunály) specializovanými podává z českých autorů J. Větrovský. Srov. VĚTROVSKÝ, Jaroslav. Výhody a nevýhody přezkumu rozhodnutí ve věcech azylu soudy v rámci správního soudnictví. In JÍLEK, Dalibor, KLEČKOVÁ, Renáta, KOPALOVÁ, Michaela, KOSAŘ, David (eds.) *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice*. Brno : Masarykova univerzita, 2006, s. 83-103.

¹²³³ Srov. KIJOWSKI, Dariusz Ryszard, PŁOSKONKA, Józef, PRUTIS, Stanisław, SROCKI, Stanisław, STEC, Mirosław. *Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego. Raport Programu Administracji Publicznej, op.cit.*, s. 7. Příklad až žalostného výsledku těchto sporů v oblasti azylového práva představuje vládní návrh novely zákona o azylu a některých dalších zákonů z roku 2005, který obsahoval

Polské správní řízení a řízení ve správním soudnictví vychází z ústavní zásady dvojinstančnosti. Podle čl. 78 Ústavy PR¹²³⁴ má každá ze stran právo podat opravný prostředek proti soudnímu i správnímu rozhodnutí vydanému v první instanci. Výjimky z této zásady a způsob podávání opravných prostředků stanoví zákon. Podle převažujícího výkladu tohoto ustanovení nemůže být právo napadnout správní rozhodnutí vydané v první instanci realizováno formou žaloby ke správnímu soudu, neboť ze zásady dělby státní moci¹²³⁵ vyplývá, že orgán moci soudní (správní soud první instance) nemůže zároveň plnit funkce orgánu moci výkonné (správní orgán druhé instance) a vystupovat tak ve dvojroli.¹²³⁶ Vztah polského správního řízení a správního soudnictví tak musí být založen na modelu „2+2“. Zřízení instituce nezávislého správního tribunálu v cizinecké a azylové agendě, který by působil jako odvolací orgán ve správním řízení, může pouze posílit naplnění zásady procedurální spravedlnosti ve správním řízení, ale na modelu „2+2“ bez změny ústavní úpravy se nic změnit nemůže. Polský zákonodárce a polská správní praxe však s institucemi samosprávných odvolacích kolegií a Radou pro věci uprchlíků ušli velký kus cesty a vytvořili podstatné základy, na které mohou dále navazovat.

Naproti tomu české správní řízení a řízení ve správním soudnictví ze zásady dvojinstančnosti sice rovněž částečně vychází, ale nikoliv na ústavním základě a zákonodárce má v této oblasti poněkud širší manévrovací prostor.¹²³⁷ Ústava ani Listina základních práv a svobod totiž nevyžadují, aby správní řízení nebo řízení ve správním soudnictví bylo nutně dvojinstanční. Naplnění práva vyplývajícího z čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod může být realizováno (kupříkladu pouze v určitých vymezených případech) prostřednictvím jediného soudu. Ústavní pořádek České republiky totiž umožňuje, aby Nejvyšší správní soud byl výlučným

nakonec nepřijatý návrh na zavedení nepřipustnosti kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu ve věcech azylu. K tehdy již zavedené nepřipustnosti opravného prostředku ve správním řízení měla být přidána nepřipustnost opravného prostředku ve správním soudnictví. Srov. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2005, IV. volební období, sněmovní tisk č. 882.

¹²³⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483). Pro její překlad viz MIKULE, Vladimír In PAVLÍČEK, Václav a kol. *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*, op. cit., s. 242 an. Citované ustanovení je ve vztahu k soudnímu řízení upřesněno v čl. 176 odst. 1, podle kterého je soudní řízení nejméně dvojinstanční.

¹²³⁵ Srov. čl. 10 odst. 1 Ústavy PR.

¹²³⁶ WOŚ, Tadeusz. *Condiciones necessariae dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. In Instytucje współczesnego prawa administracyjnego : Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, op. cit., s. 770.

¹²³⁷ Srov. kapitulu 3.

soudem ve správním soudnictví.¹²³⁸ Úkoly druhé instance ve správním řízení v cizinecké a azylové agendě by tak mohl vykonávat specializovaný nezávislý správní tribunál, který by naplňoval požadavky pro přezkum v těchto věcech vyplývající z výše nastíněných pramenů mezinárodního a evropského práva. Proti němu by pak byla připuštěna kasační (zásada dělby moci ve státech) stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, čímž by zůstal naplněn čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.¹²³⁹ V cizinecké a azylové agendě takový model „2+1“ považujeme za vhodnější než současné (věci mezinárodní ochrany) nebo zvažované modely „1+2“ nebo „1+1“. Zavedení modelu „2+1“, kdy funkci odvolacího správního orgánu by plnil nezávislý správní tribunál, který by splňoval požadavky nezávislého a nestranného přezkumu a poskytoval účinný opravný prostředek, by pak v České republice oproti ústavní úpravě v Polské republice nevyžadovalo změnu Listiny základních práv a svobod nebo Ústavy.¹²⁴⁰

Jinou otázkou však představuje problém ústavního zakotvení nezávislých správních úřadů obecně, vycházíme-li z toho, že nezávislé správní tribunály mohou představovat jejich podskupinu. Nezbytná vlastnost těchto orgánů, kterou představuje nezávislost, se totiž může jevit bez jejich ústavního zakotvení jako problematická, jestliže ústřední postavení v rámci moci výkonné zaujímá vláda.¹²⁴¹ Analýza této problematiky přesahuje rozsah této práce a řešení tohoto problému nemá jednoznačný závěr.¹²⁴² Na tomto místě tak pouze uvedme, že ústavní zakotvení nezávislých správních tribunálů považujeme za možné (vzhledem k rakouské inspiraci snad i vhodné),¹²⁴³ ale nikoliv za nezbytné.¹²⁴⁴ Opačný závěr by částečně zpochybnil

¹²³⁸ Srov. MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*, s. 44.

¹²³⁹ Srov. tamtéž, s. 285-286, s. 292-293.

¹²⁴⁰ S ohledem na výše uvedené historické souvislosti a ústavní úpravu v meziválečném Československu lze jakýsi základ pro tento model nalézt v preambuli Ústavy ČR hlásící se ke „všem dobrým tradicím státnosti československé“. Srov. ostatně citované práce M. Mazance.

¹²⁴¹ Čl. 67 odst. 1 Ústavy ČR: „Vláda je vrcholným orgánem výkonné moci.“ Čl. 146 odst. 3 Ústavy PR: „Rada ministrů řídí vládní správu.“

¹²⁴² Problematikou ústavně právních základů nezávislých správních orgánů se zabývá kupříkladu J. Handrlíca. Srov. HANDRLICA, Jakub. *Nezávislé správní orgány*. Praha : Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, 2009, č. 3, s. 130 an.

¹²⁴³ Kupříkladu Stálá komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury v roce 2001 navrhla následující znění nového čl. 80a Ústavy ČR: „Orgány moci výkonné nezávislé na vládě lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem.“ Srov. Parlament České republiky, Senát, 2001, 3. funkční období, 4. usnesení Stálé komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury z 15. schůze dne 2. 8. 2001. V. Sládeček považuje „v zájmu zachování konformity nových právních fenoménů s Ústavou“ ústavní základ pro činnost nezávislých správních úřadů za vhodný. V této souvislosti navrhuje nový čl. 79 odst. 2 Ústavy ČR: „Rada pro rozhlasové a televizní vysílání a Úřad pro ochranu osobních údajů jsou správními

existenci již působících nezávislých správních úřadů. Vedle toho právě v Polské republice působí bez ústavního zakotvení samosprávná odvolací kolegia a Rada pro věci uprchlíků, v jejichž případech probíhají zcela legitimní diskuse o jejich charakteru jakožto nezávislých správních tribunálů.

úřady zřízenými zákonem, které nejsou podřízeny vládě. Zákon může stanovit, že některé další správní úřady mohou být zčásti nebo zcela vyňaty z podřízenosti vládě.“ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*, s. 287. Ostatně ústavní zakotvení má kupříkladu Státní rada pro rozhlasové a televizní vysílání (srov. čl. 213 až 215 Ústavy PR).

¹²⁴⁴ Pro argumenty pro takový závěr ve vztahu k nezávislým správním orgánům obecně srov. HANDRLICA, Jakub, *op. cit.*, s. 132-133.

9. Místo správního soudnictví v systému dělby moci – kazuistika

V českém a polském modelu správního soudnictví představuje ochrana (veřejných) subjektivních práv jednu z jeho nejdůležitějších funkcí.¹²⁴⁵ Na významu tato skutečnost nabírá v tom smyslu, že renesance soudní kontroly veřejné správy, která představuje jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu, byla součástí procesu transformace ústavních systémů na přelomu 80. a 90. let minulého století. Od té doby jsme svědky jejího rozšiřování na ústavní i zákonné úrovni, ale rovněž v samotné soudní praxi. Judikatura správních soudů v obou zkoumaných státech ukazuje, že tento proces přitom stále pokračuje. Můžeme jej označit za kontinuální judicializaci nejen veřejné správy, ale i jiných částí moci výkonné a veřejné moci vůbec.

V České republice i v Polské republice byly správní soudy vystaveny situaci, kdy u nich byla napadena jednání (popřípadě nejednání) ústavních orgánů, eventuálně se o takovéto možnosti v literatuře hojně diskutuje. Věci jmenování soudců, odvolání soudních funkcionářů v České republice nebo jmenování soudců, udělování státního občanství v Polské republice prezidentem republiky anebo pravomoci Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR vůči politickým stranám či výkon dozoru nad činností územní samosprávy polským Sejmem vedou k oprávněným otázkám o místu správního soudnictví jednak v systému ochrany subjektivních práv a jednak v systému dělby moci.

Upozornit je možno rovněž na podobnosti v oblasti právně-politické a politické praxe. Kupříkladu situace nejmenování kandidátů na funkci soudce prezidenty obou republik byly v obou státech téměř identické.¹²⁴⁶

¹²⁴⁵ Vyplyvá to mimo jiné z toho, že české i polské správní soudnictví vycházejí ze správního soudnictví rakouského, které bylo na ochraně subjektivních práv založeno. K rakouskému správnímu soudnictví srov. např. TOMOSZKOVÁ, Veronika. Správní soudnictví v Rakousku. In SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol., *op. cit.*, s. 140-180.

¹²⁴⁶ Nelze se na tomto místě ubránit tezi, byť obtížně verifikovatelné, o zjevné vzájemné inspiraci mezi prezidenty obou států vyplývající z nadstandardních vztahů mezi českým prezidentem republiky *V. Klausem* a bývalým polským prezidentem republiky *L. Kaczyńskim* (Oba prezidenti republiky označovali vztahy mezi oběma státy za „bezprecedentně dobré“, viz článek „*Jsmo blízcí spojenci, zní ve Varšavě*“, *Hospodářské noviny* z 11. 7. 2007, dostupný na <http://hn.ihned.cz/c1-21584520-jsmo-blizci-spojenci-zni-ve-varsave>.) Druhou obdobnou situaci představoval jejich přístup v procesu ratifikace Lisabonské smlouvy (Viz např. článek „*Klaus a Kaczyński jsou prý připraveni pohřbít 'Lisabon'*“, zpravodajský server *lidovky.cz* z 10. 6. 2009, dostupný na http://www.lidovky.cz/klaus-a-kaczy-ski-jsou-pry-pripaveni-pohrbit-lisabon-pfn-/ln_domov.asp?c=A090610_144342_ln_domov_mev). Na jejich

V rámci této kapitoly však pozornost nebude zaměřena – zůstaneme-li pro názornost u případu nejmenování soudců – na otázky typu, zda zde existuje právo být soudcem jmenován či povinnost prezidenta republiky mu navrženou osobu soudcem jmenovat. Tyto otázky budou rozebírány pouze sekundárně, a to v nezbytném rozsahu. Předmětem následujících úvah bude analýza přístupu soudněsprávní praxe, a v nezbytné míře i literatury, k otázce možnosti přezkumu jednání ústavních orgánů cestou správního soudnictví, která by měla vyústit v nastin možnosti řešení nastalých či potenciálně nastalých situací.

9.1 Judicializace veřejné správy – vymezení pojmů

Na jiném místě této práce bylo již uvedeno, že současný polský administrativista *R. Suwaj* uvádí ve vztahu k veřejné správě (správnímu řízení) dva významy pojmu judicializace. Jednak takto označuje proces zvyšování formalizace správního řízení a zavádění do něj modelů ze soudního procesu a jednak tímto pojmem nazývá soudní kontrolu činnosti veřejné správy.¹²⁴⁷ O judicializaci veřejné správy dříve hovořil i *E. Hácha*, a to při vymezení pojmu správního soudnictví, které označoval za „*pronikání veřejné správy tradičními metodami soudnictví*“.¹²⁴⁸ V následujících řádcích se zaměřím na tento pojem ve druhém z uvedených významů, tedy jako na soudní kontrolu činnosti veřejné správy (správní soudnictví).

Vycházíme-li z toho, že pojmovým znakem správního soudnictví je přímá kontrola veřejné správy tedy, kontrola aktů, činností nebo nečinností orgánů veřejné správy k tomu povolanými nezávislými orgány soudního typu,¹²⁴⁹ je třeba se zamyslet rovněž nad funkcemi správního soudnictví a jeho místem v systému dělby moci.

Jde-li o funkce správního soudnictví, jmenuje jich *V. Mikule* pět. Jsou jimi ochrana subjektivních práv jednotlivců, ochrana objektivního práva, ochrana

vzájemnou inspiraci v přístupu k Lisabonské smlouvě poukazoval na II. česko-polském právnickém semináři „Ústavní systém České republiky a Polské republiky po přistoupení k EU“ konaném ve dnech 23.–24. 2010 na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze rovněž *J. Sulkowski*.

¹²⁴⁷ Srov. SUWAJ, Robert, *op. cit.*, s. 13-14. Tento autor se v citované práci zabývá judicializací správního řízení zejména v prvním ze zmíněných významů.

¹²⁴⁸ Srov. HÁCHA, Emil. Správní soudnictví, *op. cit.*, s. 589-590.

¹²⁴⁹ Srov. MERKL, Adolf, *Obecné právo správní*. 2. díl, *op. cit.*, s. 220; SLÁDEČEK, Vladimír In SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol., *op. cit.*, s. 30; ZIMMERMANN, Jan. *Prawo administracyjne*, s. 364-365.

politických zákonodárných kompromisů, ochrana dělby státní moci a právně kultivační funkce.¹²⁵⁰ Na ochrannou funkci klade důraz rovněž *B. Adamiak*, která se podle ní projevuje v ochraně individuálního zájmu, ochraně společenského (veřejného) zájmu a ochraně zákonnosti.¹²⁵¹

Kontrola veřejné správy spočívá ve zkoumání, zda činnosti orgánů veřejné správy odpovídají právem požadovanému stavu, a ve vyvození důsledků v případě odchýlení se od tohoto stavu.¹²⁵² Podstatné je zde vymezení vztahu mezi subjektem vykonávajícím kontrolu (kontrolorem) a subjektem této kontroly podléhajícím (kontrolovaným – objektem kontroly), jakož i jednáním kontrolovaného (předmětem kontroly).

Pokud se jedná o vymezení „kontrolora“, správní soudnictví v České republice i Polské republice *de constitutione et lege lata* vykonávají pouze nezávislé soudy jakožto součást moci soudní.^{1253,1254} Český a polský ústavní systém jsou přitom založeny na dělbě a rovnováze moci zákonodárné, výkonné a soudní.¹²⁵⁵ Otázkou tak zůstává vymezení předmětu kontroly a jejího objektu.

Veřejná správa byla původně charakterizována jako „*ze své podstaty volná, tvůrčí činnost v mezích zákonů*“.¹²⁵⁶ *M. Zimmermann* však upozorňuje, že takové pojetí bylo typické pro dobu přechodu od státu policejnímu ke státu právnímu.¹²⁵⁷ Ve státě právním (zákonném) je pak podle tohoto autora veřejná správa činností úzce popsanou zákony, které vykonává, a nevykazuje v tomto ohledu podstatného rozdílu ve vztahu k činnosti soudních orgánů.¹²⁵⁸

¹²⁵⁰ MIKULE, V. Význam správního soudnictví pro všeobecnou právní kultivaci veřejné správy, *op. cit.*, s. 139-140.

¹²⁵¹ ADAMIAC, Barbara In ADAMIAC, Barbara, BORKOWSKI, Janusz. *Postępowanie*, s. 28.

¹²⁵² Srov. ZIMMERMANN, Jan. *Prawo administracyjne*, s. 408.

¹²⁵³ Srov. čl. 81 Ústavy ČR a čl. 10 odst. 2 Ústavy PR.

¹²⁵⁴ K problematice správního soudnictví v materiálním smyslu vykonávanému nezávislými správními tribunály jakožto orgány veřejné správy (moci výkonné) srov. kapitolu 8.

¹²⁵⁵ Srov. čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR a čl. 10 odst. 1 Ústavy PR. Tato tripartice státní moci přitom patří mezi základní nedotknutelné ústavní demokratické institucionální principy (GROSPÍČ, Jiří In PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda, op. cit.*, s. 106-107).

¹²⁵⁶ ZIMMERMANN, Marian, *op. cit.*, s. 17. Takovéto pojetí veřejné správy bylo prosazováno v polské literatuře přelomu 19. a 20. století a literatuře meziválečné. Hájil ji její představitel *W. Jaworski* (*Nauka prawa administracyjnego – zagadnienia ogólne*, Warszawa, 1924). Jeho teorii veřejné správy a volné úvahy představuje *M. Zimmermann* v citované práci (s. 45-61).

¹²⁵⁷ Tamtéž, s. 17.

¹²⁵⁸ Tamtéž, s. 17-18.

V. Sládeček veřejnou správu definuje jako „záměrnou činnost sledující dosažení určitého cíle (účelu)“, kdy je pro tuto činnost rozhodující zájem veřejný.¹²⁵⁹ Veřejnou správu pak můžeme chápat ve dvojitým významu. V prvním pojetí je podstatná povaha této činnosti, druhé pojetí pak klade důraz na povahu orgánu, který tuto činnost vykonává. Rozlišujeme tak materiální (funkční) a formální (institucionální, organizační) pojetí veřejné správy.¹²⁶⁰

Ve formálním pojetí definoval veřejnou správu J. Hoetzel jako „veškerou činnost orgánů zvaných správními úřady“¹²⁶¹ (pozitivní vymezení), tedy činnost správních úřadů a *contrario* zákonodárných sborů a soudů¹²⁶² (negativní vymezení). V pojetí materiálním je podle D. Hendrycha veřejná správa „činností státních nebo jiných veřejných institucí, která svým obsahem není ani činností zákonodárnou ani soudní“.¹²⁶³ Negativní (subtraktivní) vymezení veřejné správy v materiálním smyslu, které vychází z výše uvedené tripartice státní moci, pak tento autor vyjadřuje následovně: „veřejná správa je souhrnem činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví“.^{1264,1265}

Vzhledem k tomu, že se formální a materiální pojetí veřejné správy nepřekrývají, je z hlediska kontroly veřejné správy podstatné, co všechno pod tuto kontrolu spadá. V praxi se přitom objevují případy, kdy se české i polské správní soudy musejí vypořádat se situací, kdy je napadeno jednání orgánu, který formálně orgánem veřejné správy není, avšak jeho činnost může být v materiálním smyslu za veřejnou správu považována. Takový orgán pak můžeme považovat za správní orgán ve smyslu funkčním. Problém může mít přitom ústavní rozměr, když se jedná o vrcholné ústavní orgány nadané originární pravomocí ústavou, které přitom formálně nenáleží do veřejné správy.

¹²⁵⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*, s. 18.

¹²⁶⁰ Srov. HENDRYCH, Dušan In HENDRYCH, Dušan a kol. 2009, s. 5. Obdobně tato pojetí pojmu „veřejná správa“ představuje polská administrativistika. Srov. např. BOČ, Jan. *Prawo administracyjne*. 12. wydanie. Wrocław : Kolonia Limited, 2007, s. 12-13.

¹²⁶¹ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*, s. 12.

¹²⁶² HOETZEL, Jiří. Akt správní. In *Slovník veřejného práva československého*, op. cit., s. 34.

¹²⁶³ HENDRYCH, Dušan In HENDRYCH, Dušan a kol. 2009, s. 5-6.

¹²⁶⁴ Tamtéž, s. 6. Tato definice vychází z díla německého administrativisty O. Mayera. Srov. FILIPEK, Józef. *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część I*. Kraków : Zakamycze, 2003, s. 15-17.

¹²⁶⁵ Pozitivní vymezení veřejné správy v materiálním smyslu na tomto místě nezmiňuji, neboť jak je obecně přijímáno, není takovéto vymezení v úplnosti docela dobře možné, a předmět zkoumání této kapitoly to nevyžaduje.

Zdroj tohoto problému můžeme hledat v tom, že ústavy obou států garantují určitá základní práva, avšak výslovně nestanoví postup, jak se těchto práv dovolávat v případě, kdy je do nich způsobilý zasáhnout některý z ústavních orgánů. Na jedné straně zde stojí jednotlivec domáhající se u (správního) soudu ochrany svého veřejného subjektivního práva (případně přímo práva základního), na druhou stranu je „žalovaným správním orgánem“ ústavní orgán typu prezidenta republiky či komory parlamentu. Na tuto situaci je pak možno nahlížet buďto v souladu s *L. Matouškem* tak, že „[z]řejmě nedostatek historické zkušenosti způsobil strohost právní úpravy“, která je pak následně předmětem soudních sporů,¹²⁶⁶ nebo za použití principu racionálního zákonodárce (ústavodárce) předpokládat, že ústavodárce sám implicitně takovou kontrolu předpokládal a umožnil.¹²⁶⁷

Výsledkem je nicméně situace, kdy si (správní) soudy, které jsou povolány k ochraně práv a svobod jednotlivce,¹²⁶⁸ kterou tak musí poskytnout, jinak by se dopustily odmítnutí spravedlnosti (*denegatio iustitiae*), nevystačí se standardními metodami výkladu. Nastalou situaci pak můžeme označit za „složitý případ“,¹²⁶⁹ při jehož řešení nachází své uplatnění komparativní výklad jakožto nadstandardní metody interpretace práva.¹²⁷⁰ V rámci česko-polské komparace je nám umožněn poskytnout na tomto místě prostor nejen pro výklad z hlediska komparace bilaterální, ale rovněž výklad historicko-komparativní.

9.2 Prezident republiky jako orgán veřejné správy?

První oblast představuje možnost přezkumu aktů, popřípadě nečinnosti, prezidenta republiky před správními soudy. Nejlepším srovnávací materiál zde

¹²⁶⁶ MATOUŠEK, Ludvík. Pár poznámek k dělbě moci. *Právní rozhledy*, 2006, č. 8, s. 290.

¹²⁶⁷ K tomu srov. z tohoto pohledu podnětnou stať *J. Krejčího*. KREJČÍ, Jaroslav. Podléhají právní akty prezidenta republiky kontrole nejvyššího správního soudu? In HEXNER, Ervín (red.) *Pocta k šesdesiatym narodeninám dr. Karla Laštovku*. Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 1936, s. 221-232.

¹²⁶⁸ Srov. čl. 8 Ústavy ČR a čl. 77 odst. 2 Ústavy PR.

¹²⁶⁹ *Z. Kühn* uvádí, že v angloamerické teorii pod pojmem „složitý případ“ (*hard case*) zpravidla rozumí „takovou kauzu v právu, která má za důsledek skutečný argumentační problém o správnosti výkladu práva, který nemůže být vyřešen odkazem na nějaké jednoznačné ustanovení, určující pro výklad práva“ (KÚHN, Zdeněk. *Aplikace práva ve složitých případech. K úloze právních principů v judikatuře*. Praha : Karolinum, s. 42).

¹²⁷⁰ K metodám výkladu práva srov. např. GERLOCH, Aleš. *Teorie Práva*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2004, s. 150-151.

poskytuje situace, kdy prezident České republiky *V. Klaus* a prezident Polské republiky *L. Kaczyński* odmítli jmenovat několik osob soudci.¹²⁷¹ Ačkoliv nelze na tomto místě učinit podrobné srovnání,¹²⁷² považují za nezbytné učinit alespoň pro názornost několik stručných poznámek k postavení prezidenta republiky v obou ústavních systémech a pravomoci a příslušnosti správních soudů.

9.2.1 Exkurz aneb trocha historie

Povahou činnosti prezidenta republiky a možností přezkoumatelnosti jeho aktů se zabývala již meziválečná literatura, a to jak v tehdejší Československu, tak v Polsku. Předlitavský správní soud vycházel z toho, že „*císař z ústavních důvodů nikdy nemůže být považován za správní úřad*“.¹²⁷³

V meziválečném Československu *F. Weyr* k přezkoumatelnosti správních aktů prezidenta republiky Nejvyšším správním soudem uváděl: „*[v]ycházíme-li z tradiční trojčlennosti státních orgánů (funkcí) a je-li nezbytno, zařaditi prezidenta republiky jakožto nesporný státní orgán do jedné z těchto tří skupin, pak nutno jej, pokud vykonává ... nesporně správní funkce, prohlásiti za správní orgán či úřad. Vždyť obecně má se za to, že pojem správního úřadu jest svou podstatou negativní, což znamená, že jest jím každý orgán, který není zákonodárným nebo soudním ... Není příčiny – kromě snad té která plyne ze zmíněné povšechné monarchistické tendence pravovědy –*

¹²⁷¹ Jak bylo již naznačeno výše, rozsah této práce znemožňuje se na tomto místě zabývat všemi právními aspekty těchto nastalých situací. Z obsáhlé diskuse k této v České republice problematice srov. např. příspěvky *A. Gerlocha*, *V. Sládečka*, *M. Bartoně*, *V. Pavlička*, *P. Rychetského* nebo *V. Šimíčka* In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.) *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno : Masarykova univerzita-Mezinárodní politologický ústav, 2008; příspěvky *V. Mikule* nebo *V. Sládečka* In KLÍMA, Karel, JIRÁSEK, Jiří (eds.) *Pocťa Jánů Gronskeému*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008; nebo sborník textů LOUŽEK, Marek (ed.) *Soudcokracie v ČR – fikce nebo realita?* Praha : Centrum pro ekonomiku a politiku, Ekonomika, právo, politika, 2006, č. 52. Pro diskusi v Polské republice srov. např. příspěvky *J. Ciapały* a *J. Sulkowskiého* In *Przeгляд Sejmowy*, 2008, č. 4(87).

