

INFORMACE

Zdeněk Kühn, Pavel Molek¹⁾

Otevírání a uzavírání „bran“ ke správním soudům

Úvod

Dne 9. září 2019 se v plenárním sále Nejvyššího správního soudu (NSS) uskutečnil seminář nazvaný „Nástroje k usnadnění a omezení přístupu ke správním soudům“ (*Measures to Facilitate and Restrict Access to Administrative Courts/Les mesures visant à faciliter et limiter l'accès aux tribunaux administratifs*). Konal se v rámci dvouletého německého předsednictví v Asociaci státních rad a nejvyšších správních soudů Evropské unie (*ACA-Europe*) a navazoval na předchozí semináře v Dublinu a v Berlíně v rámci tohoto předsednictví.

Pro účely semináře jsme sepsali generální zprávu, a to na základě odpovědí na dotazník, který byl zaměřen na konkrétní nástroje otevírání a zavírání pomyslných bran správního soudnictví. Odpovědělo 26 členských institucí,²⁾ tedy nejvyšších správních soudů (či nejvyšších soudů plnících tuto funkci) a státních rad takřka z celé EU, které nám tím poskytly vhled do opatření používaných při „otevírání“ a „zavírání“ bran ke správnímu soudnictví, a které tak mohou být inspirací pro všechny naše členské instituce.³⁾

Vzhledem k tomu, že samotný seminář byl určen pouze pro úzký okruh účastníků a obecná zpráva, jakkoli je dostupná na stránkách *ACA-Europe*,⁴⁾

¹⁾ Zdeněk Kühn je soudcem Nejvyššího správního soudu a profesorem teorie práva na Právnické fakultě Univerzity Karlovy; Pavel Molek je soudcem Nejvyššího správního soudu a docentem ústavního práva na Právnické fakultě Masarykovy univerzity.

²⁾ Dotazníky z Maďarska, Slovenska a Rumunska dorazily se zpožděním, proto nemohly být zohledněny v obecné zprávě ani na semináři a ani jejich zohlednění v tomto článku není komplexní, neboť příspěvky nemohly být diskutovány v rámci semináře se zahraničními kolegy.

³⁾ V dalším textu budeme pro těchto 26 zemí používat následující kódy zemí podle normy ISO: Belgie (BE), Chorvatsko (HR), Kypr (CY), Česká republika (CZ), Estonsko (EE), Finsko (FI), Francie (FR), Německo (DE), Řecko (EL), Irsko (IE), Itálie (IT), Lotyšsko (LV), Litva (LT), Lucembursko (LU), Maďarsko (HU), Nizozemsko (NL), Norsko (NO), Polsko (PL), Portugalsko (PT), Rumunsko (RU), Srbsko (RS), Slovensko (SK), Slovinsko (SI), Španělsko (ES), Švédsko (SE) a Spojené království (UK).

⁴⁾ <http://www.aca-europe.eu/index.php/en/>.

byla publikována pouze v angličtině a francouzštině, rozhodli jsme se využít závěrů obecné zprávy i informace, které zazněly na semináři 9. září, a seznámit s nimi formou tohoto článku i české publikum, neboť jde o informace v řadě ohledů inspirativní.⁵⁾ Jde tedy o článek zaměřený zejména na tyto zahraniční inspirace; naopak česká řešení zde nijak podrobně nerozebíráme, neboť jsou českému čtenáři určitě dobře známa.

Jak je zřejmé z titulu, seminář i obecná zpráva vycházely z napětí mezi dvěma směry: pomyslným zavíráním a otevíráním bran. Cílem prvního je omezit přístup ke všem správním soudům nebo jen k nejvyšším správním soudům a státním radám pro ty případy, které si nezaslouží, aby byly rozhodovány těmito soudy. To by totiž mohlo způsobit jejich zaplavení tisíci spisy a při nikoli neomezené kapacitě správních soudů zejména prodloužit celkovou délku řízení. Obrazně řečeno, bez jakýchkoli nástrojů přivírání bran, či alespoň možnosti filtrace případů, by případy malicherné či kverulatořní mohly způsobit, že ti, kdo se na správní soudy obracejí se skutečnou snahou o ochranu veřejných subjektivních práv, by museli čekat déle, popřípadě by vrcholné soudy nemohly plnit svou sjednocující funkci v reálném čase.

