

ZE ZAHRANIČNÍCH PERIODIK

POLSKO

CHLEBNY, J. K odmítnutí nahlédnutí do spisu ve správních věcech /Odmowa dostępu do akt w sprawie administracyjnej/

Państwo i prawo, Październik 2014, Rocz. 68, Nr 10, s. 98–110.

K významným, polskou Ústavou garantovaným, právům patří právo účastníků řízení, stejně jako i jejich právních zástupců, seznámit se s obsahem celého spisového materiálu shromážděného orgány veřejné moci v jejich záležitostech (čl. 53 polské Ústavy). Z tohoto pravidla však existují zákonem stanovené výjimky. Jmenovitě v oblasti správního práva polský správní řád (*kodeks postępowania administracyjnego*) počítá s možností odmítnout účastníkům řízení nahlížení do (části) spisu, pokud obsahují informace označené jako „*tajné*“ nebo „*přísně tajné*“ nebo existuje-li pro odmítnutí „*důležitý státní zájem*“. Polský soudní řád správní pak tyto výjimky explicitně neuvádí, nicméně účastníkům řízení je dle ustálené rozhodovací praxe zpřístupňována toliko ta část spisu, která je vytvořena a vedena samotným správním soudem. Důkazní materiály, které byly ve věci shromážděny ve správním řízení a ohledně kterých bylo účastníkům zamezeno nahlédnout do spisu, nejsou tedy automaticky zpřístupňovány v rámci soudního řízení. (Účastníci řízení však mají možnost napadnout u soudu rozhodnutí správních orgánů o znepřístupnění (části) spisu z důvodu nenaplnění zákonných výjimek.).

K nejčastějším případům, kdy je v praxi znemožněno nahlédnutí do (části) spisu patří pojednávání rozhodnutí o odmítnutí bezpečností prověrky a dále posuzování vstupu a pobytu cizinců na území Polska. V obou těchto řízeních účastníci nejenže nemusí mít možnost seznámit se se spisovým materiálem, ale může jim být také doručen pouze samotný výrok rozhodnutí bez jakéhokoli odůvodnění, popř. jen s dílčím odůvodněním.

Autor článku si klade otázku, zda stávající praxe odpovídá evropským standardům, a to jak na unijní úrovni, tak i z pohledu rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva. Na základě podrobného rozboru vybraných judikátů dospívá k závěru, že platná polská úprava nemůže ve stávající podobě obstát, a proto navrhuje implementaci v článku detailně popsanych změn zohledňujících judikaturu evropských soudů.

Soudní dvůr Evropské unie ve svém významném rozhodnutí ve věci *ZZ proti Spojenému království* totiž právo účastníků řízení nahlédnout do částí spisů obsahujících alespoň základní důvody rozhodnutí spojil s jejich právem na účin-

né prostředky nápravy před soudem a právem na projednání věci nezávislým a nestranným soudem tak, jak jsou garantována v čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie. Nelze proto nikdy zcela vyloučit, aby se účastník řízení nemohl seznámit alespoň se základními skutkovými důvody, které orgány veřejné moci vzaly v potaz při svém rozhodování. (V případě ZZ šlo o seznámení se s důvody vedoucími k odmítnutí vstupu na území jiného členského státu Evropské unie.). Patří se ale dodat, že čl. 41 Listiny základních práv EU vedle úpravy práva na nahlédnutí do spisu řeší i výjimky, kdy lze použití tohoto práva omezit, z čehož můžeme usuzovat na relativní charakter práva na nahlížení do spisu (s. 102).

Ještě dál pak ve své rozhodovací praxi šel štrasburský soud. Obdobně jako jeho lucemburský protějšek nevylučuje možnost omezení přístupu ke spisovému materiálu. Nicméně v těchto *a priori* výjimečných situacích vybízí k implementaci specifických procesních záruk, které by dostatečně chránily zájem veřejné moci na utajení citlivých údajů na straně jedné, na straně druhé pak zájem a právo dotčené osoby na spravedlivé řízení ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod. Za vzorové řešení této problematiky označuje ve svém stěžejním rozhodnutí *Chahal proti Spojenému království* právní úpravu Kanady, která vždy seznamuje účastníky řízení alespoň se stručným průběhem celého řízení, je-li vyloučena jejich přítomnost, a současně umožňuje účinně hájit zájmy účastníků řízení prostřednictvím účasti speciálního právního zástupce („*a security-cleared counsel*“) majícího příslušné bezpečnostní prověrky. Soud dále upřesnil, že přednost by měly mít vždy důkazy, které lze činit za přítomnosti stran.