¹²⁷² Ostatně česko-polská komparace této problematiky byla již provedena, srov. SUŁKOWSKI, Jarosław. *Czy rozstrzygnięcia Prezydenta mogą być poddane kontroli sądownictwa administracyjnego? Kazus Prezydentów Lecha Kaczyńskiego i Vaclava Klause*. In JIRÁSEK, Jiří (ed.) *Listina a současnost. Sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnícké dny 2010*. Olomouc : Iuridicum Olomoucense-Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci, s. 209-229.

¹²⁷³ Plenární usnesení správního soudu z roku 1879 (Exelova sbírka č. 1226), citováno podle MIKULE, Vladimír. *Soudní ochrana proti rozhodnutí, jímž byl předseda soudu odvolán z funkce – nová otázka*. *Právní zpravodaj*, 2006, č. 3, s. 16. K názoru, že už za existence rakousko-uherské monarchie, byl tento výklad nejednoznačný srov. HILAROWICZ, Tadeusz, *op. cit.*, s. 117.

nepřipustiti v takových případech stížnost k nejvyššímu správnímu soudu proti tomu či onomu dílčímu orgánu. Že by stížnost proti aktu presidenta republiky překážela instituce jeho politické a trestní neodpovědnosti, nelze tvrditi, poněvadž zde, t. j. při vydávání správních aktů nejde ani o politickou, ani trestní odpovědnost. Do shora zmíněné monarchistické ideologie patří ostatně i ustanovení § 2 úst. list., podle kterého prezident republiky jest „její hlavou“.¹²⁷⁴

Takovou možnost připouštěli rovněž jak J. Hoetzel,¹²⁷⁵ tak E. Hácha.¹²⁷⁶ Možnost napadat akty prezidenta republiky vylučoval naopak E. Sobota, který nesouhlasil s názorem, že prezidenta republiky je možné považovat za správní úřad. Vycházel z jeho neodpovědnosti a k tomu dodával, že prezident republiky není schopen svým aktem porušit subjektivní práva jednotlivců.¹²⁷⁷

Patrně nejpodrobněji analyzoval tuto otázku i v reakci na již citované autory J. Krejčí.¹²⁷⁸ Uváděl, že pokud někdo odmítá zařadit prezidenta republiky jako hlavu státu mezi správní úřady, je „v zajetí ideologie monarchického státu, která se nikdy neodvažovala v nezodpovědném vladaři, obdařeném význačnými prerogativami, spatřovati správní úřad. ... Naši ústavní listinu charakterisuje mezi jiným základní tendence postavití ústavnost a zákonnost výkonu státních funkcí pod soudní kontrolu, zejména, pokud by výkon ten zasahoval do zaručených svobod občanských.“¹²⁷⁹ Tento autor sice připouští vyloučení některých typů aktů prezidenta republiky ze soudní kontroly, avšak pouze tam, „[k]de nejde o zásah do sféry individua, není nutná ani jeho ochrana.“¹²⁸⁰ Nelze však podle něj vyloučit soudní ochranu „proti aktům, které nezákonně zasahují i do jeho ústavních svobod, jen proto, že akty ty vycházejí od určitého orgánu moci vládní a výkonné.“¹²⁸¹

J. Krejčí se rovněž velice výstižně vypořádal s názory, které nemožnost přezkumu správních aktů prezidenta republiky vyvozovaly z jeho neodpovědnosti.

¹²⁷⁴ WEYR, František. *Československé právo ústavní*. Praha : Melantrich, s. 191.

¹²⁷⁵ „Není zásadních námitek proti názoru, že by i správní akty presidenta republiky podléhaly – za všeobecných podmínek – kontrole správního soudu.“ (HOETZEL, Jiří. *Soudní kontroly veřejné správy*, op. cit., s. 14).

¹²⁷⁶ HÁCHA, Emil. *Nejvyšší správní soud*, op. cit., s. 834.

¹²⁷⁷ Srov. SOBOTA, Emil In SOBOTA, Emil, VOREL, Jaroslav, KŘOVÁK, Rudolf, SCHENK, Antonín. *Československý prezident republiky. Státoprávní instituce a její život*. Praha : Orbis, s. 47-49.

¹²⁷⁸ KREJČÍ, Jaroslav. Podléhají právní akty presidenta republiky kontrole nejvyššího správního soudu? op. cit., s. 221-232.

¹²⁷⁹ Tamtéž, s. 225.

¹²⁸⁰ Tamtéž, s. 228.

¹²⁸¹ Tamtéž.

Poukazuje na to, že „[o]dpovědnost určitého orgánu a přezkoumatelnost jeho aktů jsou zcela různé instituty, na sobě úplně nezávislé. ... Právní řád může prohlásiti určité akty za přezkoumatelné určitým orgánem (soudem), při tom však může zprostiti původce těchto aktů jakékoliv odpovědnosti za jejich vydání. Na druhé straně je v moci právního řádu, aby učinil původce aktů odpovědným za jejich právnost nebo vhodnost, avšak vyňal akty samy z jakékoliv kontroly.“¹²⁸²

Přezkoumatelnost správních aktů prezidenta republiky Nejvyšším správním tribunálem jakožto správního orgánu ve funkčním smyslu v meziválečném Polsku s obdobnými argumenty připouštěl například *T. Hilarowicz*¹²⁸³ nebo rovněž *J. S. Langrod*.¹²⁸⁴ Pochopitelně i zde jiní autoři zaujímalí názor opačný poukazující mimo jiné opět na neodpovědnost prezidenta republiky.¹²⁸⁵

V České republice je prezident republiky samotnou Ústavou ČR¹²⁸⁶ řazen k moci výkonné, ale zároveň je označován za hlavu státu,¹²⁸⁷ což vyjadřuje jeho postavení rovněž jako moci neutrální (*pouvoir neutre*).¹²⁸⁸ Prezident republiky není podle čl. 54 odst. 3 Ústavy ČR z výkonu své funkce odpovědný. Tato neodpovědnost se vztahuje jak na odpovědnost politickou, civilní i trestní.¹²⁸⁹ Výjimku představuje možné stíhání pro velezradu,¹²⁹⁰ a to před Ústavním soudem na základě žaloby Senátu.¹²⁹¹

¹²⁸² Tamtéž, s. 229.

¹²⁸³ HILAROWICZ, Tadeusz, *op. cit.*, s. 117-123.

¹²⁸⁴ LANGROD, Jerzy Stefan. *Kontrola administracji. Studja*. Warszawa–Kraków : Księgarnia J. Czerneckiego, 1929, s. 89-90.

¹²⁸⁵ JAWORSKI, Władysław. Akt administracyjny. *Czasopismo prawnicze i ekonomiczne*, 1924, č. XXII, s. 286-288, citováno podle HILAROWICZ, Tadeusz, *op. cit.*, s. 121-123.

¹²⁸⁶ Ústava České republiky z 16. prosince 1992 (ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů).

¹²⁸⁷ Srov. čl. 54 odst. 1 Ústavy ČR.

¹²⁸⁸ Srov. PAVLÍČEK, Václav In PAVLÍČEK, Václav, HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Ústavní systém, op. cit.*, s. 206-207.

¹²⁸⁹ Tamtéž, s. 208.

¹²⁹⁰ Velezradou se rozumí jednání prezidenta republiky směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu (srov. § 96 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů).

¹²⁹¹ Od 1. října 2012 bude prezident republiky ústavně odpovědný nejen za velezradu, ale rovněž i za „hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku“ (srov. čl. I bod 9 ústavního zákona č. 71/2012 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů).

Rovněž v Polské republice prezident republiky podle Ústavy PR¹²⁹² vykonává moc výkonnou.¹²⁹³ Dále jej Ústava PR označuje za nejvyššího představitele Polské republiky a garanta kontinuity státní moci, prezident republiky bdí nad dodržováním Ústavy PR, střeží suverenitu a bezpečnost státu, jakož i nedotknutelnost a nedílnost jeho území.¹²⁹⁴ Rovněž v Polské republice je tak vyjádřena jeho ústavní role jako hlavy státu.¹²⁹⁵ Prezident republiky může být vzat k ústavní odpovědnosti před Státním tribunálem za porušení Ústavy PR nebo zákona, a to na základě obžaloby Národního shromáždění.¹²⁹⁶

Rozhodnutí (ČR), respektive úřední akty (PR), prezidentů obou států vyžadují v souladu s jejich parlamentním zřízením ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády (ČR), respektive předsedy Rady ministrů (PR), čímž se vyjadřuje převzetí politické odpovědnosti za tyto činnosti vládou.¹²⁹⁷ Shodně však stanoví taxativně stanovenou kategorii případů, kdy rozhodnutí (úřední akty) prezidenta republiky kontrasignací ke své platnosti nevyžadují a za ty tak není politicky odpovědný žádný orgán.¹²⁹⁸

V České republice zejména poskytují ve správním soudnictví soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob proti rozhodnutím, nečinnostem či jiným nezákonným zásahům učiněným v oblasti veřejné správy orgánem

¹²⁹² Ústava Polské republiky z 2. dubna 1997 (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483) – pro její český překlad viz MIKULE, Vladimír In PAVLÍČEK, Václav a kol. *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy, op. cit.*, s. 242-286.

¹²⁹³ Čl. 10 odst. 2 Ústavy PR.

¹²⁹⁴ Srov. čl. 126 odst. 1 a 2 Ústavy PR.

¹²⁹⁵ Srov. např. MOJAK, Ryszard In SKRZYDŁO, Wiesław. (red.) *Polskie prawo konstytucyjne*. 4. wydanie. Lublin: Verba, 2005, s. 297.

¹²⁹⁶ Srov. čl. 145 Ústavy PR.

¹²⁹⁷ Srov. 63 odst. 3 a 4 Ústavy ČR a čl. 144 odst. 2 Ústavy PR.

¹²⁹⁸ K problematice jmenování soudců je nezbytné ještě dodat, že zatímco podle čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy ČR jmenuje prezident republiky soudce s kontrasignací, kdy v Ústavě ČR se přímo o návrhu nehovoří, jmenuje prezident Polské republiky soudce bez kontrasignace a na návrh Státní rady pro soudnictví (čl. 144 odst. 3 bod 17 ve spojení s čl. 179 Ústavy PR). K polemice s názorem českého Nejvyššího správního soudu, že „[p]rocedura, která vyústuje v předložení návrhu na jmenování soudcem prezidentu republiky, zákonem výslovně upravena není a je věcí zvyklostí v postupu ministra spravedlnosti a vlády, a jejich součinnosti s prezidentem republiky“, kdy „[v]lastní návrh na jmenování justičního čekatele soudcem je mimo vlastní dispoziční sféru navrhovaného, návrh předkládá ministr spravedlnosti nejprve k projednání vládě a po projednání návrhu je návrh předkládán prezidentu republiky.“ (rozsudek NSS z 27. 4. 2006, č.j. 4 Aps 3/2005-35, č. 905/2006, seš. 8) srov. BARTOŇ, Michal. Rozhodování prezidenta republiky na návrh a rozhodování s kontrasignací – několik poznámek k rozhodnutí NSS ve věci justičních čekatelů. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.) *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky, op. cit.*, s. 120-125. Na druhou stranu polská zkušenost ukazuje, že svěřením spoluúčasti na jmenování soudců orgánu střežícímu nezávislost soudů a soudců typu polské Státní rady pro soudnictví samo o sobě problém nevyřeší, jak se v České republice někdy uvádí a předpokládá.

moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jím bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.¹²⁹⁹

V Polské republice vykonávají správní soudy soudnictví kontrolou činnosti veřejné správy a rozhodováním některých kompetenčních sporů z oblasti veřejné správy, a tato kontrola je vykonávána s ohledem na soulad s právem, nestanoví-li zákon jinak.¹³⁰⁰ Zákon přitom uvádí, které formy činnosti veřejné správy jsou před správními soudy napadnutelné.¹³⁰¹

V březnu 2005 prezident České republiky nejmenoval soudci 32 z 55 z vládou mu předloženého seznamu kandidátů. Někteří z neúspěšných kandidátů se obrátili na soud ve správním soudnictví. Žaloby na nečinnost (eventuelně rozhodnutí či jiný zásah) prezidenta republiky byly nejprve odmítány,¹³⁰² a to z toho důvodu chybějící pravomoci soudu ve správním soudnictví k projednání žaloby. Soud zde vyjádřil názor, že jmenování soudců je ústavní pravomocí prezidenta republiky s tím, že Ústava ČR, ani žádný zákon nezakládá subjektivní právo (ve smyslu nároku) na jmenování soudcem a postup, jakým se provádí výběr kandidátů na soudce a překládá návrh na jejich jmenování soudcem, není postaven na rozhodování o veřejném subjektivním právu fyzické osoby, ale naopak na principu výběru uchazečů. Proti tomuto usnesení byla následně podána kasační stížnost.

V této věci český Nejvyšší správní soud dovodil, že pravomoc prezidenta republiky jmenovat soudce je výrazem jeho postavení v rámci moci výkonné jako „správního úřadu“ *sui generis*.¹³⁰³ Podle Nejvyššího správního soudu je „[p]rezident republiky ... v našich podmínkách součástí moci výkonné, přičemž v rámci pravomocí prezidenta republiky vymezených Ústavou je možno, ale současně i nutno, lišit ty pravomoci, které mají povahu a realizují se ve formě správních úkonů (úkonů v oblasti veřejné správy) a odpovídají postavení prezidenta jako „správního úřadu“ *sui*

¹²⁹⁹ Srov. § 2 ve spojení s § 4 odst. 1 s.ř.s., a rozsudek NSS z 28. 4. 2005, č.j. 2 Aps 2/2004-69, č. 623/2005, seš. 8.

¹³⁰⁰ Srov. čl. 1 p.u.s.a.

¹³⁰¹ Srov. čl. 3 § 2 p.p.s.a.

¹³⁰² Srov. např. usnesení Městského soudu v Praze z 16. 6. 2005, č.j. 5 Ca 148/2005-9. K jeho rozboru srov. LANGER, Petr. Nad jedním rozhodnutím Městského soudu v Praze. *Právní rozhledy*, 2005, č. 20.

¹³⁰³ Rozsudek NSS z 27. 4. 2006, č.j. 4 Aps 3/2005-35, č. 905/2006, seš. 8. K jeho rozboru srov. LANGER, Petr. Ještě jednou k problematice jmenování soudců, tentokrát ve světle rozsudku Nejvyššího správního soudu. *Právní rozhledy*, 2006, č. 13. Srov. též další obdobná rozhodnutí jmenovaných soudů (usnesení Městského soudu v Praze z 17. 6. 2005, č.j. 7 Ca 146/2005-21, a navazující rozsudek NSS z 27. 4. 2006, č.j. 4 Aps 4/2005-42, www.nssoud.cz).

generis, a ty pravomoci, které mají povahu a realizují se ve formě ústavních aktů a odpovídají postavení prezidenta jako „ústavního činitele“ ... Prezident republiky vystupuje jako správní úřad tam, kde jsou současně splněny dvě podmínky, a to, kdy výkon dané pravomoci je vázán zákonem a dále, kdy jeho rozhodnutí při výkonu takové pravomoci zasahuje do veřejných subjektivních práv konkrétních osob. ... Pro právní posouzení povahy „správních úkonů“ prezidenta republiky tak není primárně určující, čím je založena předmětná pravomoc prezidenta republiky, ale jak je regulován její výkon. ... Za situace, kdy šlo o namítané porušení uváděných základních práv ve spojení s tvrzeným splněním zákonných předpokladů pro jmenování soudcem, je Nejvyšší správní soud toho názoru, že správnímu soudnictví přezkoumání „rozhodování“ žalovaného příslušelo, byť „jen“ se zřetelem k relaci zákonné úpravy (ustanovení zákona o soudech a soudcích, stanovící předpoklady pro jmenování soudcem) a ústavněprávní úpravou uváděných základních práv, jejichž porušení v daných souvislostech stěžovatel namítal. Ve správním soudnictví přitom nemůže jít, a také nejde, o přezkoumání ústavní pravomoci prezidenta republiky jmenovat soudce jako takové; co však správnímu soudnictví přísluší přezkoumávat, je naplnění zákonných limitů, které jsou pro výkon funkce soudce dány (splnění zákonných předpokladů zákona o soudech a soudcích). Odmítnutí soudu zabývat se takovým „rozhodováním“ by v konkrétním případě představovalo denegatio iustitiae.“

Poté, co soud první instance vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vydal nové rozhodnutí, podle kterého byl prezident republiky povinen rozhodnout ve věci jmenování žalobce soudcem ve lhůtě 6 měsíců od právní moci rozsudku,¹³⁰⁴ podal proti němu prezident republiky kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud rozsudkem zamítl.¹³⁰⁵ V tomto rozhodnutí připomenul, že „[r]ozsah přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví vymezuje na zákonné úrovni soudní řád správní, konkrétně ustanovení § 4 ve spojení s § 2 s. ř. s. Ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zavádí legislativní zkratku „správní orgán“. Tím se rozumí orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. ... Zákonná definice obsahuje tři prvky: za prvé, jedná se o orgán moci výkonné či jiný z typu

¹³⁰⁴ Rozsudek Městského soudu v Praze z 15. 6. 2007, č.j. 5 Ca 127/2006-122.

¹³⁰⁵ Rozsudek NSS z 21. 5. 2008, č.j. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008, seš. 12.

orgánů v definici uvedených. Za druhé, tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Za třetí, toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy.“

V Polské republice situace vypadala následovně.¹³⁰⁶ Prezident Polské republiky *L. Kaczyński* rozhodnutím ze dne 3. ledna 2008 odmítl jmenovat pět osob soudcem oblastního soudu a čtyři další soudcem obvodního soudu, své rozhodnutí publikoval v Polském úředním věstníku (*Monitor Polski*), ale neodůvodnil.¹³⁰⁷

Před správním soudem pak bylo neúspěšnými kandidáty napadeno nejen toto formalizované rozhodnutí, ale před jeho vydáním rovněž někteří z nich napadli nečinnost prezidenta republiky i rozhodnutí prezidenta republiky v materiálním smyslu. Všechny tyto žaloby byly odmítnuty, respektive v případě některých byla řízení o nich na určitou přerušena¹³⁰⁸ a prozatím o nich nebylo rozhodnuto. Tam, kde byla proti odmítavému usnesení správního soudu první instance podána kasační stížnost, rovněž s ohledem na určitou dobu trvající řízení o ústavní stížnosti, nebylo prozatím Nejvyšším správním soudem konečné rozhodnutí vydáno.

Správní soud první instance žaloby na rozhodnutí a nečinnost prezidenta republiky uvedené žaloby označil za nepřijatelné, jelikož není podle jeho názoru o předmětu této věci příslušný rozhodovat, neboť tato nemá charakter věci správně-soudní.¹³⁰⁹ Soud zde na otázku, zda v řízení o jmenování do funkce soudce vydává individuální akt aplikace práva, který by podléhal kontrole správních soudů, odpověděl záporně. Podle soudu není řízení o jmenování soudcem správním řízením, neboť se v ní nerozhoduje o individuální věci občana, zejména nikoliv přímo, když prezident republiky rozhoduje na návrh Státní rady pro soudnictví. Zařazení ústavodárcem prezidenta republiky mezi orgány moci výkonný neznamena podle soudu automaticky,

¹³⁰⁶ Blíže k tomuto případu srov. KRYSKA, David, *Pravomoc prezidenta Polské republiky jmenovat soudce. Acta Iuridica Olomucensia*, 2009, č. 2.

¹³⁰⁷ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 stycznia 2008 r. w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, M.P. Nr 4, poz. 38.

¹³⁰⁸ Někteří neúspěšní kandidáti na funkci soudce totiž podali rovněž v rámci konkrétní kontroly ústavnosti ústavní stížnost, jejímž předmětem mělo být posouzení ústavnosti ustanovení zákona o organizaci obecných soudů ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. 2001 Nr 98, poz. 1070). Řízení ve věci těchto ústavních stížností (sp.zn. SK 16/08, SK 17/08, SK 18/08) byla nejprve předána k meritornímu posouzení a spojena v řízení jediné. Polský Ústavní tribunál pak usnesením z 29. 11. 2010 (sp.zn. SK 16/08, www.trybunal.gov.pl) řízení o ústavní stížnosti zastavil s ohledem na to, že všichni stěžovatelé byli v mezidobí soudci jmenováni. Srov. též obdobné usnesení TK z 29. 11. 2010, sp.zn. SK 39/08, www.trybunal.gov.pl.

¹³⁰⁹ Srov. např. usnesení Wojvodského správního soudu ve Varšavě z 23. 1. 2008, sp.zn. II SA/Wa 2139/07, www.nsa.gov.pl.

že plní roli „klasického“ orgánu veřejné správy, zejména když Ústava PR mu tuto vlastnost nepřiznává. Podle soudu má jmenování do úřadu soudce nominační charakter a je aktem investitury *sui generis*, který nemá povahu individuálního aktu aplikace práva a není aktem z oblasti veřejné správy, má povahu čistě ústavní, nikoliv správní. Prezident republiky podle něj soudce jmenuje (nebo nejmenuje) jako hlava státu (orgán veřejné moci), nikoliv jako orgán veřejné správy, kdy ne každý orgán veřejné moci vykazuje atributy orgánu veřejné správy.¹³¹⁰

V jiném svém rozhodnutí ve věci neúspěšných kandidátů na funkci soudce správní soud první instance došel k závěru, že žaloba ke správnímu soudu se může týkat činností státních i nestátních organizačních jednotek, které jsou povolány vykonávat činnost v oblasti veřejné správy, a že spektrum organizačních jednotek vykonávajících činnost veřejné správy, které tvoří orgány veřejné správy ve funkčním pojetí, jež podléhají kontrole správních soudů, je široké. Nicméně prezidenta republiky mezi ně podle soudu zahrnout nelze.¹³¹¹ Soud v tomto rozhodnutí rovněž vyjádřil názor, že jestliže prezident republiky vydává právní akt ve věci jmenování soudce, činí tak jako hlava státu vykonávající funkci arbitra, kterou není možno zahrnout pod oblast činnosti veřejné správy a tedy kontrolovat správními soudy.¹³¹²

V judikatuře polských správních soudů převažující názor o nepřezkoumatelnosti aktů a činností prezidenta republiky se opírá o usnesení Nejvyššího správního soudu ve složení sedmi soudců ve věci žaloby proti rozhodnutí prezidenta republiky o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství.^{1313,1314} Podle tohoto usnesení není řízení o udělení státního občanství správním řízením, ale řízením zvláštním, a prezident

¹³¹⁰ Srov. též obdobná usnesení Vojvodského správního soudu ve Varšavě: z 23. 1. 2008, sp.zn. II SA/Wa 2138/07; z 18. 1. 2008, sp.zn. II SA/Wa 1946/07; z 25. 2. 2008, sp.zn. II SAB/Wa 136/07; z 25. 2. 2008, sp.zn. II SAB/Wa 16/08; z 25. 2. 2008, sp.zn. II SAB/Wa 15/08; z 14. 3. 2008, sp.zn. II SAB/Wa 20/08; z 31. 1. 2008, sp.zn. II SA/Wa 64/08, www.nsa.gov.pl.

¹³¹¹ Usnesení Vojvodského správního soudu ve Varšavě z 22. 2. 2008, sp.zn. II SAB/Wa 8/08, www.nsa.gov.pl.

¹³¹² Srov. též obdobná usnesení Vojvodského správního soudu ve Varšavě: z 19. 3. 2008, sp.zn. II SAB/Wa 17/08; z 17. 3. 2008, sp.zn. II SAB/Wa 18/08; z 11. 3. 2008, II SAB/Wa 21/08, www.nsa.gov.pl.

¹³¹³ Usnesení NSA ve složení sedmi soudců z 9. 11. 1998, sp.zn. OPS 4/98, LexPolonica č. 333037. Podle čl. 49 odst. 2 zákona o Nejvyšším správním soudu z roku 1995 mohl Nejvyšší správní soud ve složení, ve kterém danou věc rozhodoval, podat návrh předsedovi soudu na odstranění právních pochybností Nejvyšším správním soudem ve složení sedmi soudců, komory nebo spojené komory, jestliže se ve věci objevily podstatné právní pochybnosti.

¹³¹⁴ Prezident Polské republiky podle čl. 137 Ústavy PR uděluje polské občanství a dává souhlas ke vzdání se polského občanství. Podle čl. 144 odst. 3 bod 19 Ústavy PR tak činí bez kontrasignace předsedy Rady ministrů.

republiky není ani správním orgánem, ani ve věci udělování státního občanství nevykoná veřejnou správu. Prezident republiky, který odmítl udělit polské občanství, tak podle Nejvyššího správního soudu vykonával svojí osobní prerogativu a činil tak jako hlava Polského státu, přičemž symbolizoval jeho majestát, suverenitu a naprostou volnost státní moci v oblasti přijetí cizince do společenství obyvatel Polské republiky. Tato činnost podle uvedeného usnesení přesahuje sféru správní činnosti a nejedná se o výkon veřejné správy.

Z citovaných rozhodnutí polských správních soudů je patrný jejich přístup, že věci jmenování soudců či udělování státního občanství, které spadají mezi prerogativy prezidenta republiky,¹³¹⁵ jsou věcí jeho diskreční pravomocí, jeho volné úvahy.