Cílem druhého směru je usnadnit přístup pro ty účastníky, kteří by v opačném případě nemohli překonat obecná omezení, naplnit podmínky v přístupu ke správním soudům nebo by je odradilo tak udělat bez ohledu na fakt, že by k tomu byli oprávněni. Navíc určitá míra „uzavření bran“ by se mohla dostat do rozporu s ústavními a mezinárodními garancemi přístupu ke správním soudům, tak, jak jsou vyjádřeny v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, v čl. 47 Listiny základních práv EU (s vědomím limitů její aplikace vyjádřených především v jejím čl. 51) a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (zde s vědomím omezeného rozsahu aplikace, neboť tento článek dopadá pouze na řízení o občanských právech a závazcích a o trestních obviněních, do něž ovšem spadá i podstatná část správního trestání, s ohledem na povinnost autonomního výkladu Evropské úmluvy⁶⁾).

Obrazně řečeno, obecná zpráva i seminář byly předurčeny napětím mezi Scyllou otevření bran správního soudnictví pro každého, přinášející ovšem důsledky v podobě zaplavení našich soudů tisíci a tisíci nových případů každý měsíc, a Charybdou, která promění naše soudy v kafkovského dveřníka strážícího „bránu k zákonu“ zavřenou pro „muže z venkova, který se dožaduje vstupu do zákona“. Struktura tohoto článku bude sledovat právě toto napětí. Z tohoto důvodu budeme v první části porovnávat několik opatření používaných pro „zavírání bran“ a druhé části několik opatření pro „otevírání bran“.

⁵⁾ Za pomoc s překladem naší obecné zprávy do češtiny děkujeme pracovníkům Oddělení dokumentace a analytiky NSS.

⁶⁾ Podrobně viz MOLEK, P.: *Právo na spravedlivý proces*. Wolters Kluwer, Praha: 2012, kap. 3.3.

Není překvapivé, že zmíněná opatření jsou silně ovlivněna velikostí a strukturou správního soudnictví v příslušných zemích. Základní proměnnou je **počet instancí**. Počet států s dvěma instancemi (HR, CY, CZ, FI, IT, LT, LU, NL, PL, RS, SI, SK) je téměř totožný s počtem států se třemi instancemi (DE, EE, EL, ES, FR, HU, IE, LV, NO, PT, RU, SE, UK). Specifický systém funguje v Belgii, kde je jedinou instancí specializovanou na obecné správní soudnictví Státní rada, která je zároveň jediným čistě správním soudem království. Překvapivě neexistuje téměř žádná korelace mezi velikostí populace státu nebo počtem správních soudců na jedné straně a počtem instancí na straně druhé. Může se proto jevit jako překvapivé, že 583 polských správních soudců nebo 395 italských správních soudců rozhoduje ve dvou instancích, zatímco 72 lotyšských správních soudců nebo 42 estonských správních soudců je rozděleno mezi tři instance.

S ohledem na poměr velikosti správního soudnictví a soudnictví obecně můžeme rozlišovat tři modely:

1. ve velké většině států je správní soudnictví reprezentováno jenom malou menšinou soudců ve vztahu k celkovému počtu soudců (od 2 % v RS, 3 % v BE, 4 % v CZ, ES, IT a SI, 5 % v HR a PL, 8 % v LT a LU až po 10 % v DE, FR a LV),

2. druhý model můžeme nazvat „skandinávský“, protože poměr správních soudců ve Finsku (33 %), a Švédsku (41 %) ukazuje zjevně důležitost přisuzovanou správnímu soudnictví v porovnání s civilním a trestním soudnictvím. Řecko (34 %) dosahuje podobných počtů, zatímco Kypr a Estonsko (oba 16 %) jsou na hranici obou modelů,

3. jako poslední uvádíme model, kde správní soudnictví není institucionálně oddělené od zbytku justice (IE, NL a NO).

Nástroje omezující přístup ke správním soudům

V členských státech je uplatňováno několik možností omezení přístupu ke správním soudům.

Soudní poplatky

Naprostá většina zemí vybírá nějaký soudní poplatek. Výjimku tvoří Lucembursko se Švédskem, kde „cenu sporu“ vytvářejí samy o sobě náklady na právního zástupce. Švédský soudce Thomas Bull navíc na semináři vyjádřil své přesvědčení, že by odporovalo švédské právní a politické kultuře, pokud by stát chtěl po občanovi platbu za to, aby se s ním soudil v situaci, kdy mu občan vytýká porušení práva.