Ve světle výše uvedeného považuje autor polská řízení bránící přítomnosti jejich účastníků a končící rozhodnutím, které se vyjma výroku nedoručují účastníkům, za „*anachronická*“ a v dnešní době nadále neudržitelná (s. 110).

(kžk)

KRZYWOŃ, A. Procesní způsobilost veřejnoprávních subjektů vykonávajících hospodářskou činnost v řízení u Ústavního soudu /Zdolność skargowa publicznych podmiotów gospodarczych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym/

Państwo i prawo, Listopad 2014, Rocz. 68, Nr 11, s. 19–36.

Nejednotně byla v polské právní vědě a právní praxi řešena otázka, zda, popř. i v jakém rozsahu, náleží hospodářsky činným veřejnoprávním subjektům způsobilost obracet se na Ústavní soud se stížnostmi. Za průlomový lze proto dle autora článku označit nálezní pléna polského Ústavního soudu sp. zn. Ts 13/12 ze dne 18. prosince 2013, neboť zcela mění doposud tímto soudem zastávaný názor, že aktivní legitimaci k podání ústavní stížnosti brání, pokud subjekt disponuje veřejným jménem (tzv. majetkové kritérium) nebo pokud se na jeho řízení přímo či nepřímo podílí orgány veřejné moci (tzv. funkcionální kritérium). Obě

tato kritéria však doposud nebyla v rozhodovací praxi aplikována jednotně (s. 23) a stala se terčem časté kritiky ze strany doktríny, neboť tento víceméně automatizovaný přístup nijak nezohledňoval cíle a smysl podávaných ústavních stížností, neřešil jasně otázku způsobilosti subjektů disponujících smíšeným majetkem (tj. dílem veřejným, dílem soukromým) či konečně nereflektoval možné proměny ve vlastnické struktuře těchto subjektů (s. 24). Mj. pod vlivem této kritiky, jakož i po srovnání relevantní zahraniční úpravy (hlavně španělské, německé a švýcarské provenience) polský Ústavní soud vyslovil tyto teze: *zaprvé*, orgány veřejné moci nemají způsobilost podávat ústavní stížnosti, neboť by bylo krajně nelogické, aby jim Ústava v čl. 5 ukládala dodržovat lidská práva a současně by jim svědčilo právo dovolávat se ochrany těchto práv vůči jiným orgánům veřejné moci. Navíc by hrozila reálná šance, že by se ústavní stížnost *de facto* proměnila v nástroj řešení kompetenčních sporů a nesloužila by svému cíli – ochraně lidských práv (s. 20). *Zadruhé*, u hospodářsky činných veřejnoprávních subjektů rozhoduje o aktivní procesní legitimaci k řízení před Ústavním soudem otázka, zda tyto subjekty jsou beneficiáři Ústavou garantovaných práv a svobod. Svědčí-li jim nějaké základní právo, pak musí mít možnost se domáhat i jeho ochrany soudní cestou. *Zatřetí*, veřejnoprávní subjekty nejsou oprávněny jakkoliv zpochybňovat normativní akty, jež dopadají toliko na ně, tj. netýkají-li se i jiných, soukromoprávních subjektů (s. 28).

Uvedené závěry autor blíže argumentačně rozvádí. Předně upozorňuje na skutečnost, že ačkoliv lidská důstojnost tvoří v souladu s čl. 30 polské Ústavy ohnisko všech lidských práv, tak nelze přisvědčit názoru, že se vztahuje ke všem právům rovnocenně. Pro lidská práva první generace je typické velmi úzké propojení s lidskou důstojností, což však již nelze obecně vyslovit o právech druhé generace či procesních právech. Z tohoto důvodu nic nebrání, aby i právníckým osobám, byť veřejnoprávní povahy, náležela některá lidská práva. Právní forma konkrétního veřejnoprávního subjektu dle autora ještě nic nevypovídá o tom, zda *ad hoc* bude či nebude beneficiářem některého z lidských práv, potažmo zda bude procesně legitimován k podání ústavní stížnosti. Je třeba vždy případ od případu zkoumat, jaké úlohy daný subjekt plní a v jakém postavení vystupuje (s. 30). V této návaznosti autor načrtává alespoň hrubou typologii veřejnoprávních subjektů vykonávajících hospodářskou činnost včetně vymezení lidských práv, která by jim mohla náležet (s. 30–35).

(kžk)