Co se týče udělování státního občanství v České republice, není srovnání úplně možné, když státní občanství České republiky uděluje Ministerstvo vnitra.¹³¹⁶ Na druhou stranu závěr o nepřezkoumatelnosti zamítavého rozhodnutí v této věci je v českém kontextu přes také poměrně zajímavý vývoj v rozhodovací praxi soudů¹³¹⁷ v současné době nepředstavitelný, ačkoliv rovněž nárok na udělení státního občanství (ostatně stejně jako na jmenování soudcem) neexistuje. Podle Nejvyššího správního soudu „[ú]vaha ... o tom, že udělení státního občanství je projevem „neomezené“ státní suverenity a děje se ve sféře „absolutního“ správního uvážení, je v podmínkách materiálního právního státu přinejmenším velmi pochybná. Správní uvážení je v první řadě vždy limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky; z nich lze vyvodit, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně (různost rozhodování ve stejných či obdobných věcech může být právě projevem ústavně reprobované libovůle), tj. principem rovnosti, zákazem diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní

¹³¹⁵ Prerogativou se v polské konstitucionalistice rozumí pravomoc prezidenta republiky, která ke svému výkonu nevyžaduje kontrasignaci (srov. GARLICKI, Leszek. *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. 6. wydanie. Warszawa : LIBER, 2002, s. 275).

¹³¹⁶ Srov. § 10 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹³¹⁷ K tomu srov. např. MIKULE, Vladimír. Ještě k udělování státního občanství a ke správnímu uvážení. *Bulletin advokacie*, 2005, č. 10; ROZUMEK, Martin. Nabývání státního občanství udělením anebo Na cestě od absolutní správní úvahy ke standardnímu správnímu řízení. *Bulletin advokacie*, 2007, č. 10.

prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl.^{1318,1319}

Z ústav obou států vyplývá, že prezident republiky plní dvojí funkci – jednak orgánu moci výkonné, jednak hlavy státu (moci neutrální). Problém nastává tehdy, když výkon tradiční pravomoci hlavy státu naplňuje pojem veřejné správy v materiálním smyslu (typicky zde jmenování soudců,¹³²⁰ udělování státního občanství¹³²¹). Na druhou stranu jsou tyto pravomoci spojeny s jeho pozicí v ústavním systému jako hlavy státu. Tyto jsou mu svěřeny proto, neboť prezident republiky je nejvyšším představitelem státu a zosobňuje majestát republiky a reprezentuje stát jako celek (*ius repraesentationis omnimodae*)¹³²² – proto jmenuje soudce (soudy vydávají rozsudky jménem republiky),¹³²³ uděluje státní občanství (dochází k uzavření státoobčanského svazku).

Domnívám se, že jednotlivec, jehož veřejných subjektivních práv nebo povinností se taková činnost může dotýkat nebo je dokonce porušovat, nemůže být zbaven soudní ochrany těchto práv, zvláště jestliže v těchto „složitých případech“ není nemožný výklad, že prezident republiky je správním orgánem (ve funkčním smyslu), tedy že v určitém rozsahu vykonává veřejnou správu. Určení toho, kde se právní vztah mezi jednotlivcem a orgánem veřejné moci, který má povahu ústavně-právního vztahu, stává již vztahem správně-právním a kdy se jím naopak nikdy nestane, může činit

¹³¹⁸ Usnesení rozšířeného senátu NSS z 23. 3. 2005, č.j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, seš. 8.

¹³¹⁹ Tyto závěry nejsou bez významu rovněž ve vztahu k otázce nejmenování soudců. Rakouský zákon č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu (tzv. říjnový zákon) přímo vylučoval z kognice správního soudu „stížnosti na jmenování někoho k nějakému veřejnému úřadu neb k nějaké veřejné službě, pokud není činiti o porušení nějakého dovozovaného práva návrhovacího neb obsazovacího“ (§ 3 písm. f)). Obdobná ustanovení byla v platnosti jak v meziválečném Československu, tak v Polsku. Vykládala se přitom tak, že tato zásada vyplývá z vyloučení přezkumu správního uvážení s tím, že „jmenování do veřejné služební funkce náleží do volné úvahy správního úřadu“ (SAWICKI, Jan. *Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, op.cit.*, s. 63; srov. též HÁCHA, Emil. Nejvyšší správní soud, *op. cit.*, s. 865).

¹³²⁰ Pro názor, že jmenování soudců spadá do pravomocí prezidenta republiky v „oboru moci výkonné“ srov. např. ADLER, Franz. *President republiky*. In *Slovník veřejného práva československého*. Svazek III. Brno : Polygrafia – Rudolf H. Rohrer, 1934, s. 551.

¹³²¹ Již jen naznačená komparace s právní úpravou v České republice naznačuje, že i oblast udělování státního občanství je možno zařadit pod výkon veřejné správy. Ostatně polský Nejvyšší správní soud ve složení, které výše představenou věc rozhodovalo, předložil věc složení sedmi soudců proto, že dospěl k závěru, že tato oblast spadá do správního práva, udělení státního občanství má povahu správní věci a že prezident republiky může v určitém rozsahu vykonávat veřejnou správu, ačkoliv není správním orgánem ve formálním smyslu (usnesení NSA z 8. 1. 1998, sp.zn. V SA 2649/96).

¹³²² CIAPAŁA, Jerzy. Charakter kompetencji Prezydenta RP. Uwagi w kontekście kompetencji w zakresie powoływanie sędziów. *Przegląd Sejmowy*, 2008, č. 4(87), s. 40.

¹³²³ Tamtéž.

značné obtíže, vezmeme-li v potaz, že správní právo je pouze konkretizací práva ústavního.¹³²⁴

Současná česká administrativistika prezidenta republiky – zřejmě i s ohledem na nedávný vývoj v této oblasti – mezi vykonavatele veřejné správy řadí, byť „*s jistými rozpaky a výhradami*“.¹³²⁵

Po mém soudu velice příznačné členění právních aktů prezidenta republiky představuje *V. Sládeček*,¹³²⁶ který vychází z výše naznačeného dělení Nejvyššího správního soudu na akty ústavní a akty správní.¹³²⁷ Za správní akty, při jejichž vydávání prezident republiky vystupuje jako vykonavatel veřejné správy a které podléhají přezkumné pravomoci správních soudů, považuje ty, které jsou založeny na ustanovení obvyčejného zákona. Naopak ústavními akty chápe ty, které jsou založeny přímo ústavou (ať již se jedná o rozhodnutí činěné s kontrasignací nebo bez kontrasignace), které pak přezkoumatelné ve správním soudnictví nejsou.¹³²⁸ Oproti Nejvyššímu správnímu soudu tedy vychází z povahy právního předpisu, který pravomoc prezidenta republiky zakládá, nikoliv který upravuje její výkon.

Pochopitelně jsou prosazovány i názory, které roli prezidenta republiky jakožto vykonavatele veřejné správy a přezkum jeho aktů ve správním soudnictví odmítají.¹³²⁹

Obdobná je pak situace v recentní polské právní vědě. Podle *M. Wierzbowského* a *M. Cherky* vybavil ústavodárce prezidenta republiky určitými pravomocemi striktně správní povahy, nicméně sami poukazují na nejednotnost názorů ohledně označení prezidenta republiky za ústřední orgán státní správy.¹³³⁰ Jako „vrcholný orgán státní správy“ jej označuje učebnice správního práva pod redakcí *A. Boće*, podle které tím,

¹³²⁴ Srov. LANGROD, Jerzy Stefan. *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*. Tom I. Kraków : Wydawnictwo Księgarni Stefana Kamińskiego, 1948 s. 58-60. Obdobně *F. Weyr*, v jehož pojetí „*[n]ěkdy se dělí právo státní v právo ústavní a správní tak, že oním míněn jest soubor právních pravidel základních, tímto souhrn pravidel podrobnějších.*“ (WEYR, František, *op. cit.*, s. 15).

¹³²⁵ HENDRYCH, Dušan In HENDRYCH, Dušan a kol. 2009, s. 130-131.

¹³²⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*, s. 257-264.

¹³²⁷ Tamtéž, s. 259.

¹³²⁸ Tamtéž, s. 259-260. Srov. též SLÁDEČEK, Vladimír. Prezident republiky a soudní moc: ustanovování (a odvolávání) soudních funkcionářů. In KLÍMA, Karel, JIRÁSEK, Jiří (eds.) *Poceta Jánů Gronského*, *op. cit.*, s. 217-220.

¹³²⁹ Srov. např. PAVLÍČEK, Václav. Prezident republiky. In PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 1. vydání. Praha : Leges, 2011, s. 810-858; KOUDELKA, Zdeněk. *Prezident republiky*. Praha : Leges, 2011, s. 168-184.

¹³³⁰ CHERKA, Maksymilian, WIERZBOWSKI, Marek In HAUSER, Roman, NIEWIADOMSKI, Zygmunt, WRÓBEL, Andrzej (red.) *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*. Tom 6. Warszawa : C.H.Beck, 2011, s. 246-248. Vzhledem k názvu díla lze dovodit, že prezidenta republiky řadí mezi vykonavatele veřejné správy.

že ústavodárce zařadil prezidenta republiky mezi orgány moci výkonné, nemusí být jeho správně-právní funkce odůvodňovány jakoukoliv další argumentací.¹³³¹ Dále bývá dle systematiky jednotlivých autorů prezident republiky označován jako „správní orgán“¹³³² či „orgán vládní správy“.¹³³³

J. Zimmermann označuje prezidenta republiky za vykonavatele veřejné správy (doslova orgán spravující – *organ administrujący*) nacházející se na ústřední úrovni, avšak mimo systém vládní správy (doslova ústřední spravující orgán mimo vládní správu),¹³³⁴ avšak i to považuje za diskutabilní.¹³³⁵ Naopak odmítá jeho povahu jakožto správního orgánu či součásti vládní správy a souhlasí s nepřezkoumatelností jeho aktů ve správním soudnictví.¹³³⁶ Povahu prezidenta republiky jakožto správního orgánu odmítá rovněž *J. Sulkowski*.¹³³⁷

Na dvou výše uvedených příkladech jsem se snažil ukázat rozdílnost v převažujícím přístupu správních soudů k otázce chápání prezidenta republiky jako správního orgánu a přezkoumatelnosti jeho aktů ve správním soudnictví. Oblastí, kde prezident republiky v obou státech může být chápán jako vykonavatel veřejné správy, je bezpochyby více. Namátkou je zde možno jmenovat jejich pravomoc jmenovat vysokoškolské profesory,¹³³⁸ zvláště když jim ji poskytuje až zákon, nikoliv přímo ústava.¹³³⁹ Předmět této práce a její rozsah však neumožňují se tím blíže zabývat.

9.3 Komora parlamentu jako orgán veřejné správy?

¹³³¹ BOĆ, Jan (red.) *op. cit.*, s. 143-144.

¹³³² LEONŃSKI, Zbigniew. *Zarys prawa administracyjnego*. 2. wydanie. Warszawa : LexisNexis, 2006, s. 92-94.

¹³³³ STEC, Roman (red.) *Prawne formy działalności administracji publicznej. Wybór i opracowanie źródeł*. Warszawa : ASPRA, 2008, s. 217-220.

¹³³⁴ ZIMMERMANN, Jan. *Prawo administracyjne*, s. 145.

¹³³⁵ Tamtéž.

¹³³⁶ Tamtéž.

¹³³⁷ SUŁKOWSKI, Jarosław. Czy rozstrzygnięcia Prezydenta mogą być poddane kontroli sądownictwa administracyjnego? Kazus Prezydentów Lecha Kaczyńskiego i Vaclava Klause, *op. cit.*, s. 223-224.

¹³³⁸ Srov. § 73 českého zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a čl. 25 a 28 polského zákona – ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach w zakresie sztuki (Dz.U. 2003 Nr 65, poz. 595).

¹³³⁹ Zde však může být tato pravomoc chápána jako pravomoc prezidenta republiky jako „notáře“ (srov. CIAPAŁA, Jerzy. Charakter kompetencji Prezydenta RP. Uwagi w kontekście kompetencji w zakresie powoływanie sędziów, *op. cit.*, s. 43-44).

Z komparativního pohledu se jako velice zajímavá jeví rovněž otázka, zda může mít povahu činnosti v oblasti veřejné správy činnost parlamentu jakožto orgánu moci zákonodárné a zda tato může podléhat kognici správních soudů.

Meziválečná literatura se k možnosti přezkumu aktů zákonodárného sboru stavěla negativně. *J. Hoetzel* odmítal považovat zákonodárný sbor za správní úřad, „i když je činný ve funkci správní“.¹³⁴⁰ Rovněž *T. Hilarowicz* prosazoval s ohledem na rozsah kognice meziválečného polského Nejvyššího správního tribunálu formální pojetí správního úřadu s tím, že „rozhodnutí a opatření jsouc materiálně správními akty nemohou být předmětem stížnosti k Nejvyššímu správnímu tribunálu, jestliže vycházejí nikoliv od „správních úřadů“, ale od orgánu zákonodárného nebo soudního“.¹³⁴¹

Současný český Nejvyšší správní soud však vyšel z výše naznačeného materiálního vymezení pojmu veřejná správa a Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky (dále rovněž jen Poslanecká sněmovna) v konkrétním případě pojal jako „správní orgán“ ve smyslu legislativní zkratky uvedené v soudním řádu správním.¹³⁴²

O co se jednalo. Politické strany jsou v České republice každoročně povinny do 1. dubna předložit Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávu.¹³⁴³ Jestliže tak neučiní, může být jejich činnost rozhodnutím správního soudu pozastavena.¹³⁴⁴ Dojde-li však ve stanovené lhůtě k odstranění stavu, který byl důvodem pro pozastavení činnosti politické strany, považuje se v tomto případě činnost politické strany za řádně obnovenou dnem, kterým byla stanovená povinnost uznána za splněnou příslušným orgánem (tedy Poslaneckou sněmovnou).

Nejvyšší správní soud z toho dovodil, že „[p]ředložení chybějících dokladů Poslanecké sněmovně je třeba vykládat jako implicitní podání návrhu na znovuoobnovení činnosti strany. Pokud následně Poslanecká sněmovna uzná povinnost politické strany

¹³⁴⁰ HOETZEL, Jiří. *Soudní kontroly veřejné správy, op.cit.*, s. 14. Obdobně *E. Hácha* s odkazy na usnesení rakouského správního soudu (HÁCHA, Emil. *Nejvyšší správní soud, op. cit.*, s. 834).

¹³⁴¹ HILAROWICZ, Tadeusz, *op. cit.*, s. 111.

¹³⁴² Srov. § 4 odst. 1 písm. a) s.ř.s. Nejvyšší správní soud zde zřejmě vyšel z toho, že Poslanecká sněmovna je „jiným orgánem“, kterému bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. K tomu srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*, s. 22-23.

¹³⁴³ Srov. § 18 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o sdružování). Politickými stranami zde pro zjednodušení rozumím i politická hnutí ve smyslu citovaného zákona.

¹³⁴⁴ Srov. § 94 odst. 1 písm. b) s.ř.s. Podle § 95 s.ř.s. je k tomuto řízení příslušný Nejvyšší správní soud.

za splněnou, dochází tím současně k obnově její činnosti. V případě negativního rozhodnutí Poslanecké sněmovny se jedná o rozhodnutí správního úřadu zasahující do subjektivních veřejných práv politické strany, přezkoumatelné v rámci správního soudnictví. Správnímu soudu tak přísluší právo takového rozhodnutí Poslanecké sněmovny zrušit a zavázat ji právním názorem ... Pokud by se Poslanecká sněmovna předloženou dokumentací vůbec nezabývala a nijak by nerozhodla, představuje prostředek soudní ochrany žaloba proti nečinnosti správního orgánu ...“.¹³⁴⁵ Podle Nejvyššího správního soudu přitom Poslanecká sněmovna musí přiměřeně aplikovat ustanovení správního řádu.¹³⁴⁶

Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí dále dovodil, že „politické strany nemohou být při rozhodování o pozastavení jejich činnosti (resp. o jejich rozpuštění) vystaveny svévoli státních orgánů. Musí mít proto k dispozici dostatečné procesní prostředky tak, aby této potencionální svévoli mohly účinně čelit. Přitom je zřejmé, že tyto prostředky ochrany musí nabídnout nezávislá a nestranná soudní moc (čl. 36 Listiny základních práv a svobod).“

Vykonává-li proto komora parlamentu veřejnou správu a je tedy správním orgánem v materiálním (funkčním) smyslu, vykonavatelem veřejné správy, která zasahuje do veřejných subjektivních práv jednotlivce, spadá tato činnost v České republice pod soudní přezkum v rámci správního soudnictví.¹³⁴⁷ Tento závěr může být opět inspirující pro polskou teorii, popřípadě soudně-správní praxi v následujícím případě.

Podle čl. 171 odst. 3 Ústavy PR může Sejm jako komora parlamentu na návrh předsedy Rady ministrů rozpustit usnášející orgán územní samosprávy, jestliže tento orgán zvlášť závažným způsobem porušuje Ústavu PR nebo zákony.¹³⁴⁸ Na toto

¹³⁴⁵ Usnesení NSS z 29. 8. 2007, č.j. Obn 1/2006-11, č. 1386/2007 Sb. NSS, seš. 12.

¹³⁴⁶ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Nejvyšší správní soud tento závěr vztáhl na lhůty pro vydání rozhodnutí obsažené v § 71 správního řádu.

¹³⁴⁷ Ponechávám zde stranou, že politická strana má rovněž možnost podat zvláštní ústavní stížnost, kterou se u Ústavního soudu může domáhat rozhodnutí o tom, zda rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo jiné rozhodnutí týkající se činnosti politické strany je ve shodě s ústavními nebo jinými zákony (srov. čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR).

¹³⁴⁸ Sejm společně se Senátem reprezentují v Polské republice moc zákonodárnou (čl. 10 odst. 2 a čl. 95 odst. 1 Ústavy PR). Ve stanovených případech jednají Sejm a Senát společně za předsednictví maršálka Sejmu nebo v jeho zastoupení maršálka Senátu jakožto Národní shromáždění (čl. 114 odst. 1 Ústavy PR). Ústava neuzivá pojem „parlament“, ale jak poukazuje P. Winczorek, neznamená to, že tento termín a jeho odvozeniny nemohou být v právníkém, ale i běžném jazyce používány (WINCZOREK, Piotr. *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., op. cit., s. 125*).

ustanovení pak navazuje úprava v jednotlivých zákonech o územní samosprávě, podle kterých v případě, kdy dochází ze strany rady obce k opakovanému porušování Ústavy nebo zákonů, může Sejm na návrh předsedy Rady ministrů rozpustit usnesením radu obce¹³⁴⁹ a obdobnou pravomoc má Sejm ve vztahu k radě okresu¹³⁵⁰ i k sejmíku vojvodství.¹³⁵¹

Podle obecné teorie komunálního práva se rozpuštění zastupitelského orgánu jednotky územní samosprávy považuje za nejzávažnější zásah do územní samosprávy.¹³⁵² Samostatnost jednotek územní samosprávy je přitom podle Ústavy PR pod ochranou soudu¹³⁵³ a obdobné ustanovení obsahuje rovněž Evropská charta místní samosprávy.¹³⁵⁴ V úpravě českého soudního řízení správního je přitom ochrana územních samosprávných celků proti rozpuštění zastupitelstva výslovně zakotvena.¹³⁵⁵

Právě z důvodu ústavně a mezinárodněprávně zakotveného práva jednotky územní samosprávy na soudní ochranu kontrola činnosti veřejné správy polskými správními soudy zahrnuje rovněž rozhodování o žalobách proti aktům dozoru nad činností orgánů jednotek územní samosprávy.¹³⁵⁶ Je však správním soudem přezkoumatelné usnesení Sejmu o rozpuštění usnášejícího orgánu územní samosprávy?

Podle polského Ústavního tribunálu toto usnesení před správními soudy napadnutelné není.¹³⁵⁷ Podle Ústavního tribunálu není toto usnesení dozorčím rozhodnutím, ale jedná se o „represivní a disciplinární prostředek *sui generis*“ vůči

¹³⁴⁹ Srov. čl. 96 odst. 1 zákona o obecní samosprávě (ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 95).

¹³⁵⁰ Srov. čl. 83 odst. 1 zákona o okresní samosprávě (ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 578).

¹³⁵¹ Srov. čl. 84 odst. 1 zákona o samosprávě vojvodství (ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 576).

¹³⁵² KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*, op. cit., s. 348.

¹³⁵³ Srov. čl. 165 odst. 2 Ústavy PR. Ústava PR v čl. 15 odst. 1 stanoví, že územní zřízení Polské republiky zaručuje decentralizaci veřejné moci, a v čl. 171 odst. 1, že činnost územní samosprávy podléhá dozoru z hlediska zákonnosti.

¹³⁵⁴ Podle čl. 11 Evropské charty místní samosprávy (v České republice vyhlášena pod č. 181/1999 Sb., v Polské republice pod Dz.U. 1994 Nr 124, poz. 607) mají místní společenství za účelem zajištění svobodného výkonu svých pravomocí a dodržování zásad místní samosprávy zakotvených v ústavě nebo ve vnitrostátním zákonodárství právo obracet se na soudy.

¹³⁵⁵ Podle § 67 písm. b) s.ř.s. tam, kde zvláštní zákon svěřuje orgánu územního samosprávného celku oprávnění podat žalobu proti rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva, se přiměřeně použije úprava řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. O rozpuštění zastupitelstva obce, kraje nebo hlavního města Prahy však rozhoduje Ministerstvo, o rozpuštění zastupitelstva městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města zastupitelstvo územně členěného statutárního města a o rozpuštění zastupitelstva městské části hlavního města Prahy zastupitelstvo hlavního města Prahy, tedy „typické“ správní orgány. Srov. kapitolu 5.

¹³⁵⁶ Srov. čl. 3 § 2 bod 7 p.p.s.a.

¹³⁵⁷ Usnesení Ústavního tribunálu z 5. 10. 1994, sp.zn. W 1/94, LexPolonica č. 361989.

orgánu systematicky porušujícímu Ústavu nebo zákony a Sejm zde není orgánem dozoru. Tuto kontrolu Ústavní tribunál v citovaném usnesení vyloučil rovněž s poukazem na ústavní pozici Sejmu v systému státních orgánů a nedostatek ústavního základu soudně-správní kontroly jeho usnesení. Závěr o neexistenci pravomoci správních soudů v této věci aprobejují i mnozí zástupci polské doktríny.¹³⁵⁸

Nicméně tento názor není přijímán bez výhrad. *P. Chmielnicki* jej v komentáři k zákonu o obecní samosprávě pocházejícím z pera jiného kolektivu autorů relativizuje poměrně závažnými argumenty poukazujícími na změnu právní úpravy a vyslovuje se pro novou analýzu tohoto problému.¹³⁵⁹

J. Jagoda rozlišuje akty dozoru *stricto sensu* a akty dozoru *largo sensu*.¹³⁶⁰ Zatímco těmi prvními rozumí pouze rozhodnutí vydaná ve formě předvídané jednotlivými zákony o samosprávách a vydané orgány výslovně označenými jako „orgány dozoru“, těmi druhými rozumí dozorčí činnosti vykonávané jakýmkoliv orgány, které mají dozorovou pravomoc nad jednotkami územní samosprávy.¹³⁶¹ Tato autorka dále poukazuje na to, že užší pojetí pojmu „akt dozoru“ může vést ke zúžení soudní ochrany a ke snížení ochrany samostatnosti jednotek územní samosprávy.¹³⁶²

Podle mého názoru skutečnost, že Ústava PR neoznačuje Sejm za orgán dozoru,¹³⁶³ by neměl v daném případě hrát větší roli, neboť – jak poukazuje

¹³⁵⁸ Srov. např. JYŻ, Gabriela In SZEWC, Andrzej, JYŻ, Gabriela, PŁAWECKI, Zbigniew. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. 3. wydanie. Warszawa : Wolters Kluwer, 2010, s. 731; MATAN, Andrzej In DOLNICKI, Bogdan (red.) *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Warszawa : Wolters Kluwer, 2010, s. 899; DRACHAL, Janusz, JAGIELSKI, Jacek, STANKIEWICZ, Rafał In HAUSER, Roman, WIERZBOWSKI, Marek (red.) *Komentarz*, s. 69.

¹³⁵⁹ CHMIELNICKI, Paweł In CHMIELNICKI, Paweł (red.) *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Warszawa : LexisNexis, 2010, s. 775-776. Snad tuto „výzvu“, která se objevovala již v předešlých vydáních komentáře, vyslyšeli další zástupci polské administrativistiky, neboť tato otázka skutečně byla již podrobně analyzována. Srov. KOWALSKI, Grzegorz. Rozwiązanie przez Sejm organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. In PARCHOMIUK, Jerzy, ULJASZ, Bogusław, KRUK, Emil (red.) *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce. Ogólnopolska konferencja naukowa. Łańcut, 12–14 czerwca 2008 r.* Warszawa : Wolters Kluwer, 2009, s. 281-297; JAGODA, Joanna. Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wobec ingerencji nadzorczych. In STEC, Mirosław, MAĆZYŃSKI, Marek (red.) *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*. Warszawa : Wolters Kluwer, 2011, s. 206-229. Ačkoliv spor o možnost přezkumu „dozorčího“ usnesení Sejmu správními soudy má (prozatím?) povahu sporu akademického, neboť k takové situaci nedošlo (srov. JAGODA, Joanna, *op. cit.*, s. 210), domnívám se, že „výzva“ *P. Chmielnického* je na místě, neboť takový diskurs může v případě potřeby správnímu soudu posloužit jako zdroj argumentů (třeba právě v rámci komparativního výkladu) a zároveň bude klást na jeho argumentaci vyšší nároky.

¹³⁶⁰ JAGODA, Joanna, *op. cit.*, s. 209.

¹³⁶¹ Tamtéž.

¹³⁶² Srov. tamtéž, s. 214 a literaturu tam uvedenou.

¹³⁶³ Srov. čl. 171 odst. 2 Ústavy PR *a contrario*.