Francie se k těmto dvěma výjimkám připojila v roce 2014, kdy zákonodárce zrušil soudní poplatek ve výši 35 €. Tento francouzský příklad zpochybnil obecný přístup k soudním poplatkům jako k efektivnímu nástroji snížení nápadu soudních případů. Zjistilo se totiž, že zavedení těchto poplatků fakticky nevedlo k redukci počtu stížností, naopak kvůli němu významně vzrostly související administrativní náklady soudů plynoucí z povinnosti

vyzvat k zaplacení doporučeným dopisem každého stěžovatele, který dosud nezaplatil soudní poplatek, což nakonec vedlo k rozhodnutí je zrušit (finančně zatížena jsou nyní pouze obstrukční podání, a to pokutou až do výše 10 000 €, viz podkapitulu 2.6). Ve Španělsku zrušil soudní poplatky Ústavní soud v roce 2016. Tímto rozhodnutím⁷⁾ byla shledána neústavnost a zrušen čl. 7 odst. 1 zákona č. 10/2012, čímž došlo ke zrušení soudních poplatků ve správním soudnictví.⁸⁾

Není překvapivé, že výše soudních poplatků souvisí především s výší HDP na hlavu v příslušných zemích, ovšem tato předpokladatelná korelace získává až exponenciální podobu, neboť soudní poplatky ve správním soudnictví v nejbohatších zemích EU jsou v přepočtu až tisíckrát vyšší než v zemích nejchudších: počínaje 1 €⁹⁾ za některé typy správních žalob v Rumunsku, 3 € v Srbsku, 15 € v Estonsku a konče až 1 000 € ve Velké Británii a 2 380 € v Norsku. Speciální případy existují ve Finsku, kde se výše poplatku odvíjí v případech veřejných zakázek od hodnoty sporu: pokud hodnota veřejné zakázky překročí 10 milionů euro, činí soudní poplatek 6 140 €, a Německo, kde činí poplatek u Spolkového nejvyššího správního soudu až 5 130 € v kauzách s hodnotou překračující 100 000 €. Ve většině států výše soudního poplatku stoupá spolu se zvyšující se instancí, výjimku v tomto směru tvoří Velká Británie, kde soudní poplatek u Nejvyššího soudu činí v přepočtu 1 117 €, kdežto poplatek u odvolacího soudu činí 1 340 €.

Mezi zeměmi dále můžeme rozlišovat ty, v nichž jediné kritérium pro výběr poplatku tvoří stupeň soudní instance (HR, CY, LV, LI, EE, UK) a ty, v nichž výše soudního poplatku závisí také na obsahu sporu (CZ, EL, FI, IT, PT, RS, SI, SK), přičemž nejnížší poplatky se zpravidla vybírají ve věcech sociálního zabezpečení. V Irsku se odvíjí výše poplatku od instance a typu procedury. V Nizozemsku je současně s typem instance dalším faktorem pro určení výše poplatku typ žadatele, kdy obvykle právnické osoby hradí vyšší poplatky než fyzické osoby.

Výsledkem může být velmi komplikovaná struktura poplatků. Takové příklady lze najít v Portugalsku a Německu. V Německu roste výše poplatků v závislosti na hodnotě sporu, počínaje 105 € za spor o hodnotě 500 € u prvoinstančního soudu a dosahující až 5 130 € za spor o hodnotě ve výši 100 000 € před Spolkovým nejvyšším správním soudem. Jestliže se jedná o spor bez jasně určitelné hodnoty (zvláště ve věcech bez vazby na ekonomickou hodnotu), pak je hodnota sporu určena částkou 5 000 €.

⁷⁾ Nález Ústavního soudu č. 140/2016, ze dne 21. 7. 2016, ke stížnosti 973/2013.

⁸⁾ Předtím zde byly tyto soudní poplatky:

- v civilním řízení: odvolání: 800 €, kasační stížnost a mimořádná stížnost pro procesní pochybení: 1 200 €,
- ve správním soudnictví: zkrácené řízení: 200 €, řádné řízení: 350 €, odvolání: 800 €, kasační stížnost: 1 200 €,
- ve věcech sociálního zabezpečení: „žaloba“ (*supplication*): 500 €, kasační stížnost: 750 €.

⁹⁾ V této části vycházíme z přepočtu na euro podle stavu k září 2019.