P. Chmielnicki – zákon o řízení před správními soudy hovoří o „aktech dozoru“ a nikoliv „aktech orgánů dozoru“. ¹³⁶⁴

Na tomto místě proto nezbyvá než se ztotožnit s *J. Jagodou*, podle které je aktem dozoru přezkoumatelným ve správním soudnictví třeba rozumět rovněž usnesení Sejmu o rozpuštění usnášející orgán územní samosprávy a je proto třeba připustit v jeho případě kontrolu správního soudu. ¹³⁶⁵ Domnívám se, že pojem „akt dozoru“ ve smyslu zákona o řízení před správními soudy je třeba vykládat autonomně a tedy nikoliv zcela závisle na zákonech o samosprávě. Vždyť přece i pojem „správního rozhodnutí“, a to v obou zkoumaných státech, je vykládán autonomně a nezávisle na zákonech upravujících postup jeho vydávání. ¹³⁶⁶ Usnesení Sejmu je možno považovat za akt dozoru nad činností orgánů jednotek územní samosprávy, když jej Sejm může vydat v případě, že orgán jednotky územní samosprávy „závažným způsobem porušuje Ústavu nebo zákony“. Zajímavý je v tomto kontextu názor *B. Banaszaka*, že jestliže z Ústavy PR vyplývá, že samostatnost jednotek územní samosprávy je pod ochranou soudu, nejedná se o pouhé právo jednotky územní samosprávy na soudní ochranu, ale tato norma přikazuje jednotce územní samosprávy se na příslušný soud ve věci ochrany její samostatnosti a práv tuto samostatnost popisujících obrátit. ¹³⁶⁷ Jednotka územní samosprávy však k tomu musí mít dostupné procesní nástroje. Tu pak může zřejmě představovat právě žaloba ve správním soudnictví, neboť jiný efektivní prostředek soudní ochrany jednotka územní samosprávy nemá. ¹³⁶⁸ Lze však v soudním řízení správním přezkoumávat akty nebo činnosti Sejmu jako jedné z komor parlamentu?

9.4 Shrnutí

¹³⁶⁴ CHMIELNICKI, Paweł, *op. cit.*, s. 776.

¹³⁶⁵ JAGODA, Joanna, *op. cit.*, s. 217.

¹³⁶⁶ K tomu srov. např. WOŚ, Tadeusz In WOŚ, Tadeusz (red.) *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. 3. wydanie. Warszawa : LexisNexis, 2009, s. 48; VOPÁLKA, Vladimír et al. *Soudní řád správní. Komentář, op. cit.*, s. 149.

¹³⁶⁷ BANASZAK, Bogusław, *op. cit.*, s. 751.

¹³⁶⁸ Za ten není možno pokládat ústavní stížnost, když ta může směřovat nikoliv proti individuálnímu aktu aplikace práva, ale pouze proti normativnímu aktu, kterým usnesení Sejmu není. Dostatečnou soudní ochranu jednotce územní samosprávy ani nezajistí napadení ústavní stížností příslušných ustanovení zákonů o územní samosprávě, když pravomoc Sejmu přiznává přímo Ústava PR, nikoliv až zákony (k úvahám nad možností užití tohoto prostředku ochrany srov. KOWALSKI, Grzegorz, *op. cit.*, s. 294-296).

Judicializace orgánů veřejné moci a tlak ze strany jednotlivců domáhajících se ochrany svých práv na její rozšiřování do jisté míry narušuje některé doktrinní či dogmatické výklady o postavení ústavních orgánů či dělbě moci. Jak však uvádí A. Gerloch, „[z]ásadním spouštěcím mechanismem je zde ovšem soudobá koncepce lidských práv, imanentně zahrnující prostředky jejich ochrany, soudní v první řadě.“¹³⁶⁹ Z toho podle něj vyplývá, že nelze vyjmout prezidenta republiky ze soudní kontroly.¹³⁷⁰ To se bezpochyby vztahuje i na jiné ústavní orgány, zejména když svým jednáním zasahují či mohou zasahovat do veřejných subjektivních práv jednotlivce (či dokonce do práv a svobod základních). Takové jednání může přitom spadat pod materiální vymezení veřejné správy.

Domnívám se proto, že v soudobém demokratickém právním státě otázka nemůže znít tak, zda takovou vůbec kontrolu připustit, ale jaká forma je pro ni nejvýhodnější, tedy jinak z hlediska předmětu této kapitoly, zda je pro výkon takové kontroly vhodné správní soudnictví. Pro případnou argumentaci, že tím dochází k porušení zásady „dělby a rovnováhy“ moci ve státě, není možno zapomínat, že princip dělby a vzájemného vyvažování moci spočívá i na jejich vzájemné kontrole.¹³⁷¹ Na druhou stranu se situace, kdy činnost vrcholných ústavních orgánů typu prezidenta republiky či komory parlamentu podléhají přezkumu správních soudů, nejeví jako vhodná z koncepčního hlediska.

První řešení této situace, však pouze *de lege et constitutione ferenda*, představuje taková změny právní úpravy, která zabrání tomu, aby k těmto situacím vůbec docházelo. Vyjdeme-li z teze že není možné, aby ani individuální zásahy vrcholných ústavních orgánů do veřejných subjektivních práv nepodléhaly soudní kontrole, je možné tento problém vyřešit tak, že bude možnost, aby k těmto vůbec docházelo, eliminována. Je tak možné dané pravomoci přenést na jiný orgán. Kupříkladu pravomoci Poslanecké sněmovny vůči politickým stranám by tak v České republice mohly být převedeny na typický správní úřad¹³⁷² a státní občanství by mohl v Polské

¹³⁶⁹ GERLOCH, Aleš. K postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky *de constitutione lata a de constitutione ferenda*. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.) *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*, *op. cit.*, s. 38.

¹³⁷⁰ Tamtéž.

¹³⁷¹ Srov. GROSPÍČ, Jiří, *op. cit.*, s. 82-83.

¹³⁷² S tímto například počítá návrh zákona o veřejném dohledu nad hospodařením politických stran a politických hnutí a o změně některých dalších zákonů připravený Ministerstvem vnitra (č.j. MV-98239-

republiky udělovat Úřad pro věci cizinců (*Urząd do Spraw Cudzoziemców*). Nebo je možné výkon těchto pravomocí vrcholných ústavních orgánů modifikovat do úkonu čistě ceremoniální povahy, který by byl zbaven vlastností mocenského zásahu a práva a povinnosti by nekonstituoval. Takovéto řešení bylo ostatně již v literatuře navrhováno.¹³⁷³

Tam, kde se takovéto řešení nejeví jako vhodné a účelné, jakož i v období, než by k takové změně právní úpravy došlo, je v rámci druhé možnosti třeba zajistit možnost ochrany veřejných subjektivních práv a k tomu přizpůsobit její stávající systém. Jaké možnosti řešení situace, kdy se jednotlivec domáhá ochrany svých veřejných subjektivních práv, do kterých bylo zasaženo některým z ústavních orgánů, eventuelně šířeji možnosti přezkumu aktů vrcholných ústavních orgánů, nám český a polský ústavní pořádek a právní řád dovoluje uvažovat?¹³⁷⁴

Autoři, kteří zcela odmítají přijmout charakter aktů prezidenta republiky jakožto aktů správních a jejich přezkoumatelnost ve správním soudnictví, poukazují na neodpovědnost prezidenta republiky a připouští v těchto věcech jedině řízení o ústavní odpovědnosti či řízení o kompetenčních sporech.¹³⁷⁵ S odkazem na československou prvorepublikovou literaturu bylo již výše uvedeno, že odpovědnost určitého orgánu a přezkoumatelnost jeho aktů jsou instituty zcela odlišné.¹³⁷⁶ Navíc přes

5/LG-2011, <http://eklep.vlada.cz>), podle kterého by tato pravomoc přešla na nově zřízený Úřad pro veřejný dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí.

¹³⁷³ Jako jednu z možností legislativního řešení situace nejmenování kandidátů na funkci soudce toto navrhuje *J. Sulkowski* (srov. SUŁKOWSKI, Jarosław. *Uprawnienia Prezydenta RP do powoływania sędziów. Przegląd Sejmowy*, 2008, č. 4(87), s. 63).

¹³⁷⁴ Na tomto místě mám na mysli systémy ochrany těchto práv obecně. V konkrétních případech se pochopitelně nabízejí různé další možnosti řešení. Kupříkladu ve vztahu ke jmenování soudců *F. Dienstbier* navrhuje *de lege ferenda* systém ochrany práv v rámci moci soudní, která by byla více do tohoto procesu zapojena (DIENSTBIER, Filip. *Nejvyšší správní soud jako garant legality veřejné správy*. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.) *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* *op. cit.*, s. 211). Takovéto řešení je pochopitelně možné a je do jisté míry elegantní. Domnívám se však, že by to muselo být spojeno s posunem povahy jmenovací pravomoci prezidenta republiky směrem k jejímu ceremoniálnímu charakteru, takže se svým způsobem jedná o jednu z variant možností uvedených výše.

¹³⁷⁵ Srov. např. PAVLÍČEK, Václav. *Jmenovací a odvolací pravomoci prezidenta republiky*. In LOUŽEK, Marek (ed.) *Soudcovství v ČR – fikce nebo realita?* Praha : Centrum pro ekonomiku a politiku, *Ekonomika, právo, politika*, 2006, č. 52, s. 71-79. Podle *P. Sarneckého* se u všech aktů prezidenta republiky uplatní presumpce zákonnosti, dokud tuto presumpci neodstraní Státní tribunál svým nálezem ve věci ústavní odpovědnosti (SARNECKI, Paweł. *Glosa do výroku NSA 22 września 1994 r. (sygn. akt II SA 695, 696, 698-712/94)*. *Przegląd Sejmowy*, 1994, č. 4(8), s. 408, citováno podle SUŁKOWSKI, Jarosław. *Uprawnienia Prezydenta RP do powoływania sędziów*, *op. cit.*, s. 65).

¹³⁷⁶ Ze současné doby srov. např. ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Neodpovědnost prezidenta a soudní přezkoumatelnost některých jeho aktů*. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.) *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*, *op. cit.*, s. 158-161. Podle *V. Šimíčka* „neodpovědnost prezidenta je třeba

za nedlouho účinné rozšíření odpovědnosti prezidenta republiky před Ústavním soudem v České republice a přiblížení se tak v této věci polské úpravě ústavní odpovědnosti, nemůže tento institut představovat účinný prostředek ochrany veřejných subjektivních práv jednotlivce proti aktům prezidenta republiky, neboť pravomoc obžalovat je v obou případech pouze v rukou moci zákonodárné a rozhodnutí o odpovědnosti má následky pouze ve vztahu k osobě prezidenta republiky, nikoliv k jeho aktům. Navíc tento institut je zcela nepoužitelný v rámci ochrany proti „správním činnostem“ komory parlamentu.¹³⁷⁷

Rovněž v případě rozhodování kompetenčních sporů je předmět těchto řízení odlišný¹³⁷⁸ a ani zde se po mém soudu nemůže jednat o účinný prostředek nápravy. Nejedná se přitom pouze o to, že jednotlivec není k zahájení tohoto řízení legitimován,¹³⁷⁹ ale nikoliv každá situace, kde vrcholný ústavní orgán může svým jednáním zasahovat do veřejných subjektivních práv, popřípadě základních práv, musí představovat kompetenční konflikt.¹³⁸⁰

V úvahu tak připadá ochrana prostřednictvím ústavní stížnosti a ve správním soudnictví. Vyjdeme-li z výše představeného přístupu Nejvyššího správního soudu, dělícím kritériem mezi akty ústavními a akty správními je způsob regulace výkonu dané pravomoci, tedy zda je regulována samotnou ústavou, nebo zákonem. Výše byl zmíněn rovněž odlišný přístup *V. Sládečka*, v souladu s nímž můžeme povahu aktů ústavních orgánů určit podle toho, jaký předpis pravomoc tomuto ústavnímu orgánu přiznává.

vnímat ve smyslu toliko osobním (zejména trestněprávním) a nikoliv funkčním a že tedy z ústavní garance neodpovědnosti prezidenta z výkonu své funkce nelze bez dalšího dovodit též nepřezkoumatelnost jím vydaných aktů.“ (Tamtéž, s. 160-161).

¹³⁷⁷ Ústavní odpovědnost v česko-polském komparativním pohledu se dlouhodobě věnuje *M. Tomoszek*. Srov. např. TOMOSZEK, Maxim. Subjekty ústavní odpovědnosti a ústavní delikt podle Ústavy Polské republiky. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2009, č. 2; TÝŽ. The Concept of Constitutional Responsibility in the Polish Constitution – an Inspiration for Czech Constitutional Reform? *International and Comparative Law Review*, 2007, č. 18.

¹³⁷⁸ Český Ústavní soud rozhoduje spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu (čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy ČR), polský Ústavní tribunál rozhoduje kompetenční spory mezi ústředními ústavními orgány státu (čl. 189 Ústavy PR).

¹³⁷⁹ Srov. § 120 odst. 2 českého zákona o Ústavním soudu a čl. 192 Ústavy PR.

¹³⁸⁰ Příkladem nám zde může opět být situace nejmenování kandidátů na funkci soudce v Polské republice, přijmeme-li pochopitelně tezi, že zde mohlo dojít k porušení veřejných subjektivních práv. Když polský Ústavní tribunál rozhodoval ve věci kompetenčního sporu mezi prezidentem republiky a Státní radou pro soudnictví, vyslovil názor, že zatímco Státní rada pro soudnictví má pravomoc hodnotit kandidáty na funkci soudce, prezidentova pravomoc je tyto kandidáty jmenovat. Došel tak k závěru, že se v této věci nejednalo o skutečný kompetenční spor mezi prezidentem republiky a Státní radou pro soudnictví a řízení v této věci zastavil s ohledem na nepřipustnost vydání rozsudku (srov. usnesení TK z 23. 6. 2008, sp.zn. Kpt 1/08, LexPolonica č. 1968049; KRYSKA, David. Pravomoc prezidenta Polské republiky jmenovat soudce, *op.cit.*, s. 384).

Tedy je-li pravomoc přiznána samotnou ústavou, jedná se o akt ústavní, ve správním soudnictví nepřezkoumatelný, a je-li přiznána až obyčejným zákonem, jedná se o akt správní, ve správním soudnictví přezkoumatelný. V souladu s *V. Šimíčkem* by pak kritériem pro určení, které akty jsou přezkoumatelné soudem, měla být jejich způsobilost zasahovat do základních práv.¹³⁸¹

Podle mého názoru se jako nejracionálnější řešení jeví určitá syntéza všech tří přístupů. Netřeba hovořit o garanci soudního přezkumu tam, kde činnost vrcholných ústavních orgánů není schopna zasáhnout do subjektivních práv a svobod, zejména ústavně garantovaných práv a svobod základních. Rovněž se ztotožňuji s Nejvyšším správním soudem, že přezkoumatelné ve správním soudnictví obecně by mohly být i ty akty vrcholných ústavních orgánů, kde je výkon pravomoci vázán zákonem a kde dochází k zásahům do veřejných subjektivních práv jednotlivců, i když tato pravomoc byla založena přímo ústavou. Vrcholným ústavním orgánům může být totiž ústavou svěřena i pravomoc striktně správní povahy, při jejímž výkonu dochází k výkonu veřejné správy (správní právo jako konkretizace práva ústavního). Souhlasím tak s *V. Mikule*, podle kterého závěry meziválečné literatury na přezkoumatelnost aktů prezidenta republiky jsou využitelné rovněž v dnešních podmínkách demokratického právního státu.¹³⁸² Domnívám se ale – v souladu s českým Nejvyšším správním soudem – že je třeba obecně takto přistupovat i v tom případě, kdy takovouto pravomoc vykonává komora parlamentu.

Osobně považuji za významný argument pro připuštění přezkoumatelnosti správních činností prezidenta republiky či jiných vrcholných ústavních orgánů vedle již výše naznačených fakt, že přijetí opačného názoru by umožnilo zákonodárci (nebo ústavodárci) vyloučit soudní kontrolu tím způsobem, že by danou správní činnost převedl na tento ústavní orgán, ačkoliv by se jednalo o oblast, při které může být zasaženo do veřejných subjektivních práv nebo přímo do ústavně garantovaných práv základních.¹³⁸³

¹³⁸¹ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Neodpovědnost prezidenta a soudní přezkoumatelnost některých jeho aktů. *op. cit.*, s. 163-166.

¹³⁸² Srov. MIKULE, Vladimír. Soudní ochrana proti rozhodnutí, jímž byl předseda soudu odvolán z funkce – nová otázka. *Právní zpravodaj*, 2006, č. 3, s. 16.

¹³⁸³ K obdobné argumentaci srov. důvodovou zprávu ústavně-právního výboru k zákonu č. 164/1937 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě, In RÁDL, Zdeněk (usp.) *Nejvyšší správní soud. Komentář k zákonu ze dne 16. června 1937, číslo 164 Sb. z. a n. o nejvyšším správním soudě a k jednacímu řádu pro nejvyšší správní soud, publikovanému vládní vyhláškou ze dne 16. července 1937, číslo 191 Sb. z. a n., op. cit.*,

Na druhou stranu však není možné ve vztahu k českým reáliím oproti situaci v meziválečném Československu brát v potaz i existenci Ústavního soudu a incidenční kontroly ústavnosti prostřednictvím ústavní stížnosti.¹³⁸⁴ Z hlediska plnění funkcí správního soudnictví je totiž třeba věnovat pozornost rovněž vztahům mezi jednotlivými částmi veřejnoprávního soudnictví jako celku.¹³⁸⁵ Z tohoto důvodu považují ve vztahu k České republice *de lege et constitutione lata* za nejvhodnější přístup *V. Sládečka* a tam, kde je pravomoc založena přímo Ústavou ČR, neměl by být takový akt přezkoumáván ve správním soudnictví (ačkoliv se podle mého názoru může jednat rovněž o akt správní). Za splnění podmínek pro její podání zde však není možné vyloučit ochranu prostřednictvím ústavní stížnosti. Jen tento přístup umožní překonat ne zcela jasné vymezení jurisdikce mezi ústavním a správním soudnictvím v České republice,¹³⁸⁶ jehož důsledkem mimo jiné bylo, že správní akt prezidenta republiky o odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu bylo přezkoumáváno přímo Ústavním soudem,¹³⁸⁷ naopak nejmenování soudců bylo projednáváno ve správním soudnictví.

Uvedené však není možné vztáhnout na situaci v Polské republice. Vzhledem k neexistenci incidenční kontroly ústavnosti prostřednictvím ústavní stížnosti, kdy ústavní stížností nelze napadnout individuální akt aplikace práva.¹³⁸⁸ Zde je třeba podle mého názoru postupovat v souladu se závěry českého Nejvyššího správního soudu a tam, kde by' vrcholný ústavní orgán (prezident republiky, Sejm) vykonává veřejnou správu v materiálním smyslu, je třeba jej považovat za správní orgán ve funkčním smyslu a podrobit jeho činnost kontrole správního soudu bez ohledu na to, zda jeho

s. 123-124. Srov. též MIKULE, Vladimír. Soudní ochrana proti rozhodnutí, jímž byl předseda soudu odvolán z funkce – nová otázka, *op. cit.*, s. 16; ŠIMÍČEK, Vojtěch. Neodpovědnost prezidenta a soudní přezkoumatelnost některých jeho aktů, *op. cit.*, s. 164. Pro názornost: český zákonodárce by tak mohl utnout stále trvající a živou debatu o přezkoumatelnosti soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení státního občanství tím, že by tuto pravomoc převedl v souladu s polským příkladem na prezidenta republiky.

¹³⁸⁴ Jak na to poukazuje *V. Sládeček* (srov. SLÁDEČEK, Vladimír. Prezident republiky a soudní moc: ustanovování soudců. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.) *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*, *op. cit.*, s. 118-119). Srov. čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR, podle kterého rozhoduje Ústavní soud o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod.

¹³⁸⁵ Pro podrobnou analýzu srov. PÍTROVÁ, Lenka, POMAHAČ, Richard, *op. cit.*, s. 19-43.

¹³⁸⁶ Srov. kapitolu 3.

¹³⁸⁷ Srov. nález ÚS z 11. 7. 2006, sp.zn. Pl. ÚS 18/06, č. 130/2006 Sb.n.u.US, sv. 42. Dovolím si citovat ze separátního vota *P. Rychetského*: „*Postupem II. senátu ÚS, který řízení o ústavní stížnosti přerušil a plénu předložil akcesorický návrh, tak byl implicitně vysloven právní názor, že rozhodnutí prezidenta republiky jako orgánu veřejné moci vydané podle § 106 odst. 1 soudcovského zákona není správním aktem podléhajícím přezkumnému řízení podle soudního řádu správního a Ústavní soud si tak přisvojil pravomoc jakéhosi speciálního a jedinečného „odvolacího orgánu vůči aktům prezidenta republiky“.*

¹³⁸⁸ Srov. usnesení TK z 20. 4. 2005, sp.zn. SK 40/02, LexPolonica č. 387277.

pravomoc byla založena Ústavou PR nebo obyčejným zákonem. Opačný závěr by zcela anuloval soudní ochranu, což by mělo za následek odmítnutí spravedlnosti (*denegatio iustitiae*), což není podle mého názoru v demokratickém právním státě možné.¹³⁸⁹

Přesto přezkum aktů vrcholných ústavních orgánů v soudním řízení správním nepovažuji za vhodné řešení, neboť s sebou přináší několik problematických, až absurdních, důsledků, kdy pro příklad lze zmínit následující.

První naznačil sám český Nejvyšší správní soud ve věci nejmenování kandidátů na funkci soudce. Podle tohoto soudu „[z]a situace, kdy správnímu soudnictví nepřísluší volat k odpovědnosti prezidenta republiky, ale toliko posuzovat jeho akty, potom ten který případný výrok soudu však může ve skutečnosti znamenat toliko morální apel na prezidenta republiky, mířící na demokratické a právní cítění daného ústavního činitele při plnění jeho poslání jako součásti moci výkonné. Nicméně přesto, a zřejmě i právě proto, nelze ani za těchto okolností podle názoru Nejvyššího správního soudu rezignovat na poslání a funkci správního soudnictví, které míří, ve spojení s ochranou zákonnosti v rozhodování „správních orgánů“, na celkovou kultivaci výkonné moci (jejíž součástí prezident republiky je) ve smyslu obecně uznávaných a také převážně respektovaných principů demokratického a právního státu, a je třeba danou věc ve správním soudnictví řádně posoudit a ve věci meritorně rozhodnout.“¹³⁹⁰

Souhlasím zde se Z. Koudelkou v tom, že správní soudy nejsou povolány k tomu, aby vydávaly doporučení a morální apely.¹³⁹¹ Základní vlastnosti soudního rozhodnutí představují jeho autoritativnost a závaznost, která v sobě zahrnuje i vynutitelnost jeho obsahu.¹³⁹² Soudní rozhodnutí, a to včetně rozhodnutí správních soudů, musí být účinné,¹³⁹³ tedy schopné vyvolat v něm uvedené důsledky.¹³⁹⁴ Tyto

¹³⁸⁹ Ostatně již dnes se lze setkat s rozhodnutími polských správních soudů, kterými bylo meritorně rozhodnuto o žalobách proti činnostem či nečinnostem prezidenta republiky, a to ve věci práva na informace (srov. rozsudky Vojvodského správního soudu ve Varšavě z 11. 2. 2004, sp.zn. II SAB 391/03; z 30. 1. 2004, sp.zn. II SAB 376/03; z 23. 11. 2005, sp.zn. II SAB/Wa 167/05; z 6. 10. 2011, sp.zn. II SAB/Wa 277/11, www.nsa.gov.pl) nebo ve věci publikace mezinárodní smlouvy (srov. rozsudek NSA z 29. 5. 2003, sp.zn. SAB 419/02, LexPolonica č. 360982). Zajímavé je, že polský Nejvyšší správní soud se v případě naposled citovaného rozhodnutí za použití metody distinkce odchýlil od závěrů obsažených v usnesení NSA ve složení sedmi soudců z 9. 11. 1998, sp.zn. OPS 4/98, aby dovedl svou pravomoc, kdy použil obdobné dělení aktů prezidenta republiky, jaké představuje V. Sládeček.

¹³⁹⁰ Rozsudek NSS z 27. 4. 2006, sp.zn. 4 Aps 3/2005-35, č. 905/2006, seš. 8.

¹³⁹¹ KOUDELKA, Zdeněk. *Prezident republiky*, op. cit., s. 180-181.

¹³⁹² ZOULÍK, František In WINTEROVÁ, Alena a kol. *Civilní právo procesní : vysokoškolská učebnice*. 3. vydání, op. cit., s. 274-275.

¹³⁹³ K problematice účinnosti správních soudů srov. ROMAŇSKA, Marta. *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, op. cit.

vlastnosti rozhodnutí správních soudů vůči aktům vrcholných ústavních orgánů tak může být sporné.

Že k přezkumu těchto aktů není správní soudnictví povoláno, může naznačovat rovněž polská úprava soudního řízení správního, která v případě důvodnosti žaloby počítá nejen s obdobou francouzského institutu *astreinte*, kdy jestliže orgán veřejné správy rozsudek nevykoná, může strana požadovat, aby soud uložil správnímu orgánu pokutu, ale soud může v takovém případě vedle toho rozhodnout o existenci nebo neexistenci práva nebo povinnosti, jestliže to umožňuje povaha věci a okolnosti skutkového a právního stavu, které nevyvolávají důvodné pochybnosti.¹³⁹⁵ Důsledek, že by správní soud jmenoval prezidentem republiky nejmenované soudce či profesory či udělil státní občanství, přijmout pochopitelně nelze.

Druhý problematický důsledek vyplývá z výše uvedeného rozhodnutí českého Nejvyššího správního soudu ve věci přezkumu činnosti Poslanecké sněmovny, tedy že tato musí přiměřeně aplikovat ustanovení správního řádu. Znamená to tedy, že vrcholné ústavní orgány by měly v případě vydávání aktů správní povahy aplikovat přiměřeně obecná ustanovení o správním řízení obecně? Přijetí tohoto závěru však může vést k závěru, že by kupříkladu tyto orgány bylo třeba přiměřeně považovat za ústřední správní úřady a před podáním žaloby ve správním soudnictví podat opravný prostředek¹³⁹⁶ a přiměřeně zde použít ustanovení o rozkladu, respektive návrhu na nové projednání věci.¹³⁹⁷

Nejen z těchto důvodů se domnívám, že akty vrcholných ústavních orgánů (prezidenta republiky, komor parlamentu) bez ohledu na jejich povahu, které se dotýkají nejen ústavně garantovaných základních práv a svobod, ale rovněž (veřejných) subjektivních práv měly být přezkoumávány v rámci soudnictví ústavního.¹³⁹⁸ Rovněž zcela souhlasím s *J. Sulkovskim*, že zákonodárce ani ústavodárce by prezidentu republiky (tedy ani jiným vrcholným ústavním orgánům) neměli svěřovat pravomoc

¹³⁹⁴ Tamtéž, s. 486.

¹³⁹⁵ Srov. čl. 154 § 1-2 p.p.s.a.

¹³⁹⁶ Srov. např. § 68 písm. a) s.ř.s. a čl. 52 p.p.s.a.

¹³⁹⁷ Srov. § 152 českého správního řádu a čl. 127 § 3 polského správního řádu (ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.Ú. 1960 Nr 30, poz. 168).

¹³⁹⁸ Obdobně GERLOCH, Aleš. K postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky de constitutione lata a de constitutione ferenda, *op.cit.*, s. 39.

vydávat akty správní povahy.¹³⁹⁹ Tam, kde se tak stalo, však není možné rezignovat na soudní ochranu.

Z těchto důvodů se přimlouvám pro takovou změnu ústavní úpravy institutu ústavní stížnosti v obou zkoumaných státech, která by jednotlivci umožnila domáhat se přezkumu aktů vrcholných ústavních orgánů (třeba i taxativně stanovených) nejen z hlediska ústavnosti, ale i zákonnosti, a ochrany nejen ústavně garantovaných práv základních, ale všech veřejných subjektivních práv. Domnívám se, že takovýto závěr přispěje k lepšímu naplnění všech funkcí správního soudnictví a bude tak lépe uplatňován princip dělby moci nejen z hlediska klasické triády státních mocí, ale i z hlediska organizace celého veřejnoprávního soudnictví. Do té doby je však třeba přezkum správních aktů těchto orgánů v soudním řízení správním akceptovat. Principem, který musí nalézt v rozhodování soudů uplatnění je princip „sebeomezení“.

K tomuto principu na závěr připomenu slova *J. Kysely*. Ten ve stati na téma soudcovského státu, který je podle něj nevyhnutelně spjat se státem právním,¹⁴⁰⁰ uvádí jako jednu ze záruk proti zneužití moci ze strany soudců právě zásadu sebeomezení.¹⁴⁰¹ V souladu s touto zásadou je nutné na jednu stranu přenechat rozhodnutí „někomu více příslušnému legitimitou a funkcemi v ústavním systému“, na stranu druhou alibisticky nepřehazovat „horký brambor“.¹⁴⁰² Výše představená kazuistika (zejména v případě kandidátů na funkci soudce) v obou zkoumaných státech nám naznačuje pohyb na hranici obou těchto koncích. Tam, kde v České republice správní soudy poskytly jednotlivci ochranu namísto ústavního soudnictví, které by pro to bylo vhodnější, tam v Polské republice do jisté míry dochází k přehazování „horkého bramboru“, kde po čtyřech letech od vzniku sporu stále neexistuje pravomocné rozhodnutí ohledně možnosti domoci se ochrany před možným zásahem prezidenta republiky do veřejných subjektivních práv. Preciznější úprava v ústavách obou států představuje nejvhodnější řešení.

¹³⁹⁹ SULKOWSKI, Jarosław. Uprawnienia Prezydenta RP do powoływania sędziów, *op. cit.*, s. 65.

¹⁴⁰⁰ „Je-li něco regulováno právem, nespolehá se zpravidla na jeho dobrovolné dodržování, ovlivňované krom jiného neodstranitelnou nejednoznačností obecných právních norem vyjádřených v nutně nepřesném jazyce. Povědomí o nevyhnutelných sporech o právo, jakož i o eventualitě donucení k plnění právní povinnosti, ústí v důsledek založení soudní příslušnosti, tedy k judicializaci. Z principu právního státu se odvozuje příkaz efektivní ochrany práv, tj. soudní kontroly činnosti státu. Kde je právo, může být i spor o právo, a je rolí soudům imanentní takovéto spory řešit. V tomto smyslu je právní stát nevyhnutelně „soudcovský státem“.“ (KYSELA, Jan. Kdopak by se „soudcovského státu“ bál? In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.) *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?*, *op. cit.*, s. 140).

¹⁴⁰¹ Tamtéž, s. 140.

¹⁴⁰² Tamtéž.

Závěr

Provedeným srovnáním bylo prokázáno, že model českého a polského správního soudnictví vychází z totožných ideových a historických zdrojů a je si navzájem velice podobný. Příčiny odlišnosti jejich dnešní podoby možno spatřovat v několika důvodech. Jednak jím je v meziválečné době v polských zemích skutečně existující model pruského správního soudnictví s jeho koncepcí ochrany objektivního právního řádu a vícestupňovou soustavou. Obdobný model zůstal v meziválečném Československu nenaplněn. Vedle toho oproti správní soudnictví se ani po jeho zrušení a minimalizaci soudní kontroly veřejné správy po druhé světové válce v Polsku nestalo tabu. Vidíme zde kontinuitu celospolečenské diskuse na toto téma. Naproti tomu v Československu měla obdobná diskuse na toto téma na konci 60. let krátkého trvání, s neblahými důsledky pro její účastníky. V Polsku došlo k obnovení správního soudnictví již v roce 1980 a do procesu transformace na počátku 90. let Polsko vstoupilo s již fungujícím a svébytným správním soudem, kdežto v Československu bylo obnovení správního soudnictví až důsledkem demokratických změn. V době, kdy správní soudnictví v Československu a později České republice vykonávaly obecné soudy, již bylo v Polsku patrné, že kontrola veřejné správy omezená pouze na přezkum rozhodnutí správních orgánů a jednoinstanční správní soudnictví není ideálním modelem. Právě v tom, že polské správní soudnictví se nachází již ve čtvrté postrenesanční fázi a to české pouze ve druhé postrenesanční fázi, možno spatřovat rozdílnosti úprav jednotlivých institutů v dnešní době, neboť zkušenost je skutečně nepřenositelná.

Rozsah ústavního práva na soudní ochranu (právo na soud) je v obou zkoumaných státech sice v zásadě totožný, rozsah ústavního práva na ochranu práv před činnostmi veřejné správy však již nikoliv. Zatímco v České republice nalezneme výslovný ústavní základ pouze pro ochranu před rozhodnutími orgánů veřejné správy, v Ústavě PR existuje právo na ochranu zásadně před jakoukoliv činností veřejné správy. Rovněž ústavní základy organizace správního soudnictví vykazují podstatné rozdíly. V Polské republice uvedenou soudní kontrolu veřejné správy mají v souladu s Ústavou PR zásadně vykonávat zvláštní správní soudy tvořené Nejvyšším správním soudem a nižšími články správních soudů (organické správní soudnictví). Ústavní pořádek České republiky naopak nebrání, aby soudní kontrolu veřejné správy vykonávaly

obecné soudy nebo Ústavní soud, Ústava PR rovněž precizněji upravuje vztahy mezi všemi veřejnoprávními soudy vykonávajícími kontrolu veřejné správy, tedy Nejvyšším správním soudem, Ústavním tribunálem či Státním tribunálem.

Výhodnost ústavního zakotvení oddělené soustavy správních soudů vidíme z podrobnějšího srovnání úpravy organizace v obou státech. Jednak samostatná soustava správních soudů lépe zajišťuje specializaci soudů pro oblast správního práva. Polské řešení rovněž výrazně zvyšuje roli předsedy Nejvyššího správního soudu v organizaci správních soudů, jeho vliv na fungování a směřování celého systému. Výrazným rysem tohoto systému je oddělení soudní správy těchto soudů od jednotlivých ministerstev (spravedlnosti, financí), což zvyšuje nezávislost na veřejné správě, k jejíž kontrole jsou správní soudy povolány. Nakonec polská úprava organizace správního soudnictví lépe zajišťuje „propustnost“ personálního zabezpečení správních soudů ze strany zástupců vědecké obce a správních úřadů.

Polskou úpravu obecně je možno považovat za preciznější v tom smyslu, že z ní jasněji vyplývá, kdy je možné se u správních soudů ochrany před veřejnou správou dovolávat. České správní soudy se mnohé problémy, které byly výše nastíněny, snaží řešit pomocí rozšiřujícího výkladu *in favorem* jednotlivce a ochrany jeho práv. Je však otázkou, zda by tyto věci neměly být podrobeny spíše legislativním změnám. Patrné to je při vymezení aktů a činností, které je možno před správními soudy napadnout, nebo v úpravě opravných prostředků. Český zákonodárce konstruoval kasační stížnost jako nástroj pro sjednocování judikatury. Až praxe ukázala, že zde zákonitě musí existovat rovněž nástroj pro ochranu práv účastníka soudního řízení správního. Česká kasační stížnost by proto měla doznát změn v tom smyslu, že by se z ní měl stát buďto skutečný mimořádný opravný prostředek, ale pochopitelně se snížením některých „výhod“ dnes platných pro účastníky řízení, nebo by měla být změněna na řádný opravný prostředek, akcentující na prvním místě ochranu práv účastníků, až poté roli nástroje pro sjednocování judikatury. Ačkoliv obě cesty jsou v zásadě možné, výše jsem se vyslovil pro variantu druhou. Neexistence zásady instančnosti ve smyslu subjektivního práva na ústavní úrovni dává českému zákonodárci (oproti situaci v Polsku) tu výhodu, že může lépe kasační stížnost přizpůsobit potřebám plnění obou rolí, které by kasační stížnost měla plnit. Vedle toho zavedení procesního opravného prostředku proti incidenčním rozhodnutím správních soudů, zdá se být ještě

nezbytnějším než změna úpravy kasační stížnosti. Rovněž polskou úpravu restitučních opravných prostředků (např. obnovy řízení) možno označit za zdařilejší a zvyšující nejen stupeň ochrany práv účastníků soudního řízení správního, ale rovněž naplňující evropské trendy v této oblasti.

Naproti tomu ze srovnání vyplývá, že český systém řešení kompetenčních konfliktů mezi správou a soudy a soudy správními a soudy civilními, je výhodnější a nepřináší s sebou tolik nejasností a aplikačních problémů.

Rovněž by se český zákonodárce mohl inspirovat polskou úpravou posílením role státního zastupitelství a ombudsmana ve správním soudnictví, avšak zároveň při respektování jejich poslání. Co se týče mediace jako jednoho ze způsobů alternativního řešení sporů, nový český zákon o mediaci se může odlišnou koncepcí od polského mediačního řízení ve správním soudnictví, které se příliš neosvědčilo, stát účinným prostředkem ochrany práv. Až praxe však ukáže jeho možnou využitelnost ve správním soudnictví.

Ani v Polské republice, ani v České republice nepůsobí orgány, které bychom mohly označit za nezávislé správní tribunály, byť se jim podobají spíše některé orgány polské. Z výše uvedeného vyplývá, že zřizování orgánů tohoto typu (byť pro vybrané úseky správního práva) je třeba podporovat. Český zákonodárce zde má v tomto ohledu výhodu, když není nezbytně vázán zásadou dvojinstančnosti. Může tak založit efektivní a rychlý systém 2+1 se dvěma instancemi uvnitř veřejné správy, kdy druhá by byla nezávislá, s následným soudním přezkumem u jediného nejvyššího soudu. V Polské republice toto bez změny ústavní úpravy možné není.

Přes uvedené nedostatky české právní úpravy, způsobené jak absencí historické zkušenosti v určitých oblastech, tak neochotou kompetentních osob a orgánů vybavit správní soudnictví dalšími instrumenty pro zvýšení jeho efektivity, je patrné, že rozhodovací činnost správních soudů se nejasnosti a nedostatky zákonné úpravy snaží překlenout výkladem a poskytnout ochranu veřejných subjektivních práv všude tam, kde to je potřeba a kde to zákon nevylučuje. To vyplývá mimo jiné z výše rozebírané kazuistiky, podle které české správní soudy mohou přezkoumávat rovněž akty vrcholných ústavních orgánů typu prezidenta republiky nebo parlamentu, vykonávající-li správní činnost, při které dochází k zásahům do veřejných subjektivních práv jednotlivců. Ačkoliv jsem se výše vyslovil pro takovou změnu ústavní úpravy, která

by přezkum těchto aktů svěřila spíše ústavním soudům, nelze na druhou stranu akceptovat situaci nastalou v Polské republice, kde se správní soudy prozatím (?) drží konzervativní představy o nepřezkoumatelnosti těchto aktů ve správním soudnictví a při neexistenci incidenční kontroly ústavnosti Ústavním tribunálem se jednotlivci nedomůže ochrany.

Problém tak nespočívá ani tak na českých správních soudech, jako na tom, že jim není úpravou organizace a procesu umožněno ještě efektivněji plnit svou roli při kontrole a kultivaci veřejné správy a ochraně subjektivních práv jednotlivců. Domnívám se, že převzetí fungujících institutů z polského správního soudnictví by tento účel splnilo. Na druhou stranu pro polské správní soudy může být v mnohém inspirující právě praxe českých správních soudů.

Resumé

Tato práce srovnávací metodou zkoumá institut správního soudnictví v České republice a Polské republice. Jejím účelem je prokázat tradiční shodnost modelů správního soudnictví v obou státech, která potenciálně umožňuje v rozdílných oblastech vzájemné ovlivňování v legislativě, aplikační praxi i právní vědě. Práce je členěna do devíti základních částí.

V první části se autor zaměřuje na vymezení pojmu správního soudnictví, jak je chápán v obou státech, jeho účel a funkci. V této části je odlišováno správní soudnictví od jiných forem soudních kontrol veřejné správy a je zde ukázáno, které tyto formy za správní soudnictví není možné považovat. Správní soudnictví je v základních rysech vymezeno ve formálním pojetí jako činnost soudů v technickém smyslu, jejímž účelem je kontrola veřejné správy a ochrana subjektivních práv jednotlivce, které jsou zřizovány výhradně za tímto účelem.

V druhé části práce autor popisuje vývoj správního soudnictví v obou státech. Zvláštní význam má v tomto pohledu rakouská tradice správního soudnictví, když Československo a Polsko vznikly na počátku 20. století na území bývalé rakousko-uherské monarchie a po vzniku samostatných států se zde tento model udržel. První odklon polského správního soudnictví byl způsoben vlivy pruskými a francouzskými. Po druhé světové válce v obou zemích bylo správní soudnictví nahrazeno dozorem prokuratury. Narozdíl od Československa, kde proběhla podobná odborná diskuse pouze na konci 60. let, v Polsku probíhaly kontinuálně snahy o obnovení správního soudnictví. Nakonec došlo v Polsku k obnovení správního soudnictví již v roce 1980. Do procesu transformace na počátku 90. let proto Polsko vstoupilo s již fungujícím správním soudem, kdežto v Československu bylo obnovení správního soudnictví až důsledkem demokratických změn. V této části autor rovněž popisuje vývoj v 90. letech završený reformami správního soudnictví v obou státech v roce 2002.

V částech následujících se autor zaměřuje již na současnou právní úpravu.

V třetí části se autor věnuje popisu základů správního soudnictví z hlediska ústavního, mezinárodního a evropského práva. Nakořik jsou z důvodů společného členství obou států v Evropské unii a Radě Evropy základy správního soudnictví

z hlediska mezinárodních závazků takřka totožné, natolik se v ústavních úpravách projevuje odlišný vývoj při přijímání nových demokratických ústav v 90. letech minulého století. Narychlo přijímaná Ústava České republiky mnoho otázek spojených s fungováním správní justice neřeší, nebo je nechává otevřenými (rozsah soudní kontroly, organizace, vztah s ústavním soudnictvím, opravné prostředky apod.). Z toho pak vyplývá volnost pro zákonodárce, jak, a zda vůbec, určité prvky správního soudnictví upraví, či nikoliv. Vedle toho Ústava Polské republiky přijatá po dlouhé celospolečenské diskusi, navíc za situace již mnohaletého úspěšného fungování Nejvyššího správního soudu, tyto otázky upravila podrobněji. Mimo jiné tak polský ústavní pořádek garantuje právo na odvolací prostředek proti rozhodnutí správního soudu první instance, kdežto česká ústavní úprava se v tomto více podobá standardům mezinárodního práva, z nichž toto právo přímo dovodit nelze.

Ve čtvrté části práce se autor věnuje právní úpravě organizace soudů ve správním soudnictví. V této části jsou rozebrány ústavní základy organizace a podoba soustavy správního soudnictví. Následně se autor zabývá odděleně úpravou nižších článků této soustavy a úpravou nejvyšších správních soudů se zaměřením na soudce a jiný odborného personál a strukturu těchto soudů. Popis je zakončen výkladem o instrumentech pro sjednocování judikatury. V této části se autor snaží prokázat, jaké výhody pro celkové fungování správní justice s sebou přináší fungování celé soustavy zvláště správních soudů oddělených jak od veřejné správy, tak řádných soudů (organické správní soudnictví).

V páté části autor provádí srovnání pravomoci a působnosti soudů ve správním soudnictví. Nejprve se věnuje tomu, v jakých věcech jsou správní soudy v České republice a Polské republice příslušné rozhodovat. Ačkoliv z právní úpravy by spíše vyplývalo, že ochrana před veřejnou správou poskytovaná správními soudy je v Polské republice širší, nejnovější judikaturou českého Nejvyššího správního soudu se tento rozdíl stírá. V této části je pozornost věnována i jiným oblastem, které jsou správním soudům v obou státech svěřeny, jako rozhodování kompetenčních sporů, volební soudnictví, disciplinární (kárné) soudnictví, a jsou vysvětleny rozdíly v úpravách těchto oblastí v jednotlivých státech. Dále se v této části autor věnuje úpravě věcné a místní příslušnosti krajských soudů. Nakonec zde popisuje způsoby řešení kompetenčních sporů mezi správními soudy a soudy civilními. Zde Česká republika založila své řešení

na tradici meziválečné právní úpravy, která se tehdy velice podobala právní úpravě polské. Ze srovnání vyplývá, že česká úprava je v tomto směru vhodnější.

V šesté části se práce věnuje základní charakteristice řízení před správními soudy. Ze srovnání autor vyvozuje, že zatímco v České republice je akcentováno zejména poslání správních soudů chránit (veřejná) subjektivní práva osob, v polské právní úpravě hraje významnou roli jejich poslání provádět kontrolu činnosti veřejné správy. Tyto rozdíly se projevují v takových věcech, jako je nevázanost správního soudu první instance rozsahem a důvody žaloby, širším vybavením žalobní legitimace orgánům prokuratury, ombudsmana, jakož i společenským organizacím. Právě roli prokuratury (státního zastupitelství) a ombudsmana v soudním řízení správním je věnována zvláštní pozornost. V této části autor provádí rovněž srovnání zvláštních způsobů vedení řízení ve správním soudnictví, které označuje jako způsoby alternativního řešení sporů. Výsledkem je prokázání účelnosti jak legitimace orgánů veřejné žaloby, tak existence způsobů alternativního řešení sporů, které by podle autora měl být dále rozšiřovány.

Sedmá část práce je věnována opravným prostředkům v řízení ve správním soudnictví. Tady snad více než kdekoliv jinde se projevuje skutečnost, že s víceinstančním správním soudnictvím měla Polská republika zkušenost již v době meziválečné a že s možností podání opravných prostředků, jakož i užití jiných prostředků nápravy, byť v omezené míře, počítala polská úprava po obnovení správního soudnictví v roce 1980. Výsledkem je tak daleko širší možnost uplatnění těchto prostředků v polském soudním řízení správním, které poskytují jednotlivci širší ochranu jeho procesních práv a lépe vyhovují evropským trendům.

V osmé části se autor zabývá problematikou správního soudnictví v materiálním smyslu, tedy nezávislé kontrole veřejné správy prováděné orgány formálně nadále řazenými do moci výkonné (veřejné správy), avšak materiálně vystupujícími v pozici soudů (nezávislé správní tribunály). V obou zemích je možno setkat se s orgány, které se nezávislým správním tribunálům blíží, avšak žádný z nich kritéria na ně kladená nespĺňuje. V této části je poukazováno na výhody zřízení těchto orgánů.

V deváté části se autor věnuje kazuistice a obsahuje úvahu nad místem správního soudnictví v systému dělby moci. Jako trend současné doby se jeví podřídít přezkumu správních soudů rovněž správní činnosti orgánů tradičně se soudní kontrole

spíše vymykajících (prezident republiky, komora parlamentu). Zatímco české správní soudy tyto činnosti přezkouávají, polské správní soudy se drží konzervativního přístupu, který jejich soudní kontrolu odmítá. Autor nepovažuje ani jeden z přístupů za správný a vyslovuje se pro podrobení těchto činností soudů ústavních.

Závěr práce obsahuje shrnutí výsledků zkoumání.

Abstract

The aim of this thesis is to explore the institute of administrative judiciary in the Czech Republic and the Republic of Poland using the comparative method. Its purpose lies in proving traditional similarity of administrative judiciary in both countries which potentially allows mutual influencing in different areas of legislation, application of law and jurisprudence. The work is divided into nine parts.

In Chapter 1 of this thesis the author focuses on defining the concept of administrative judiciary, how it is comprehended in both analysed countries, its purpose and function. In this part administrative judiciary is distinguished from other forms of judicial reviews of public administration and it is outlined here which of these forms cannot be considered as a part of administrative judiciary. Administrative judiciary is formally characterized as judicial procedure (in technical meaning) whose purpose lies in the control over public administration and protection of civil rights.

In Chapter 2 the author describes the development of administrative judiciary in both countries. A special significance in this matter is given to the Austrian tradition of administrative judiciary that was adapted by Czechoslovakia and Poland when both sovereign states came into existence on the territory of the former Austro-Hungarian Empire. The first change of direction in the Polish administrative judiciary was made under Prussian and French influence. After the Second World War administrative judiciary was replaced with prosecution control in both countries. Unlike Czechoslovakia where there were only professional discussions being held in late 60s, Poland continuously struggled to restore administrative judiciary and they finally succeeded in 1980. Thanks to this fact Poland entered the process of transformation in 90s with restored administrative judiciary in function while in Czechoslovakia the restoration was a result of democratic changes. The author further describes the development in 90s until the last reform in both countries from 2002.

In the following parts of the thesis the author focuses on current legislation. Chapter 3 of this thesis has been devoted to describing the basics of administrative judiciary from the point of view of constitutional, international and European law. As a matter of fact, due to the fact that both countries are members of the European

Union and the Council of Europe, the foundations of administrative judiciary in both countries from the point of view of international obligations can be described as nearly the same. However, the constitutional regulations indicate a different development in the process of accepting new democratic laws in the 1990s. The rapidly legislated Constitution of the Czech Republic does not address many issues concerning functioning of administrative judiciary or leaves them open for interpretation (the scope of court control, organisations, relation to constitutional judiciary, legal means etc.). As a consequence, freedom for lawmakers emerges how or even if particular aspects of administrative judiciary will be altered or not. As a comparison, the Constitution of the Republic of Poland does embrace these details as it was accepted after a long-lasting social debate and with an already long-term, successfully existing Supreme Administrative Court of the Republic of Poland. To illustrate an example, the Polish constitutional order guarantees the right to appeal against the first instance administrative court of law whereas the Czech law in this respect follows standards of the international law which does not provide such a right.

Chapter 4 of this thesis embraces a discussion on legislation concerning the institution of court in administrative judiciary. Constitutional foundations of the institution and the character of the administrative judiciary system are both scrutinized in this part of the thesis. Moreover, the author examines separately the legislation of lower tiers of this system as well as legislation of higher administrative courts with a special focus on the judge as well as other professionals and the structure of the court itself. The description ends with a presentation of instruments for the judiciary to become uniform. The aim of the author is to prove which assets an independent functioning of administrative court system, separated both from the public administration and from the fair courts (unified administrative judiciary), might bring.

Chapter 5 of this thesis has been devoted to the comparison of power and court jurisdiction in the administrative judiciary. First of all, the issue has been addressed in which cases administrative courts in the Czech Republic and the Republic of Poland are allowed to make decisions. It might appear to be arising from the regulations that the protection from public administration is a broader term in the Republic of Poland than in the Czech Republic. However, the latest practice of the Supreme Administrative Court in the Czech Republic makes the difference become a blur. This part of the thesis

also outlines other areas which are entrusted to the administrative courts in both countries, such as decision making in jurisdictional disputes, election judiciary, and disciplinary (criminal) judiciary. Differences between both countries in the above mentioned fields of law have been discussed. Regulations concerning local authority of regional courts of law have been scrutinized in subsequent sections of this chapter. Finally, the author of this thesis describes ways of solving jurisdictional disputes between administrative and civil courts. At this point, the Czech Republic system is based on the tradition of the interwar legal regulations, which bore a close resemblance to the Polish regulations at that time. The comparison shows that the Czech regulations are more suitable in this field of analysis.

Chapter 6 of this thesis comprises of the basic characteristics of proceedings in the administrative courts. The author concludes from his comparative analysis that the current Czech system emphasizes the particular role of administrative courts to protect (public) subjective rights of legal persons whereas the Polish regulations highlight the importance of controlling the scope of activities of public administration. The aforementioned differences are to be observed in such fields as independence of the first instance administrative court in areas of the scope as well as causes for legal actions, more extensive range of legal actions authorization by prosecuting bodies, an ombudsman as well as social organizations. In fact, it is the role of public prosecutor and ombudsman that has been addressed in the thesis as one of the most significant points. In this part of analysis, the author also discusses and compares non-standard proceedings in the administrative judiciary, which have been marked as alternative ways of solving disputes. The result is supposed to be proving effectiveness and authorization of public prosecution bodies as well as existing ways of alternative disputes' solving, which ought to be extended according to the present author.

Chapter 7 of this thesis has been devoted to legal remedies in the administrative judiciary proceedings. At this point, it is more than anywhere else visible that the Republic of Poland had experience related to administrative judiciary as soon as in the Interwar period and the Polish law following the resumption of administrative judiciary in the year 1980 provided for the possibility to serve legal remedies as well as to take advantage of other legal means. The result thereof is a more extensive possibility to assert these means in the Polish administrative court prosecution which give a legal

person a wide protection of his rights and follow the European trends in a more accurate way.

In Chapter 8 of this thesis, the issue of administrative court in the material sense has been addressed, i.e. independent controls of administrative judiciary run by bodies which are now formally arranged as the executive power (public administration), performing however in the court position in a material sense (independent administrative tribunals). In both countries one can come across bodies which relate to the independent administrative tribunal. However, none of them fulfil suitable criteria to be considered as such. Advantages of establishing such bodies are highlighted in this part of the thesis.

In the last Chapter of the thesis, the author focuses on casuistry and the place of administrative judiciary in the system of power sharing. It appears as a modern trend to subordinate the administrative activity bodies, which are traditionally beyond the court control (the president of the republic, chambers of parliament) to the review of administrative courts. For the time being, the Czech administrative courts of law review such activities whereas the Polish administrative courts of law stick to the conservative approach, whereby their legal control is rejected. The author does not want to take sides or favour any of the aforementioned approaches and stands for submitting these activities to the constitutional law.

The conclusion of the thesis comprises of a summary of all chapters presented by the author.

Seznam použité literatury a pramenů

Monografie, učebnice, studie a sborníky:

- ADAMIAK, Barbara. *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*. Wrocław : Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1980
- ADAMIAK, Barbara, BORKOWSKI, Janusz. *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*. 6. wydanie. Warszawa : LexisNexis, 2008, ISBN 9788373349513
- ADAMIAK, Barbara, BORKOWSKI, Janusz. *Metodyka Pracy Sędziego w Sprawach Administracyjnych*. Warszawa : Wolters Kluwer, 2009, ISBN 978-83-7601-821-8
- ANTONIOLLI, Walter., KOJA, Friedrich. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 3. Aufl. Wien : Manz, 1996, ISBN-10 3214046578, ISBN-13 9783214046576
- BIAŁOCERKIEWICZ, Jan. *Nowe polskie prawo o cudzoziemcach*. Toruń : Dom Organizatora, 2003, ISBN 8372851573
- BIAŁOCERKIEWICZ, Jan. *Cudzoziemcy w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. – o cudzoziemcach wraz z przepisami wykonawczymi wg stanu prawnego na dzień 1 lipca 2001 r.* 2. wydanie. Toruń : Dom Organizatora, 2001
- BOĆ, Jan. *Prawo administracyjne*. 12. wydanie. Wrocław : Kolonia Limited, 2007, ISBN 9788360631164
- BROTHÁNKOVÁ, Jana, ŽIŠKOVÁ, Marie. *Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, 2006, ISBN 80-7201-579-6
- DAUTER, Bogusław. *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*. 2. wydanie. Warszawa : LexisNexis, 2009, ISBN 9788376200873
- FILIP, Jan, SVATOŇ, Jan. *Státověda*. 5. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2011, ISBN 978-80-7357-685-1
- FILIPEK, Józef. *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część I*. Kraków : Zakamycze, 2003, ISBN 8373332383
- GARLICKI, Leszek. *Sądownictwo administracyjne w Europie zachodniej*. Warszawa : Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1990, ISBN 8301096314
- GARLICKI, Leszek. *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. 6. wydanie. Warszawa : LIBER, 2002, ISBN 8372060789
- GERLOCH, Aleš. *Teorie Práva*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2004, ISBN 80-86473-85-6
- GOŁASZEWSKI, Piotr. *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*. Warszawa: C. H. Beck, 2009, ISBN 9788325504588
- HANAUSEK, Stanisława. *Orzeczenie sądu rewizyjnego w procesie cywilnym*. Warszawa : Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1966
- HANDRLICA, Jakub. *Nezávislé správní orgány*. Praha : Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, 2009, č. 3
- HAUSER, Roman (red.) *15 lat Naczelnego Sądu Administracyjnego*. Warszawa : Dom Wydawniczy ABC, 1995, ISBN 8385148507

- HAUSER, Roman, NIEWIADOMSKI, Zygmunt, WRÓBEL, Andrzej (red.) *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*. Tom 6. Warszawa : C.H.Beck, 2011, ISBN 978-83-255-2029-8
- HILAROWICZ, Tadeusz. *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*. Warszawa : Księgarnia F. Hoesicka, 1925
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha : C.H.Beck, 2006, ISBN 80-7179-442-2
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009, ISBN 978-807400-049-2
- HOETZEL, Jiří. *Soudní kontroly veřejné správy*. Praha : Všehrd, 1924
- HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha : Melantrich, 1934
- HOLLÄNDER, Pavel. *Ústavněprávní argumentace – ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu*. Praha : Linde Praha, 2003, ISBN 80-86131-37-8
- CHORAŻY, Krzysztof, TARAS, Wojciech, WRÓBEL, Andrzej. *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*. 4. wydanie. Warszawa: Wolters Kluwer, 2009, ISBN 9788376013565
- CHRÓŚCIELEWSKI, Wojciech, TARNO, Jan Paweł. *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*. 3. wydanie. Warszawa: LexisNexis, 2009, ISBN 9788376208503
- JAŚKOWSKA, Małgorzata, MASTERNAK, Marian, OCHENDOWSKI, Eugeniusz. *Postępowanie sądownoadministracyjne*. 3. wydanie. Warszawa : LexisNexis, 2007, ISBN 978-837374-701-4
- JENDROŚKA, Jan. *Ogólne postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*. Wrocław: Kolonia Limited, 2007, ISBN 9788360631034
- JODŁOWSKI, Jerzy, RESICH, Zbigniew, LAPIERRE, Jerzy, MISIUK-JODŁOWSKA, Teresa, WEITZ, Karol. *Postępowanie cywilne*. 6. wydanie. Warszawa : LexisNexis, 2009
- JOSEPH, Sarah, SCHULTZ, Jenny, CASTAN, Melissa. *The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Materials and Commentary*. 2nd edition. New York : Oxford University Press, 2005, ISBN 9780199285419
- KANIA, Michał. *Zwyczajne środki zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Warszawa : Wolters Kluwer, 2009, ISBN 978-83-7601-463-0
- KIJOWSKI, Dariusz Ryszard (red.) *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Raport Programu Administracji Publicznej*. Warszawa : Instytut Spraw Publicznych, 2000, ISBN 83-86917-69-5
- KIJOWSKI, Dariusz Ryszard, PŁOSKONKA, Józef, PRUTIS, Stanisław, SROCKI, Stanisław, STEC, Mirosław. *Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego. Raport Programu Administracji Publicznej*. Warszawa : Instytut Spraw Publicznych, 1999, ISBN 83-86917-82-2
- KLÍMA, Karel, JIRÁSEK, Jiří (eds.) *Pocta Jánu Gronsému*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, ISBN 978-80-7380-094-9
- KLOKOČKA, Vladimír, WAGNEROVÁ, Eliška. *Ústavy států Evropské unie*. 1. díl. Praha : Linde Praha, 2004, ISBN 80-7201-056-5

- KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavy států Evropské unie*. 2. díl. Praha : Linde Praha, 2005, ISBN 80-7201-556-7
- KMIECIK, Zbigniew R. *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*. 2. Wydanie. Warszawa : Wolters Kluwer, 2011, ISBN 9788326413957
- KMIECIAK, Zbigniew (red.) *Polskie sądownictwo administracyjne*. Warszawa : C.H.Beck, 2006, ISBN 8374833548
- KMIECIAK, Zbigniew. *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*. Warszawa : Wolters Kluwer, 2010, ISBN 9788326400919
- KMIECIAK, Zbigniew (red.) *Postępowanie administracyjne w Europie*. 2. wydanie. Warszawa : Wolters Kluwer, 2010, ISBN 9788326401121
- KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna. *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym*. 2. wydanie. Warszawa : LexisNexis, 2010, ISBN 978-83-7620-441-3
- KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha : Wolters Kluwer, 2010, ISBN 978-80-7357-561-8
- KOUDELKA, Zdeněk. *Prezident republiky*. Praha : Leges, 2011, ISBN 978-80-87212-95-0
- KORZENIOWSKA, Agnieszka. *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*. Kraków : Zakamycze, 2002, ISBN 83-7333-119-0
- KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva ve složitých případech. K úloze právních principů v judikatuře*. Praha : Karolinum, 2002, ISBN 80-246-0483-3
- LANG, Jacek. (red.) *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*. 4. wydanie. Warszawa: LexisNexis, 2010, ISBN 9788376205038
- LANGROD, Jerzy Stefan. *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnem uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*. Warszawa 1925
- LANGROD, Jerzy Stefan. *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*. Tom I. Kraków : Wydawnictwo Księgarni Stefana Kamińskiego, 1948
- LANGROD, Jerzy Stefan. *Kontrola administracji. Studja*. Warszawa-Kraków, 1929
- LEGOMSKY, Stephen. H. *Specialized justice: courts, administrative tribunals and a cross-national theory of specialization*. New York : Oxford University Press, 1990, ISBN 978-0-19-825429-4
- LEOŃSKI, Zbigniew. *Zarys prawa administracyjnego*. 2. wydanie. Warszawa : LexisNexis, 2006, ISBN 83-7334-627-9
- MAISEL, Witold. *Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*. Warszawa – Poznań 1976
- MALEC, Dorota. *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*. Warszawa – Kraków 1999, ISBN 830112542X
- MALÝ, Karel a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. vydání. Praha : Linde Praha, 2003, ISBN 80-7201-433-1
- MASTERNAK–KUBIAK, Małgorzata, KUCZYŃSKI, Tadeusz. *Prawo o ustroju sądów administracyjnych*. Warszawa : Wolters Kluwer, 2009, ISBN 9788376015958
- MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha : Linde Praha, 1996, ISBN 80-7201-021-2
- MERKL, Adolf. *Obecné právo správní*. 1. díl. Praha – Brno : Orbis, 1931

- MERKL, Adolf. *Obecné právo správní*. 2. díl. Praha–Brno : Orbis, 1932
- MIKOŁAJCZYK, Barbara. *Osoby ubiegające się o status uchodźcy. Ich prawa i standardy traktowania*. Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2004, ISBN 8322613806
- NIEWIADOMSKI, Zygmunt (red.) *Prawo administracyjne*. 4. wydanie. Warszawa : LexisNexis, 2009, ISBN 9788376201948
- NOWAK, Manfred. *UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll. CCPR-Kommentar*. Kehl am Rhein – Strassburg – Arlington : Engel Verlag, 1989
- PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda*. Praha : Linde Praha, 1998, ISBN 80-7201-141-3
- dále citováno jako
- PAVLÍČEK, Václav a kol. *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*. Praha : Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 1999, ISBN 80-85889-29-3
- PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 1. vydání. Praha : Leges, 2011, ISBN 978-80-87212-90-5
- PERNTHALER, Peter. *Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag*. Wien : Wilhelm Braumüller, 1977, ISBN 3-7003-0482-X
- PIĄTEK, Wojciech. *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*. Warszawa : Wolters Kluwer, 2011, ISBN 9788326414114
- PÍTROVÁ, Lenka, POMAHAČ, Richard. *Evropské správní soudnictví*. Praha : C.H.Beck, 1998, ISBN 80-7179-183-0
- POMAHAČ, Richard. *Evropské veřejné právo*. 2. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2010, ISBN 978-80-7357-516-8
- ROMAŃSKA, Marta. *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*. Warszawa : LexisNexis, 2010, ISBN 9788376204628
- RYBA, Jan, SOUČKOVÁ, Marie. *Správní soudnictví v České republice*. Praha: Orac, 1999, ISBN 80-86-199-08-8
- SARNECKI, Paweł (red.) *Prawo konstytucyjne RP*. 4. wydanie. Warszawa: C. H. Beck, 2002, ISBN 8372470774
- SAWICKI, Jan. *Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*. Warszawa : Księgarnia F. Hoesicka, 1924
- SIEDLECKI, Władysław (red.) *System prawa procesowego cywilnego. Tom III : Zaskarżanie orzeczeń sądowych*. Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź : Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, 1986, ISBN 8304018241
- SIEDLECKI, Władysław, ŚWIEBODA, Zdzisław. *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*. 5. wydanie. Warszawa : LexisNexis, 2004
- SIEDLECKI, Władysław. *Postępowanie Cywilne. Zarys Wykładu*. Warszawa : Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1987.
- SKOCZYLAS, Andrzej. *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość przez NSA*. Warszawa: LexisNexis, 2008, ISBN 9788373349421
- SKRZYDŁO, Wiesław. (red.) *Polskie prawo konstytucyjne*. 4. wydanie. Lublin: Verba, 2005, ISBN 8389468298

- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009, ISBN 978-80-7357-382-9
- SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha : Wolters Kluwer, 2010, ISBN 978-80-7357-518-2
- SLÁDEČEK, Vladimír, POUPEROVÁ, Olga. a kol. *Správní právo - zvláštní část (vybrané kapitoly)*. Praha : Leges, 2011, ISBN 978-80-87212-80-6
- SOBIERALSKI, Krzysztof. *Wznowienie Postępowania Sądowoadministracyjnego*, Kraków : Zakamycze, 2003
- SOBOTA, Emil, VOREL, Jaroslav, KŘOVÁK, Rudolf, SCHENK, Antonín. *Československý prezident republiky. Státoprávní instituce a její život*. Praha : Orbis, 1934
- STANISLAV, Antonín. *Druhy žalob ve správním soudnictví*. (Diplomová práce). Plzeň : Západočeská univerzita v Plzni. Fakulta právnická, 2010
- STAROŚCIAK, Jerzy. *Prawo administracyjne*. 5. wydanie. Warszawa : Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1978
- STEC, Roman (red.) *Prawne formy działalności administracji publicznej. Wybór i opracowanie źródeł*. Warszawa : ASPRA, 2008, ISBN 9788375450187
- SUWAJ, Robert. *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*. Warszawa : Wolters Kluwer, 2009, ISBN 9788376017983
- SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha : Linde Praha, 2007, ISBN 9788072016761
- WEYR, František. *Československé právo ústavní*. Praha : Melantrich, 1937
- WIERZBOWSKI, Marek, SZUBIAKOWSKI, Marek, WIKTOROWSKA, Aleksandra. *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*. 11. wydanie. Warszawa : C. H. Beck, 2007
- WILBRANDT-GOTOWICZ, Martyna Barbara. *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*. Toruń : Dom Organizatora, 2005, ISBN 8372852456
- WINTEROVÁ, Alena a kol. *Civilní právo procesní. Vysokoškolská učebnice*. 3. vydání. Praha : Linde, 2004, ISBN 80-7201-464-1
- WINTEROVÁ, Alena a kol. *Civilní právo procesní. Vysokoškolská učebnice*. 6. vydání. Praha : Linde, 2011
- WOŚ, Tadeusz. *Postępowanie sądowoadministracyjne*. 2. wydanie. Warszawa : Wydawnictwa Prawnicze PWN, 1999, ISBN 8387558621
- WOŚ, Tadeusz, KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna, ROMAŃSKA, Marta. *Postępowanie sądowoadministracyjne*. 3. wydanie. Warszawa : LexisNexis, 2009, ISBN 9788376200811
- WYRZYKOWSKI, Mirosław. *Sądownictwo administracyjne w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*. Warszawa : Wydawnictwo Prawnicze, 1983, ISBN 832190162X
- ZEMBRZUSKI, Tadeusz. *Skarga kasacyjna. Dostępność w postępowaniu cywilnym*. 2. wydanie. Warszawa : LexisNexis, 2009
- ZIMMERMANN, Jan. *Administracyjny tok instancji*. Kraków : Uniwersytet Jagielloński, 1986.

ZIMMERMANN, Jan. *Prawo administracyjne*. 4. wydanie. Warszawa : Wolters Kluwer, 2010, ISBN 9788326403910

ZIMMERMANN, Marian. *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*. Poznań : Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, 1959

ZOULÍK, František. *Soudy a soudnictví*. Praha : C.H.Beck/SEVT, 1995, ISBN 80-7049-114-0

Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy. Olomouc : Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci : Periplum, 2009

Komentáře:

BAHÝLOVÁ, Lenka, FILIP, Jan, MOLEK, Pavel, PODHRÁZKÝ, Milan, SUCHÁNEK, Radovan, ŠIMÍČEK, Vojtěch, VYHNÁNEK, Ladislav. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha : Linde Praha, 2010, ISBN 978-80-7201-814-7

BANASZAK, Bogusław. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa : C.H.Beck, 2009, ISBN 9788325508661

BIAŁOCERKIEWICZ, Jan. *Cudzoziemcy w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Ustawa*

z dnia 25 czerwca 1997 r. – o cudzoziemcach wraz z przepisami wykonawczymi wg stanu prawnego na dzień 1 lipca 2001 r. 2. wydanie. Toruń : Dom Organizatora, 2001, ISBN 8372850577

BOĆ, Jan (red.) *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*. Wrocław : Kolonia Limited, 1998, ISBN 8390841541

BORKOWSKI, Janusz, JENDROŠKA, Jerzy, ORZECHOWSKI, Remigiusz, ZIELIŃSKI, Adam. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa : Wydawnictwo Prawnicze, 1985, ISBN 8321902537

BRONIEWICZ, Witold. *Postępowanie cywilne w zarysie*. 9. wydanie. Warszawa : LexisNexis, 2006

DAUTER, Bogusław, GRUSZCZYŃSKI, Bogusław, KABAT, Andrzej, NIEZGÓDKA-MEDEK, Małgorzata. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. 3. wydanie. Warszawa : Wolters Kluwer, 2009 ISBN 97883-7601-5873

DAUTER, Bogusław (red.) *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Orzecznictwo*. 2. wydanie. Warszawa : Wolters Kluwer, 2009, ISBN 9788376014876

DOLECKI, Henryk, WIŚNIEWSKI, Tadeusz (red.) *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Artykuły 1–366*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2011, ISBN 9788326413032

DOLNICKI, Bogdan (red.) *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Warszawa : Wolters Kluwer, 2010, ISBN 9788326410734

DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav a kol. *Občanský soudní řád I, II Komentář*. Praha: C.H.Beck, 2009, ISBN 978-80-7400-107-9

GARLICKI, Leszek. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1999, ISBN 8370594506

GRUSZCZYŃSKI, Bogusław et al., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*. 5. wydanie. Warszawa: LexisNexis, 2009, ISBN 9788376201092

- HÁCHA, Emil, RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud*. Praha: Československý kompas, 1933
- HAUSER, Roman, WIERZBOWSKI, Marek (red.) *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Warszawa : C.H.Beck, 2011, ISBN 9788325522988
- HLAVSA, Petr. *Občanský soudní řád. Soudní řád správní*. Praha : Linde Praha, 2006 ISBN 80-7201-603-2
- CHLEBNY, Jacek (red.) *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*. Warszawa : C.H.Beck, 2006, ISBN 8373876871
- CHMIELNICKI, Paweł (red.) *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*. Warszawa : LexisNexis, 2004, ISBN 8373343040 dostupný rovněž v automatizovaném systému právních informací LexPolonica
- CHMIELNICKI, Paweł (red.) *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Warszawa : LexisNexis, 2010, ISBN 9788376204178
- KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2005, ISBN 808689844X
- PAVLÍČEK, Václav, HŘEBEJK, Jiří, KNAPP, Viktor, KOSTEČKA, Jan, SOVÁK, Zdeněk. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl. Práva a svobody*. Praha : Linde Praha, 1995, ISBN 80-7201-000-X
- PAVLÍČEK, Václav, HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Ústavní systém*. 2. vydání. Praha : Linde Praha, 1998, ISBN 80-7201-110-3
- RÁDL, Zdeněk (usp.) *Nejvyšší správní soud. Komentář k zákonu ze dne 16. června 1937, číslo 164 Sb. z. a n. o nejvyšším správním soudě a k jednacímu řádu pro nejvyšší správní soud, publikovanému vládní vyhláškou ze dne 16. července 1937, číslo 191 Sb. z. a n.* Praha 1937
- SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha : C.H.Beck, 2007, ISBN 80-7179-869-9
- SZEWIC, Andrzej, JYŻ, Gabriela, PŁAWECKI, Zbigniew. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. 3. wydanie. Warszawa : Wolters Kluwer, 2010, ISBN 9788376019758
- SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha : C.H.Beck, 2010, ISBN 978-80-7400-339-4
- TARNO, Jan Paweł. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi : Komentarz*. 4. wydanie. Warszawa : LexisNexis, 2010, ISBN 9788376203003
- VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha : Bova Polygon, 2006, ISBN 80-7273-134-3
- VOPÁLKA, Vladimír; MIKULE, Vladimír; ŠIMŮNKOVÁ, Věra; ŠOLÍN, Miloslav. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2004, ISBN 80-7179-864-9
- WINCZOREK, Piotr. *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa : LIBER, 2000, ISBN 8372060487
- WOŚ, Tadeusz (red.), KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna, ROMAŃSKA, Marta. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. 3. wydanie. Warszawa : LexisNexis, 2009, ISBN 9788376201641

Časopisecké a novinové články a jednotlivé příspěvky ve sbornících:

ADAMIAK, Barbara. Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego. In: STELMASIAK, Jerzy, NICZYPORUK, Janusz, FUNDOWICZ, Sławomir. (red.) *Polski model sądownictwa administracyjnego*. Verba: Lublin, 2003, ISBN 8387497851

ADAMIAK, Barbara. Uwagi o modelu dwuinstancyjnego postępowania sądowoadministracyjnego. In *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności : Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*. Łódź : Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2004

ADAMIAK, Barbara. Rozgraniczenia właściwości sądów w polskim systemie prawnym.

In *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny, 2005, ISBN 83-923258-1-8

ADAMIAK, Barbara. Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.). *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*. 2006, č. 2(5)

ADLER, Franz. President republiky. In *Slovník veřejného práva československého*. Svazek III. Brno : Polygrafia – Rudolf H. Rohrer, 1934

BARTOŇ, Michal. Rozhodování prezidenta republiky na návrh a rozhodování s kontrasignací – několik poznámek k rozhodnutí NSS ve věci justičních čekatelů. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.) *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno : Masarykova univerzita-Mezinárodní politologický ústav, 2008, ISBN 9788021045200

BAXA, Josef, MAZANEC, Michal. Reforma českého správního soudnictví. *Právní rádce*, 2002, č. 1

BAŽIL, Zdeněk. Nezávislé správní senáty a kolegiální úřady se soudcovským prvkem. *Správní právo*, 1995, č. 1

BĚHOUNEK, Tomáš. Mediace v civilním řízení. *Právní rozhledy*, 2004, č. 19

BORKOWSKI, Janusz. Samorządowe kolegia odwoławcze. In MIKOSZ, Ryszard (red.) *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Antoniego Agopszowicza*. Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego nr 1871. Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2000, ISBN 8322609841

BORKOWSKI, Janusz. Reforma polskiego sądownictwa administracyjnego. *Państwo i Prawo*, 2002, č. 5

BORKOWSKI, Janusz. Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym : cz. II. *Monitor Prawniczy*. 2003

BORKOWSKI, Janusz. Wykład prof. dr hab. Janusza Borkowskiego – Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, 2006

BORKOWSKI, Janusz. *Bezczyнность w administracji publicznej*. Referát přednesený na seminárním zasedání Kolegia Nejvyšší kontrolní komory Polské republiky „Bezczyнность władzy” dne 25. června 2008, www.nik.gov.pl

- CARNWATH, Robert. Tribunal Justice-a New Start. *Public Law*, 2009, č. 1
- CIAPAŁA, Jerzy. Charakter kompetencji Prezydenta RP. Uwagi w kontekście kompetencji w zakresie powoływanie sędziów. *Przegląd Sejmowy*, 2008, č. 4(87)
- CZERWIŃSKI, Wiesław. Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym. In *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*. Warszawa : Naczelny Sąd Administracyjny, 2005, ISBN 83-923258-1-8
- CZESZEJKO-SOCHACKI, Zdzisław. Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Ogólna charakterystyka). *Państwo i Prawo*, 1997, č. 11-12
- CYBULSKI, Bogdan. Geneza, ewolucja i istota funkcji kontrolnej regionalnych izb obrachunkowych. In STEC, Mirosław (red.). *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*. Warszawa : Wolters Kluwer, 2010, ISBN 9788326403767
- ČEBIŠOVÁ, Taisia. Przemyslenia dotyczące aktualnych tendencji w dziedzinie prawa administracyjnego In *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*. Kraków : Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2001, ISBN 8323314926
- DĄBROWSKI, Paweł. Pojęcie „trybunału” w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości a status Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. In SIENIAWSKA, Krystyna (red.) *Samorządowe Kolegia Odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*. Warszawa : Municipium, 2009, ISBN 978-83-60096-89-5
- DĘBOWSKA-ROMANOWSKA, Teresa. Regionalne izby obrachunkowe – nadzór zewnętrzny nad zarządzeniem finansowym w samorządzie i nad tworzeniem lokalnego prawa finansowego. In STEC, Mirosław (red.). *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*. Warszawa : Wolters Kluwer, 2010, ISBN 9788326403767
- DIENSTBIER, Filip. Nejvyšší správní soud jako garant legality veřejné správy. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.) *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* Brno : Masarykova Univerzita-Mezinárodní politologický ústav, 2007, ISBN 978-80-210-4262-9
- DOBOSZ, Piotr. Procedury administracyjne, model sądownictwa administracyjnego a „prawo pomocy“. In STELMASIAK, Jerzy, NICZYPORUK, Janusz, FUNDOWICZ, Sławomir (red.) *Polski model sądownictwa administracyjnego*. Lublin : Verba, 2003, ISBN 8387497851
- DUDAR, Grzegorz. Sprzeciw od orzeczenia referendarza sądowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym – wybrane problemy. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, 2009, č. 4(25)
- FILIP, Jan. Nejvyšší správní soudu a Ústavní soud po přijetí soudního řádu správního In VOPÁLKA, Vladimír (usp.). *Nová úprava správního soudnictví*. Praha : ASPI Publishing, 2003, ISBN 9788086395654
- FRANC, Pavel. Žaloby ve veřejném zájmu (část I.). *Via Iuris*, 2005, č. 1

- FRUMAROVÁ, Kateřina. Nezákonná nečinnost ve veřejné správě a význam institutu „přiměřené lhůty“ ve vztahu k nezákonné nečinnosti veřejné správy. *Správní právo*, 2003, č. 1
- FRUMAROVÁ, Kateřina. Ústavní stížnost pro nezákonnou nečinnost orgánů veřejné správy. *Právní rádce*, 2003, č. 9
- GABERLE, Andrzej. O nowy kształt prokuratury w Polsce. *Państwo i Prawo*, 2007, č. 8
- GERLOCH, Aleš. K postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky de constitutione lata a de constitutione ferenda. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.) *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno : Masarykova univerzita-Mezinárodní politologický ústav, 2008, ISBN 9788021045200
- GÓRECKI, Dariusz, SKOTNICKI, Krzysztof. Ústava Polské republiky ze dne 2. dubna 1997. In PAVLÍČEK, Václav a kol. *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*. Praha : Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 1999, ISBN 80-85889-29-3
- GRZELAK, Katarzyna. Kilka uwag na tle realizacji standardów strasburskich przez polskie sądy administracyjne (s. 254-260) In HORÁKOVÁ, Monika, TOMOSZEK, Maxim (eds.) *Vliv EU a Rady Evropy na správní řízení v ČR a v Polsku – Wpływ UE i Rady Europy na postępowanie administracyjne w Czechach i w Polsce*. Brno : Tribun EU, 2010, ISBN 978-80-7399-923-0
- HÁCHA, Emil. Nejvyšší správní soud. In *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Brno : Polygrafia – Rudolf H. Rohrer, 1932
- HÁCHA, Emil. Správní soudnictví. In *Slovník veřejného práva československého*. Svazek IV. Brno : Polygrafia – Rudolf H. Rohrer, 1938
- HAMUĚÁKOVÁ, Klára. Správní soudnictví v období první republiky. In BUBELOVÁ, Kamila. *Pocta Eduardu Vlčkovi k 70. narozeninám*. Olomouc 2010, ISBN 978-80-244-2491-0
- HAMUĚÁKOVÁ, Klára. Zamyšlení nad současnou koncepcí soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy především z pohledu její soukromoprávní větve. *Správní právo* (v tisku)
- HAUSER, Roman. Założenia reformy sądownictwa administracyjnego. *Państwo i Prawo*. 1999, č. 12
- HAUSER, Roman. U progu reformy sądownictwa administracyjnego. *Państwo i Prawo*, 2002, č. 11
- HAUSER, Roman. Reforma sądownictwa administracyjnego – podstawowe założenia. *Przegląd Podatkowy*, 2003, č. 10,
- HAUSER, Roman, KABAT, Andrzej. Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych. *Państwo i Prawo*, 2004, č. 2
- HAUSER, Roman. Postępowanie zażaleniowe przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, 2005, č. 2-3(2-3)
- HENDRYCH, Dušan. Správní soudnictví v České republice. *Právní rozhledy*, 1993, č. 1
- HENDRYCH, Dušan. Rozwój i współczesny stan sądownictwa administracyjnego w Republice Czeskiej. In FILIPEK, Józef (red.) *Jednolitość orzecznictwa sądowno-administracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych*. Kraków : Zakamycze, 1999, ISBN 8388114328

- HOETZEL, Jiří. Akt správní. In *Slovník veřejného práva československého*. Svazek I. Brno : Polygrafia – Rudolf H. Rohrer, 1929
- HOETZEL, Jiří. Zájmy veřejné. In *Slovník veřejného práva československého*. Svazek V. Brno, 1948
- HOLLÄNDER, Pavel. Správní soudnictví a ústavněprávní argumentace In VOPÁLKA, Vladimír (usp.) *Nová úprava správního soudnictví*. Praha : ASPI Publishing, 2003, ISBN 9788086395654
- CHLEBNY, Jacek. Sądowa kontrola administracji w świetle rekomendacji Rady Europy. *Państwo i Prawo*, 2005, č. 12
- CHRÓŚCIELEWSKI, Wojciech, TARNO, Jan Paweł. Z problematyki wznowienia postępowania administracyjnego oraz sądowoadministracyjnego. *Samorząd Terytorialny*, č. 5, 1996.
- CHRÓŚCIELEWSKI, Wojciech, TARNO, Jan Paweł. Trójszczeblowy model sądownictwa administracyjnego a jednoinstančné postępowanie administracyjne. *Państwo i Prawo*, 1999, č. 5
- CHRUŚCIAK, Ryszard. Prace parlamentarne nad konstytucyjnym i ustawowym uregulowaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (1979-2002). In: *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*. Warszawa : Naczelný Sąd Administracyjny, 2005, ISBN 83-923258-1-8
- JAGIELSKI, Jacek. Pozycja prawna Rady do Spraw Uchodźców. In *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*. Kraków : Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2001, ISBN 8323314926
- JAGODA, Joanna. Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wobec ingerencji nadzorczych. In STEC, Mirosław, MAĆZYŃSKI, Marek (red.) *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*. Warszawa : Wolters Kluwer, 2011, ISBN 9788326412608
- JIRÁSKOVÁ, Věra. Přechodné období a přijetí nových ústav v zemích střední a východní Evropy. In PAVLÍČEK, Václav a kol. *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*. Praha : Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 1999, ISBN 80-85889-29-3
- JOACHIMOWSKI, Jacek. Pojęcie „sądowej kontroli administracyjnej” w polskiej doktrynie prawa administracyjnego. *Casus*, 2005, č. 38
- „*Jsmé blízcí spojenci, zni ve Varšavě*“, Hospodářské noviny z 11. 7. 2007, dostupný na <http://hn.ihned.cz/c1-21584520-jsmé-blizci-spojenci-zni-ve-varsave> [dne 1. 6. 2012]
- KIELKOWSKI, Tadeusz. Uprawnienia autokontrolne organu administracji w postępowaniu sądowoadministracyjnym. *Przegląd Sądowy*, 2004
- „*Klaus a Kaczyński jsou prý připraveni pohřbit 'Lisabon'*“, zpravodajský server lidovky.cz z 10. 6. 2009, dostupný na http://www.lidovky.cz/klaus-a-kaczy-ski-jsou-pry-pripraveni-pohrbit-lisabon-pfn-/ln_domov.asp?c=A090610_144342_ln_domov_mev [dne 1. 6. 2012]
- KMIECIAK, Zbigniew. Prawo do sprawiedliwego procesu sądowego a standard sądowej kontroli administracji określone przez ustawę o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. *Samorząd Terytorialny*, 1996, č. 7-8

- KMIECIAK, Zbigniew. *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego wobec reformy sądownictwa administracyjnego*. Państwo i Prawo 5, Warszawa 1998
- KMIECIAK, Zbigniew. Koncepcja niezależnego organu kontroli w postępowaniu administracyjnym. *Państwo i Prawo*, 2001, č. 10
- KMIECIAK, Zbigniew. Trybunały administracyjne i instytucja publicznego dochodzenia w Wielkiej Brytanii. *Państwo i Prawo*, 2002, č. 9
- KMIECIAK, Zbigniew. Ochrona sądowa a alternatywne środki rozstrzygania sporów między administracją a jednostką. *Samorząd Terytorialny*, 2002, č. 3
- KMIECIAK, Zbigniew. Postępowanie mediacyjne i uproszczone przed sądem administracyjnym. *Państwo i Prawo*, 2003, č. 10
- KMIECIAK, Zbigniew. Podstawy skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego. *Państwo i Prawo*, 2005, č. 1
- KMIECIAK, Zbigniew. Niezależność i bezstronność orzekania jako wartość procedury administracyjnej. In SIENIAWSKA, Krystyna (red.) *Samorządowe kolegia odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*. Warszawa : Municipium, 2009, ISBN 978-83-60096-89-5
- KMIECIAK, Zbigniew. Koncepcja zintegrowanego systemu odwoławczego w sprawach administracyjnych. *Państwo i Prawo*, 2010, č. 1
- KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna. Przesłanki dopuszczalności zażalenia w postępowaniu sądoadministracyjnym. *Przegląd Sądowy*, 2005, č. 9
- KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna. Rozpoznanie zażalenia w postępowaniu sądoadministracyjnym. *Przegląd Sądowy*, 2006, č. 2
- KÖHLER, Martin. Správní řízení v Rakousku. *Správní právo*, 1999, č. 1
- KOBER, Monika. Sądownictwo administracyjne w okresie dwudziestolecia międzywojennego w II RP. *Casus 15*, Kraków 2000
- KOLÁČKOVÁ, Jana, ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. Právo na spravedlivý proces v prostoru Evropských společenství. *Právní fórum*, 2005, č. 11.
- KOPECKÝ, Martin. Soudní řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem. K nové části páté o. s. ř. In: VOPÁLKA, Vladimír (usp.) *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, ISBN 9788086395654
- KORBEL, František. Mediace v netrestních věcech. *Právní rozhledy*, 2009, č. 24, s. II
- KOUDELKA, Zdeněk. Konkurence Ústavního a Nejvyššího správního soudu. In HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK, Vojtěch (eds.) *Dělbá soudní moci v České republice*. Brno : Masarykova Univerzita – Mezinárodní politologický ústav, 2004, ISBN 80-210-4062-9
- KOUKAL, Pavel. Veřejný ochránce práv a žaloba ve veřejném zájmu. *Státní zastupitelství*, 2008, č. 11–12
- KOWALSKI, Grzegorz. Rozwiązanie przez Sejm organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. In PARCHOMIUK, Jerzy, ULJASZ, Bogusław, KRUK, Emil (red.) *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce. Ogólnopolska konferencja naukowa. Łańcut, 12–14 czerwca 2008 r.* Warszawa : Wolters Kluwer, 2009, ISBN 9788376013237
- KREJČÍ, Jaroslav. Podléhají právní akty presidenta republiky kontrole nejvyššího správního soudu? In HEXNER, Ervín (red.) *Pocťa k šesdesiatym narodeninám dr.*

- Karla Laštovku*. Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 1936
- KRYSKA, David. Právomoc prezidenta Polské republiky jmenovat soudce. *Acta Iuridica Olomoucense*. Vol. IV, 2009, No. 7
- KUDRNA, Jan, BANASZKIEWICZ, Boleslaw. Postavení prokuratury v právním řádu Polské republiky. *Státní zastupitelství*, 2008, č. 11–12
- KÜHN, Zdeněk. Srovnávací právo v judikatuře střeoevropských ústavních soudů. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2002, č. 2
- KÜHN, Zdeněk. Srovnávací metoda výkladu práva ve srovnávací perspektivě. *Právník*, 2002, č. 10
- KÜHN, Zdeněk. Srovnávací právo a jeho místo v metodologii výkladu práva. In GERLOCH, Aleš, MARŠÁLEK, Pavel. (ed.). *Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi: sborník příspěvků z vědeckého kolokvia kateder teorie práva právnických fakult České republiky (Milovy 19.-20.6. 2002)*. 1. vyd. Praha : Eurolex Bohemia, 2003
- KYSELA, Jan. Kdopak by se „soudcovského státu“ bál? In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.) *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* Brno : Masarykova Univerzita-Mezinárodní politologický ústav, 2007, ISBN 978-80-210-4262-9
- LANGER, Petr. Nad jedním rozhodnutím Městského soudu v Praze. *Právní rozhledy*, 2005, č. 20
- LANGER, Petr. Ještě jednou k problematice jmenování soudců, tentokrát ve světle rozsudku Nejvyššího správního soudu. *Právní rozhledy*, 2006, č. 13
- LANGROD, Jerzy Stefan: Sprawa reaktywacji sądownictwa administracyjnego. *Gazeta Administracji* 1946, přetisk In *Samorząd Terytorialny*, 1999, č. 5
- LAŠTOVKA, Karel. O zásadách našeho správního soudnictví. *Právní obzor*, 1922, s. 1–4, s. 33–37.
- LAŠTOVKA, Karel. Správní soudnictví ve státech slovanských. In HÁCHA, Emil (red.) *Pocta k šedesátým narozeninám Dr. Jiřího Hoetzla*. Bratislava: Právnická fakulta University Komenského v Bratislavě, 1934
- LETTS, Penny. Natural justice and tribunals (UK). In CREYKE, Robin (red.) *Tribunals in the common law world: Australia, Canada, New Zealand and the United Kingdom*. Sydney : Federation Press, 2008
- MACHIŃSKA, Hanna. *Mediacja w sprawach administracyjnych*. Warszawa : Wydział Prawa i Administracji UW–Biuro Informacji Rady Europy, 2007, ISBN 9788392674306
- MAŁECKI, Jerzy. Trybunał Skarbowy Koronny i sejmikowe sądy (komisje) skarbowe przejawem troski o finanse publiczne I Rzeczypospolitej. In MAŁECKI, Jerzy, HAUSER, Roman, JANKU, Zbigniew (red.). *15 funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych jako organów nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*. Poznań : Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, 2007, ISBN 9788361091042
- MARTYSZ, Czesław, MATAN, Andrzej, ŁASZYCA, Grzegorz. Samorządowe kolegium odwoławcze jako niezależny organ kontroli instancyjnej. In TARNO, Jan Paweł (red.) *Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego*.

- Ogólnopolska Konferencja Naukowa Zielona Góra, 22 września 2005 r. Zielona Góra : Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, 2005
- MATOUŠEK, Ludvík. Pár poznámek k dělbě moci. *Právní rozhledy*, 2006, č. 8
- MAZANEC, Michal. Nejvyšší správní soud a správní soudnictví (Poznámky ke koncepci). *Právní praxe*, 1994, č. 7
- MAZANEC, Michal, MATES, Pavel. Úvahy a fakta o správním soudnictví : 1. díl. *Právní rozhledy*. 1994, č. 7
- MAZANEC, Michal. Problémy českého správního soudnictví pohledem soudce. *Správní právo*, 1997, č. 3–4
- MAZANEC, Michal. K úvahám nad záměry reformy správního soudnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2000, č. 2
- MAZANEC, Michal. Reforma správního soudnictví v České republice. *Soudní rozhledy*, 2000, č. 8
- MAZANEC, Michal. Zánik bývalého Nejvyššího správního soudu ve světle dokumentů Státního ústředního archivu. In: NOVOTNÝ, Oto (usp.) Pocta Doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám. Praha 2002, ISBN 80-86395-47-2
- MAZANEC, Michal. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. *Právní rozhledy*, 2003, č. 2
- MAZANEC, Michal. O správním soudnictví dvojako: pohled právního instalatéra. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.) Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu? Brno : Masarykova univerzita – Mezinárodní politologický ústav, 2007, ISBN 978-80-210-4262-9
- MIKULE, Vladimír: Správní soudnictví – ano či ne? *Právník*, 1968, č. 9
- MIKULE, Vladimír. Místo správního soudnictví v soustavě prostředků k zajištění zákonnosti správy. *Právník*, 1968, č. 10
- MIKULE, Vladimír. Správní soudnictví v Československu. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 1968, č. 4
- MIKULE, Vladimír. Recenze. Obecné soudy a zákonnost ve správě. *Socialistická zákonnost*, 1968, č. 9–10
- MIKULE, Vladimír. Ještě ke správnímu soudnictví a jeho organizaci. *Právní praxe*, 1994, č. 4
- MIKULE, Vladimír. Význam správního soudnictví pro všeobecnou právní kultivaci veřejné správy. *Správní právo*, 1997, č. 3-4
- MIKULE, Vladimír. Ústava Polské republiky (překlad). In PAVLÍČEK, Václav et al. *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*. Praha : Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 1999, ISBN 80-85889-29-3
- MIKULE, Vladimír. Ústavní základy správního soudnictví. In DANČÁK, Břetislav, ŠIMÍČEK, Vojtěch (eds.) *Aktuálnost změn Ústavy ČR*. Brno 1999, ISBN 80-210-2250-7
- MIKULE, Vladimír. Czeskie i polskie sądownictwo administracyjne – czy tradycyjna zgodność, czy też wystąpią różnice? In *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*. Kraków : Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2001, ISBN 8323314926
- MIKULE, Vladimír. Pláč nad ztracenou příležitostí aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy. *Justiční praxe*, 2002, č. 3

- MIKULE, Vladimír. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. In VOPÁLKA, Vladimír (usp.) *Nová úprava správního soudnictví*. Praha : ASPI Publishing, 2003, ISBN 9788086395654
- MIKULE, Vladimír. Demokratický právní stát a veřejná správa. In JIRÁSKOVÁ, Věra, SUCHÁNEK, Radovan (usp.) *Poceta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha : Linde Praha, 2004, ISBN 80-7201-487-0
- MIKULE, Vladimír. Soudní ochrana proti rozhodnutí, jímž byl předseda soudu odvolán z funkce – nová otázka. *Právní zpravodaj*, 2006, č. 3
- MIKULE, Vladimír. K jednomu podnětu na novelizaci soudního řádu správního. *Správní právo*. 2010, 8
- MIKULE, Vladimír. Správní soudnictví ponovu. In ŠTURMA, P., TOMÁŠEK, M. (eds.) *Nové jevy v právu na počátku 21. století. III. Proměny veřejného práva*. Praha : Karolinum, 2009, s. 406-418.
- MORAWSKI, Lech. Proces sądowy a instytucje alternatywne (na przykładzie sporów cywilnych). *Państwo i Prawo*, 1993, č. 12
- NOWACKI, Józef. „Odpowiednie“ stosowanie przepisów prawa. *Państwo i Prawo*, 1964, č. 3
- NIEDŹWIEDŹ, Monika. Funkcjonowanie samorządowych kolegiów odwoławczych w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej. *Casus*, 2011, č. 60, s. 9-11
- PAVLÍČEK, Václav. Jmenovací a odvolací pravomoci prezidenta republiky. In LOUŽEK, Marek (ed.) *Soudcokracie v ČR – fikce nebo realita?* Praha : Centrum pro ekonomiku a politiku, *Ekonomika, právo, politika*, 2006, č. 52
- PAZDERKA, Stanislav. Ochrana veřejného zájmu ve správním soudnictví. *Právní rozhledy*, 2001, č. 10
- PIOTRUSIEWICZ-KOWALSKA, Stanisława. Orzeczenie reformatoryjne w polskim postępowaniu rewizyjnym. *Nowe Prawo*. 1958
- PIPKOVÁ, Hana. K návrhům na reformu polského správního soudnictví. *Justiční praxe*, 2002, č. 3
- PIPKOVÁ, Hana. K reformě soudnictví. *Právní rádce*, 2007, č. 12
- PÍTROVÁ, Lenka. Nejvyšší správní soud – dárek k desetiletí české ústavy. In KYSELA, Jan (usp.) *Deset let Ústavy České republiky. Východiska, stav, perspektivy*. Praha : Eurolex Bohemia, 2003, ISBN 80-86432-45-9
- POMAHAČ, Richard. K reformě správního soudnictví v České republice. *Evropské a mezinárodní právo*, 2001, č. 7-8
- POMAHAČ, Richard. Plná jurisdikce správních soudů. *Soudní rozhledy*, 2002, č. 3
- POMAHAČ, Richard. Modality obecné správní žaloby. *Justiční praxe*, 2002, č. 3
- POMAHAČ, Richard. Nejvyšší správní soud. In VOPÁLKA, Vladimír (usp.). *Nová úprava správního soudnictví*. Praha : ASPI Publishing, 2003, ISBN 9788086395654
- PRZYBYSZ, Piotr. Prawo do sądu w sprawach administracyjnych. In KNOSALA, Ernest, MATAN, Andrzej, ŁASZCZYCA, Grzegorz (red.) *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*. Kraków : Zakamycze, 1999, ISBN 838811431X
- ROZUMEK, Martin. Nabývání státního občanství udělením anebo Na cestě od absolutní správní úvahy ke standardnímu správnímu řízení. *Bulletin advokacie*, 2007

- RZAŚA, Grzegorz. Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym. *Państwo i Prawo*, 2008, č. 8
- SIEDLECKI, Władysław. Podstawy rewizji cywilnej. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze*, 1983, č. 108
- SIENIAWSKA, Krystyna, SKONIECZNY, Piotr. Pojęcie „sądu administracyjnego“ w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. *Casus*, 1999, č. 12
- SIENIAWSKA, Krystyna. Piętnaście lat dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego w sprawach samorządowych w Polsce. In TARNO, Jan Paweł (red.) *Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego. Ogólnopolska Konferencja Naukowa Zielona Góra, 22 września 2005 r.* Zielona Góra : Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, 2005
- SLÁDEČEK, Vladimír. Ombudsman a jeho role. In PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda.* Praha: Linde Praha, 1998, ISBN 80-7201-141-3
- SLÁDEČEK, Vladimír. Může „nové“ správní soudnictví nahradit Veřejného ochránce práv? *Právní rozhledy*, 2002, č. 8
- SLÁDEČEK, Vladimír. Prezident republiky a soudní moc: ustanovování (a odvolávání) soudních funkcionářů. In KLÍMA, Karel, JIRÁSEK, Jiří (eds.) *Pocta Jánu Gronskému.* Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, ISBN 978-80-7380-094-9
- SLÁDEČEK, Vladimír. Prezident republiky a soudní moc: ustanovování soudců. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.) *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky.* Brno : Masarykova univerzita-Mezinárodní politologický ústav, 2008, ISBN 9788021045200
- SLÁDEČEK, Vladimír. Dozor nad zájmovými veřejnoprávními korporacemi. In KOLEKTIV AUTORŮ. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy.* Olomouc : Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci : Periplum, 2009, ISBN 978-80-86624-50-1
- SCHMIED, Gero. Die unabhängige Verwaltungssenate im Gefüge der österreichischen Rechtsordnung. *International and Comparative Law Review*, 2005, č. 13
- STAROŚCIAK, Jerzy. O systemie środków prawnych w postępowaniu administracyjnym. *Państwo i Prawo*, 1962, č. 3
- STEC, Mirosław. Prawno-ustrojowa pozycja regionalnych izb obrachunkowych w systemie władz publicznych w Polsce. In STEC, Mirosław (red.). *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy.* Warszawa : Wolters Kluwer, 2010, ISBN 9788326403767
- SUŁKOWSKI, Jarosław. Uprawnienia Prezydenta RP do powoływania sędziów. *Przegląd Sejmowy*, 2008, č. 4(87)
- SUŁKOWSKI, Jarosław. Czy rozstrzygnięcia Prezydenta mogą być poddane kontroli sądownictwa administracyjnego? Kazus Prezydentów Lecha Kaczyńskiego i Vaclava Klause. In JIRÁSEK, Jiří (ed.) *Listina a současnost. Sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnické dny 2010.* Olomouc : Iuridicum Olomoucense–Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci, ISBN 978-80-87382-02-8
- SVOBODA, Cyril. Jaký bude Nejvyšší správní soud. *Správní právo*, 1994, č. 1

- SZEWC, Tomasz. Konstytucyjność skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym. *Przegląd Sądowy*, 2008, č. 5
- ŠIMÍČEK, Vojtěch. Neodpovědnost prezidenta a soudní přezkoumatelnost některých jeho aktů. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.) *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno : Masarykova univerzita-Mezinárodní politologický ústav, 2008, ISBN 9788021045200
- TARNO, Jan Paweł. Samorządowe kolegia odwoławcze jako szczególne organy administracji publicznej. *Samorząd Terytorialny*, 1997, č. 1-2
- TOMOSZEK, Maxim. The Concept of Constitutional Responsibility in the Polish Constitution – an Inspiration for Czech Constitutional Reform? *International and Comparative Law Review*, 2007, č. 18
- TOMOSZEK, Maxim. Subjekty ústavní odpovědnosti a ústavní delikt podle Ústavy Polské republiky. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2009, č. 2
- TOMOSZKOVÁ, Veronika. Specifický rys ochrany práv v Rakousku: nezávislé správní senáty. *Contemporary Administrative Law Studies*, 2008, č. 3
- TOMOSZKOVÁ, Veronika, TOMOSZEK, Maxim. Vliv Rady Evropy na správní soudnictví a přístup ke správním soudům v České republice In HORÁKOVÁ, Monika, TOMOSZEK, Maxim (eds.) *Vliv EU a Rady Evropy na správní řízení v ČR a v Polsku – Wpływ UE i Rady Europy na postępowanie administracyjne w Czechach i w Polsce*. Brno : Tribun EU, 2010, ISBN 978-80-7399-923-0
- VAN LEYNSEELE, Patrick, VAN DE PUTTE, Florence, DOLEŽALOVÁ, Martina. Mediace jako doplněk (či alternativa?) soudního procesu. *Bulletin advokacie*, 2002, č. 8, ISSN 1210-6348
- VEDRAL, Josef. K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním. *Správní právo*, 2012, č. 1-2
- VĚTROVSKÝ, Jaroslav. Výhody a nevýhody přezkumu rozhodnutí ve věcech azylu soudy v rámci správního soudnictví. In JÍLEK, Dalibor, KLEČKOVÁ, Renáta., KOPALOVÁ, Michaela., KOSAŘ, David. (eds.) *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice*. Brno : Masarykova univerzita, 2006, ISBN 80-210-4058-0
- VĚTROVSKÝ, Jaroslav, KRYSKA, David. Právo cizince na řízení o mezinárodní ochraně a ústavní pořádek České republiky. *Právní rádce*, 2011, č. 7
- VLČKOVÁ, Renata. Kulatý stůl na téma „Jak optimalizovat vztahy mezi Ústavním soudem a Nejvyšším soudem v zájmu občana“ na Právnické fakultě Masarykovy univerzity. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1997, č. 4
- VOPÁLKA, Vladimír. Pravomoc správních soudů. In: VOPÁLKA, Vladimír (usp.) *Nová úprava správního soudnictví*. Praha : ASPI Publishing, 2003, ISBN 9788086395654
- WIERUSZEWSKI, Roman. Ocena ustawodawstwa o uchodźcach w świetle praktyki funkcjonowania Rady do Spraw Uchodźców. *Przegląd Legislacyjny*, 2002, č. 4(34)
- WINTEROVÁ, Alena Soudní ochrana při vyvlastnění. In: ČERNÁ, Stanislava (ed.) *Pocta Stanislavu Plívovi k 75. narozeninám. Aktuální otázky soukromého práva na počátku nového tisíciletí*. Praha: ASPI, 2008, ISBN 978-80-7357-370-6
- WIŚNIEWSKI, Leszek (red.) Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce. In DZIAŁOCHA, Kazimierz (red.) *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2004, ISBN 8370596703

- WOŚ, Tadeusz. Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne a konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy "bez nieuzasadnionej zwłoki". *Państwo i Prawo*, 2003, 8
- WOŚ, Tadeusz. Postępowanie mediacyjne w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. In *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*. Toruń, 15–16 listopada 2005. Toruń : Dom Organizatora, 2005, ISBN 8372852618
- WOŚ, Tadeusz. Condiciones necessariae dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. In *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego : Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*. Kraków : Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2001, ISBN 8323314926
- WRÓBEL, Andrzej. Kilka uwag o konstytucyjnej koncepcji Naczelnego Sądu Administracyjnego. In STELMASIAK, Jerzy, NICZYPORUK, Janusz, FUNDOWICZ, Sławomir (red.) *Polski model sądownictwa administracyjnego*. Verba : Lublin, 2003, ISBN 8387497851
- ZAHRADNÍKOVÁ, Radka. Správní soudnictví a jeho dvě „větve“. *Soudce*, 2009, č. 1
- ZIELIŃSKI, Adam. Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego. *Państwo i Prawo*, 2005, č. 11
- ZIMMERMANN, Jan. Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym z 1958 r. *Samorząd Terytorialny*, 1993, č.1–2
- ZIMMERMANN, Jan. Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego. In: *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny, 2005, ISBN 83-923258-1-8
- ZOULÍK, František. Mediace jako alternativa soudního sporu. *Bulletin advokacie*, 2001, č. 8, ISSN 1210-6348

Jiné materiály:

- Developing principles of administrative justice*. Administrative Justice & Tribunal Council, 2010, dostupné na www.justice.gov.uk
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2011 roku*, Warszawa : Naczelny Sąd Administracyjny, 2012
- Rada do Spraw Uchodźców na tle niezależnych instytucji odwoławczych w niektórych krajach Unii Europejskiej (materiał informacyjny Rady do Spraw Uchodźców z maja 2000 r.)*. Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Materiały i Dokumenty, 2000
- Report of the Committee on Administrative Tribunals z roku 1957*
- The Developing Administrative Justice Landscape. Executive Summary*, dostupný na www.justice.gov.uk
- Tribunals for Users, One System, One Service. Report of the Review of Tribunals by Sir Andrew Leggat*, 2001, dostupné na www.tribunals-review.org.uk

Prameny:

Česká republika:

Zákon č. 117/1867 ř. z., o moci soudcovské

Zákon č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu (tzv. říjnový zákon)

Zákon č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů

Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky

Zákon č. 125/1920 Sb., o volebním soudě

Zákon č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé

Zákon č. 158/1920 Sb., o správním soudnictví a úřadův okresních a župních

Zákon č. 217/1925 Sb., jímž se provádí § 105 Ústavní listiny

Zákon č. 164/1937 Sb., o nejvyšším správním soudě

Zákon č. 99/1948 Sb., o národním pojištění

Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky

Zákon č. 166/1949 Sb., o sídle správního soudu

Zákon č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře

Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky

Zákon č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů České republiky

Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích

Zákon č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád

Zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích

Zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem

Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy

Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Listina základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb.)

Zákon č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství

Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady

č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)

Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)

Zákon č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy

Usnesení vlády ČR č. 188/1998 Sb., Legislativní pravidla vlády
Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu)
Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů
Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv
Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů
Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)
Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů
Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)
Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů
Instrukce Ministerstva spravedlnosti č. 505/2001-Org., kterou se vydává vnitřní a kancelářský řád pro okresní, krajské a vrchní soudy, ve znění pozdějších předpisů.
Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)
Zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů
Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů
Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu
Zákon č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví
Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí
Zákona č. 500/2004 Sb., správní řád
Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)
Zákona č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství a o změně souvisejících zákonů
Zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech)
Zákon 202/2012 Sb., o mediaci a o změně některých zákonů
Usnesení pléna Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2004, ve znění usnesení pléna NSS z 20. 12. 2006

Polská republika:

Ustawa konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego Dz.U. 1920 Nr 73, poz. 497

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. Dz.U. 1921 Nr 44, poz. 267

Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym Dz.U. 1926 Nr 68, poz. 400

Ustawa z dnia 28 maja 1924 r. w przedmiocie rozciągnięcia mocy obowiązującej ustaw o Najwyższym Trybunale Administracyjnym na obszar województwa śląskiego Dz.U. 1924 Nr 50, poz. 505

Ustawa z dnia 25. listopada 1925 r. o Trybunale Kompetencyjnym Dz.U. 1925 Nr 126, poz. 897

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22. marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym Dz.U. 1928 Nr 38, poz. 365

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o o Najwyższym Trybunale Administracyjnym Dz.U. 1932 Nr 94, poz. 806

Ustawa z 26 marca 1935 o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym Dz.U. 1935 Nr 26, poz. 177

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 Dz.U. 1935 Nr 30, poz. 227

Ustawa z 28 lipca 1939 – Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych, Dz.U. 1939 Nr 71, poz. 476

Ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej Dz.U. 1947 Nr 18, poz. 71

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. Dz.U. 1952 Nr 33, poz. 232

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego Dz.U. 1960 Nr 30, poz. 168

Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o Sądzie Najwyższym Dz.U. 1962 Nr 11, poz. 54

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego Dz.U. 1964 Nr 43, poz. 296

Ustawa z dnia 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. 1967 Nr 13, poz. 55

Ustawa z dnia 24 października 1974 r. o okręgowych sądach pracy i ubezpieczeń społecznych Dz.U. 1974 Nr 39, poz. 31

Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 1980 Nr 4, poz. 8

Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, Dz.U. 1985 Nr 31, poz. 138

Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz.U. 1987 Nr 21, poz. 123

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL, Dz.U. 1989 Nr 19, poz. 101

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne Dz.U. 1989 Nr 30 poz. 163

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 95

Ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 1990 Nr 34, poz. 201

Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz.U. 1992 Nr 85, poz. 428

Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym Dz.U. 1992 Nr 84, poz. 426

Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych Dz.U. 1994 Nr 122, poz. 593

Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. 1995 Nr 74, poz. 368

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483

Ustawa z 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach Dz.U. 1997 Nr 114, poz. 739

Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych Dz.U. 1997 Nr 98, poz. 604

Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. 1997 Nr 102, poz. 643

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz.U. 2005 Nr 8, poz. 60

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 578

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa Dz.U. Nr 96, poz. 603, z późn. zm.

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych Dz.U. 1998 Nr 137, poz. 887

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym Dz.U. 2000 Nr 88, poz. 985

Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne Dz.U. 2001 Nr 115 poz. 1229

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. 2001 Nr 98, poz. 1070

Ustawa o radcach prawnych, Dz.U. 2002 Nr 123, poz. 1059

Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. 2002 Nr 153, poz. 1269

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2002 Nr 153, poz. 1270

Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach w zakresie sztuki Dz.U. 2003 Nr 65, poz. 595

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości Dz.U. Nr 72, poz. 652, z późn. zm.

Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych Dz.U. 2003 Nr 169, poz. 1646

Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym Dz.U. 2003 Nr 57, poz. 507

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej Dz.U. 2003 Nr 128, poz. 1176

rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 lutego 2004 r. w sprawie ustalenia liczby stanowisk sędziowskich w Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz liczby wiceprezesów Dz.U. Nr 26, poz. 228

Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez

prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki Dz.U. 2004 Nr 179, poz. 1843

Ustawa z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach i ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2005 Nr 94, poz. 788

Ustawa o szkolnictwie wyższym, Dz.U. 2005 Nr 164, poz. 1365

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 grudnia 2005 r. w sprawie utworzenia Wydziału Zamiejscowego w Radomiu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie Dz.U. Nr 256, poz. 2144, z późn. zm.

Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej

i członków ich rodzin, Dz.U. 2006 Nr 144, poz. 1043

Ustawa z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2007 Nr 120, poz. 818

Ustawa o adwokaturze, Dz.U. 2009 Nr 146, poz. 1188

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz.U.2011 Nr 21, poz. 112

Prameny evropského a mezinárodního práva:

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.)

Protokol č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod v České republice vyhlášen pod č. 209/1992 Sb., v Polské republice pod Dz.U. 2003 Nr 42, poz. 364.

Recommendation R (81) 7 of the Committee of Ministers to member states on measures facilitating access to justice

Recommendation R (84) 5 of the Committee of Ministers to member states on the principles of civil procedure designed to improve the functioning of justice

Doporučení R(86)12 týkající se opatření k zabránění a snížení nadměrného pracovního zatížení na soudech

Recommendation R (95) 5 of the Committee of Ministers to member states concerning the introduction and improvement of the functioning of appeal systems and procedures in civil and commercial cases

Recommendation R (2000) 2 of the Committee of Ministers to member states on the re-examination or reopening of certain cases at domestic level following judgments of the European Court of Human Rights

Recommendation R (2001) 9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties

Recommendation R (2004) 20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts

Směrnice Rady č. 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/52/ES ze dne 21. května 2008 o některých aspektech mediace v občanských a obchodních věcech

Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí

Nářízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech

Rozhodnutí soudů České republiky:

Nález Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, sp.zn. I.ÚS 5/96

Nález Ústavního soudu ze dne 25. 9. 1997, sp.zn. IV. ÚS 114/96

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 6. 1999, sp.zn. II. ÚS 217/98

Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 9. 11. 1999, sp.zn. Pl. ÚS–st. 9/99, uveřejněné v usnesení Ústavního soudu z 10. 11. 1999, sp.zn. III. ÚS 254/99

Nález Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2001, sp.zn. IV. ÚS 101/01

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp.zn. Pl. ÚS 16/99

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2003, č.j. 2 Ads 29/2003-40

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2003, č.j. 4 Ads 23/2003-124

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2003, č.j. 5 As 22/2003-41

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2003, č.j. 4 Azs 9/2003-37,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2003, č.j. 2 Azs 3/2003-44

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2003, č.j. 5 Afs 13/2003-58

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2003, č.j. 1 Azs 5/2003-47

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2003, č.j. Na 710/2003-13

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2003, č.j. Na 828/2003-7

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2003, č.j. 4 Azs 14/2003-48

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 As 11/2003-164

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č.j. 6 As 25/2003-40

Nález Ústavního soudu ze dne 6. 11. 2003, sp.zn. III. ÚS 150/03

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2003, č.j. 4 Azs 32/2003-46

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č.j. 2 Azs 47/2003-130

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č.j. 2 Ads 58/2003-75

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2004, č.j. 1 Ans 2/2003-35

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2004, č.j. 2 Azs 76/2003-41

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č.j. 6 Azs 27/2004-41

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2004, č.j. 4 Ads 54/2003-91

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2004, č.j. 2 Ads 11/2004-38

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č.j. 1 Azs 24/2004-49

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č.j. 1 Azs 34/2004-49

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2004, č.j. 5 Ads 63/2003-35

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č.j. 3 As 40/2003-66

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, č.j. 6 Azs 28/2003-59

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2004, č.j. 3 Ads 37/2004-36
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2004, č.j. 3 As 52/2003-278
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2004, č.j. 5 As 52/2004-172
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, č.j. 3 As 6/2004-105
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č.j. 2 Aps 1/2005-65
Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2005, č.j. 4 Azs 72/2004-80
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č.j. 3 Azs 33/2004-98
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č.j. 2 Aps 2/2004-69
Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 6. 2005, č.j. 5 Ca 148/2005-9
Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 17. 6. 2005, č.j. 7 Ca 146/2005-21
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č.j. 3 Azs 103/2005-76
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2005, č.j. 3 Azs 187/2005-52
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č.j. 2 Afs 144/2004-110
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, č.j. 2 Afs 77/2005
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, č.j. 4 Aps 3/2005-35
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, č.j. 4 Aps 4/2005-42
Nález Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2006, sp.zn. Pl. ÚS 18/06
Nález Ústavního soudu ze dne 26. 7. 2006, sp.zn. II. ÚS 300/06
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2007, č. j. 5 Aps 6/2006-47
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, č.j. 2 As 12/2006-111
Nález Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2007, sp.zn. II. ÚS 349/05
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2007, č.j. 5 Ca 127/2006-122
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, č.j. Obn 1/2006-11
Nález Ústavního soudu ze dne 6. 9. 2007, sp.zn. II. ÚS 377/04
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2008, č.j. 6 As 52/2006-155
Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2008, č.j. 29 Ca 60/2006-44
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č.j. 4 Ans 9/2007-197
Nález Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2008, sp.zn. Pl. ÚS 11/08
Nález Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2009, sp.zn. Pl. ÚS 26/08
Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 10. 2009, č.j. 30 Ca 18/2009-25
Nález Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2009, sp.zn. Pl. ÚS 17/09
Nález Ústavního soudu ze dne 19. 1. 2010, sp.zn. Pl. ÚS 16/09
Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2010, sp.zn. II. ÚS 2100/08
Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2010, č.j. 3 Ads 148/2008-70
Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č.j. 7 Aps 3/2008-109
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2011, č.j. 5 Ao 1/2011-22
Nález Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2011, sp.zn. IV. ÚS 121/11
náleží Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp.zn. Pl. ÚS 16/99
náleží Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2001, sp.zn. IV. ÚS 101/01
náleží Ústavního soudu ze dne 6. 11. 2003, sp.zn. III. ÚS 150/03

nález Ústavního soudu 19. 1. 2010, sp.zn. Pl. ÚS 16/09
nález Ústavního soudu ze dne 09.02.2010, sp.zn. II. ÚS 2100/08.
nález Ústavního soudu ze dne 19.04.2007, sp.zn. II. ÚS 349/05

Rozhodnutí soudů a tribunálů Polské republiky:

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 1983, sp.zn. SAO/Kr 392/82
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 5. 1999, sp.zn. II UZ 58/99
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 1983, sp.zn. SA/Wr 238/83
Nález Ústavního tribunálu ze dne 7. 1. 1992, sp.zn. K 8/91
Usnesení Ústavního tribunálu ze dne 5. 10. 1994, sp.zn. W 1/94
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 1998, sp.zn. V SA 2649/96
Usnesení sedmi soudců Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 1998, sp.zn. OPS 4/98
Nález Ústavního tribunálu ze dne 16. 3. 1999, sp.zn. SK 19/98
Nález Ústavního tribunálu ze dne 28. 4. 1999, sp.zn. K 3/99
Usnesení sedmi soudců Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 7. 1999, sp.zn. FPS 20/98
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 4. 2002, sp.zn. III R 133/01
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2003, sp.zn. SAB 419/02
Rozsudek Vojvodského správního soudu ve Varšavě ze dne 30. 1. 2004, sp.zn. II SAB 376/03
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2004 r., GSK 20/04
Rozsudek Vojvodského správního soudu ve Varšavě ze dne 11. 2. 2004, sp.zn. II SAB 391/03
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2004 r., sp.zn. FSK 41/04
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2004 r., sp.zn. FSK 159/04
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2004 r., sp.zn. FSK 258/04
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2004, sp.zn. FSK 9/04
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2004, sp.zn. FZ 58/04
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2004, sp. zn. OSK 55/04
Nález Ústavního soudu ze dne 18. 5. 2004, sp.zn. SK 38/03
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, sp.zn. OZ 120/04
Usnesení Ústavního tribunálu ze dne 6. 10. 2004, sp.zn. SK 42/02
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, sp.zn. OZ 584/04
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2004 r., sp.zn. FSK 568/04
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2004, sp.zn. OSK 173/04
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2004 r., sp.zn. GSK 888/04
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2004 r., sp.zn. GSK 1132/04
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2004, sp.zn. FZ 700/04
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2005 r., sp.zn. 1589
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2005, sp.zn. FZ 715/04

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2005 r., sp.zn. GSK 1365/04
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2005 r., sp.zn. FSK 618/04
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2005 r., sp.zn. FSK 1724/04
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2005, sp.zn. OSK 1252/04
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2005, sp.zn. I GZ 34/05
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2005 r., sp.zn. FSK 1437/04
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2005 r., sp.zn. OSK 1277/04
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2005, sp.zn. II FZ 206/05
Usnesení Ústavního tribunálu ze dne 20. 4. 2005, sp.zn. SK 40/02
Nález Ústavního tribunálu ze dne 26. 4. 2005, sp.zn. SK 36/03
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2005, sp.zn. FSK 2536/04
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2005, sp.zn. FZ 510/2004
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005 r., sygn. akt FSK 2123/04
Usnesení sedmi soudců Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2005, sp.zn. I OPS 3/05
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2005 r., sp.zn. FSK 2520/04
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2005 r., sp.zn. I FSK 4/05
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2005 r., sp.zn. I FSK 295/05
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2005 r., sp.zn. FSK 2215/04
Rozsudek Vojvodského správního soudu ve Varšavě ze dne 23. 11. 2005, sp.zn. II SAB/Wa 167/05
Usnesení SN ve složení sedmi soudců ze dne 25. 11. 2005, sp.zn. III BZP 2/05
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2006 r., sp.zn. II FSK 104/05
Usnesení SN ze dne 11. 1. 2006, sp.zn. II CPN 13/05
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2006, sp.zn. I OW 278/05
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2006, sp.zn. I OSK 345/05
Usnesení SN ze dne 23. 3. 2006, sp.zn. IV CNP 23/2006
Usnesení sedmi soudců Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2006 r., sp.zn. I OPS 6/05, www.nsa.gov.pl (uchwała siedmiu sędziów NSA z dnia 10 kwietnia 2006 r., sp.zn. I OPS 6/05)
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2006, sp.zn. II FSK 659/2006
Nález Ústavního tribunálu ze dne 20. 9. 2006, sp.zn. SK 63/05
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2006, sp.zn. II OSK 1190/05
Usnesení SN ze dne 26. 10. 2006, sp.zn. I CNP 55/06
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2007 r., sp.zn. II FSK 329/06
Nález Ústavního tribunálu ze dne 24. 10. 2007, sp.zn. SK 7/06
Usnesení Vojvodského správního soudu ve Varšavě ze dne 18. 1. 2008, sp.zn. II SA/Wa 1946/07
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2008 r., sp.zn. II FSK 1418/06
Usnesení Vojvodského správního soudu ve Varšavě ze dne 23. 1. 2008, sp.zn. II SA/Wa 2138/07
Usnesení Vojvodského správního soudu ve Varšavě ze dne 23. 1. 2008, sp.zn. II SA/Wa 2139/07

Usnesení Wojvodského správního soudu ve Varšavě ze dne 31. 1. 2008, sp.zn. II SA/Wa 64/08

Usnesení Wojvodského správního soudu ve Varšavě ze dne 22. 2. 2008, sp.zn. II SAB/Wa 8/08

Usnesení Wojvodského správního soudu ve Varšavě ze dne 25. 2. 2008, sp.zn. II SAB/Wa 15/08

Usnesení Wojvodského správního soudu ve Varšavě ze dne 25. 2. 2008, sp.zn. II SAB/Wa 16/08

Usnesení Wojvodského správního soudu ve Varšavě ze dne 25. 2. 2008, sp.zn. II SAB/Wa 136/07

Usnesení Wojvodského správního soudu ve Varšavě ze dne 11. 3. 2008, II SAB/Wa 21/08, www.nsa.gov.pl

Usnesení Wojvodského správního soudu ve Varšavě ze dne 14. 3. 2008, sp.zn. II SAB/Wa 20/08

Usnesení Wojvodského správního soudu ve Varšavě ze dne 17. 3. 2008, sp.zn. II SAB/Wa 18/08

Usnesení Wojvodského správního soudu ve Varšavě: ze dne 19. 3. 2008, sp.zn. II SAB/Wa 17/08

Nález Ústavního tribunálu ze dne 1. 4. 2008, sp.zn. SK 77/06

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2009, sp.zn. II FZ 120/09

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2009, sp.zn. II GZ 171/09

Usnesení SN ze dne 30. 9. 2008, sp.zn. II CNP 76/2008

Nález Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2008, sp.zn. P 57/2007

Usnesení pléna Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2009, sp.zn. I OPS 10/09

Usnesení sedmi soudců Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2009, sp.zn. I GPS 1/09

Usnesení sedmi soudců Nejvyššího správního soudu ze dne 8.12.2009, sp.zn. II GPS 5/2009

Rozsudek Wojvodského správního soudu ve Varšavě ze dne 6. 10. 2011, sp.zn. II SAB/Wa 277/11

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva:

Delcourt v. Belgie, stížnost č. 2689/65, rozsudek ze dne 17. 1. 1970

Ringelsen v. Rakousko, stížnost č. 2614/65, rozsudek ze dne 16. 7. 1971

Le Compte, Van Leuven a De Meyere v. Belgie, stížnost č. 6878/75 a č. 7238/75, rozsudek ze dne 23. 6. 1981

Albert a Le Compte v. Belgie, stížnost č. 7299/75 a č. 7496/76, rozsudek ze dne 10. 2. 1983

Öztürk v. Německo, stížnost č. 8544/79, rozsudek ze dne 21. 2. 1984

Campbell and Fell v. Velká Británie, stížnost č. 7819/77 a č. 7878/77, rozsudek ze dne 28. 6. 1984

Sramek v. Rakousko, stížnost č. 8790/79, rozsudek ze dne 22. 10. 1984

De Cubber v. Belgie, stížnost č. 9186/80, rozsudek ze dne 26. 10. 1984
Pudas v. Švédsko, stížnost č. 10426/83, rozsudek ze dne 27. 10. 1987
Belilos v. Švýcarsko, stížnost č. 10328/83, rozsudek ze dne 29. 4. 1988
Obermeier v. Rakousko, stížnost č. 11761/85, rozsudek ze dne 28. 6. 1990
Aydin v. Turecko, stížnosti č. 23178/94, rozsudek ze dne 25. 9. 1997
Brualla Gómez de la Torre v. Španělsko, č. 155/1996/774/975, rozsudek ze dne 19. 12. 1997
Lauko v. Slovensko, stížnost č. 26138/95, rozsudek ze dne 2. 9. 1998
Rotaru v. Rumunsko, stížnost č. 28341/95, rozsudek ze dne 4. 5. 2000
Kudła v. Polsko, stížnost č. 30210/96, rozsudek ze dne 26. 10. 2000
De Wilde, Ooms and Versyp v. Belgie, stížnost č. 2832/66, stížnost č. 2835/66 a stížnost č. 2899/66, rozsudek ze dne 18. 6. 1971
Zand v. Rakousko, stížnost č. 7360/76, zpráva Komise ze dne 12. 10. 1978
Le Compte, Van Leuven a De Meyere v. Belgie, stížnost č. 6878/75 a č. 7238/75, rozsudek ze dne 23. 6. 1981
X v. Velká Británie, stížnost č. 7215/75, rozsudek ze dne 5. 11. 1981
Findlay v. Velká Británie, stížnost č. 22107/93, rozsudek ze dne 25. 2. 1997
Niedbala v. Polsko, stížnost č. 27915/95, rozsudek ze dne 4. 7. 2000
Kypr v. Turecko, stížnost č. 25781/94, rozsudek ze dne 10. 5. 2001
Ferrazzini v. Itálie, stížnost č. 44759/98, rozsudek ze dne 12. 7. 2001

Rozhodnutí Výboru OSN pro lidská práva:

Y. L. v. Kanada, oznámení č. 112/1981, sdělení ze dne 8. 4. 1986
I. P. v. Finsko, oznámení č. 450/1991, sdělení ze dne 26. 7. 1993
Apirana Mahuika et al. v. Nový Zéland, oznámení č. 547/1993, sdělení ze dne 27. 10. 2000

Rozhodnutí Soudního dvora EU:

C-61/65, *G. Vaassen-Göbbels v. Bestuur van Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf*, rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 6. 1966
C-24/92, *Pierre Corbiau v. Administration des Contributions du Grand-Duché de Luxembourg*, rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 3. 1993
C-46/93 a C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA v. Německo a The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd a další*, rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 3. 1996
C-103/97, *Josef Köllensperger GmbH & Co. KG, Atzwanger AG v. Gemeindeverband Bezirkskrankenhaus Schwaz*, rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 2. 1999
C-516/99, *Walter Schmid*, rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 5. 2002
C-224/01, *Gerhard Köbler v. Rakousko*, rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 9. 2003

C-53/03, *Synetairismos Farmakopion Aitolias & Akarnanias (Syfait) e.a. v. GlaxoSmithKline plc, GlaxoSmithKline AEVE*, rozsudek Soudního dvora ze dne 31. 5. 2005

Internetové zdroje:

Internetové stránky Nejvyššího správního soudu ČR: <http://www.nssoud.cz>

Knihovna připravované legislativy ČR: <http://eklep.vlada.cz>

Portál veřejné správy ČR: <http://portal.gov.cz>

Internetové stránky Ministerstva spravedlnosti ČR: <http://www.justice.cz>

Internetové stránky Ústavního soudu ČR: <http://www.usoud.cz>

Internetové stránky Parlamentu ČR: <http://www.psp.cz>

Internetový systém právních aktů (*Internetowy System Aktów Prawnych*):
<http://isap.sejm.gov.pl>

Internetové stránky Nejvyššího správního soudu PR: <http://www.nsa.gov.pl/>

Internetové stránky Ústavního tribunálu PR: <http://www.trybunal.gov.pl/>

Internetové stránky Sejmu PR: <http://www.sejm.gov.pl>

Internetové stránky Nejvyššího soudu PR: <http://www.sn.pl/>

Databáze rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva: <http://www.echr.coe.int/hudoc>

Internetové stránky Výboru OSN pro lidská práva: <http://www.ohchr.org>

Internetové stránky Soudního dvora EU: <http://curia.europa.eu>

Internetové stránky Výboru ministrů Rady Evropy: <http://www.coe.int>

Automatizované systémy právních informací:

ASPI – © Wolters Kluwer ČR

LexPolonica – © LexisNexis

Lex – © Wolters Kluwer Polska

Klíčová slova

Česká republika

Polská republika

Správní soudnictví

Keywords

The Czech Republic

The Republic of Poland

Administrative Judiciary