Zvláštní prvek se vyskytuje v Norsku, kde výše poplatku závisí také na počtu dní, po které trvá jednání, a k jeho snížení dojde, pokud je „opravný prostředek“ zamítnut nebo odmítnut. Například poplatek u soudu první instance se pohybuje přibližně okolo 590 €, ale pokud je nutné nařídit projednávání sporu na dobu trvající déle než jeden den, zvyšuje se částka přibližně o 350 € za každý další den jednání.

Jiný komplikovaný systém se používá v Polsku, kde existují dva druhy poplatků: pevné a proporční. Pevně stanovené poplatky mají rozpětí od 23 € až po 2 320 € v závislosti na předmětu sporu, zatímco proporční poplatky jsou ukládány v procentní výši odvíjející se od hodnoty sporu. V závislosti na konkrétním řízení se proto výše poplatků pohybuje od 23 € až po 23 200 €.

Obvykle je výše soudního poplatku stejná pro všechny účastníky soudního řízení, nicméně některé země mají upraveny speciální možnosti jeho snížení např. pro případ, že žalobu podala fyzická osoba (CY). V Nizozemsku se uplatňují tato kritéria: a) zda se vůbec uplatní právo na snížení poplatku; b) zda opravný prostředek podala fyzická nebo právnická osoba; c) zda je vyšší soud pouze jedinou rozhodující instancí, nebo instancí opravného prostředku; nebo d) zda má osoba příjmy nižší, než činí sociální minimum.

Ve většině zemí, kde je soudní poplatek vyměřován, se platí při podání opravného prostředku nebo odvolání, případně v rámci určité lhůty (CY, CZ, EE, EL, IE, IT, LV, LT, NL, PL, PT, SI, SK). Určitou výjimku tvoří Finsko a Chorvatsko, kde je návrhovač povinen zaplatit poplatek až po vynešení rozhodnutí soudem a jestliže nezaplatí, existuje mechanismus na vymození zaplacení poplatku. Obdobně též v Německu je stěžovatel informován o poplatkové povinnosti poté, co došlo k zahájení řízení, a pokud poplatek neuhradí, samotné řízení není touto skutečností ovlivněno, nicméně existuje mechanismus pro vymáhání dlužného poplatku. V Belgii je návrh sice zaregistrován, nicméně nedojde k zahájení řízení, dokud není uhrazen soudní poplatek: tento proces se nazývá „procesní zmrazení“ (*procedural freezing*). U řeckých správních soudů musí být poplatek uhrazen do prvního dne slyšení, v opačném případě je stížnost odmítnuta jako nepřipustná. Norsko kombinuje oba způsoby přístupu k poplatkové povinnosti: poplatek musí být uhrazen před podáním žaloby. Pokud je však strana zastoupena advokátem, lze poplatek uhradit později po rozhodnutí soudu. Pokud není uhrazen včas, dojde k odmítnutí návrhu.

Ve Velké Británii má úhrada soudního poplatku více fází: nejprve soud udělí oprávnění k žádosti pro přístup k správnímu soudu, „*permission to apply*“, poté povolí samotný proces přezkumu správního rozhodnutí, který začíná povolením „*permission to proceed*“. Lhůta pro splatnost poplatku činí 7 dní.

Naprostá menšina zemí vyžaduje uhrazení zálohy na soudní poplatek nebo na náhradu nákladů protistrany (PT, UK), jiné země vyžadují takovou zálohu na náklady vzniklé v souvislosti s provedením důkazů. Obě varianty mohou mít odrazující efekt, neboť účastník si uvědomí, jak vysokou částku riskuje v případě neúspěchu, což může úspěšně odrazovat zbytečné nákladné sudičství. V Srbsku,

pokud navrhne některá ze stran provedení důkazů, musí složit částku ve výši a lhůtě nařízené soudem na jejich provedení, jinak soud od provedení důkazů upustí. V Řecku existuje výjimka, kdy zálohu za znalecké posudky u případů s nutností vědecké nebo technické expertízy hradí toliko veřejné instituce. V Lotyšsku a obdobně též ve Španělsku hradí jednotlivci a veřejnoprávní instituce zálohu vždy ve stejných částkách, pokud podávají „podpůrnou žalobu“ týkající se pouze procesní vady před nižšími správními soudy nebo kasační stížnost před nejvyšším soudem. Potenciální žalobci jsou tak odrazováni od toho, aby se soudili jen kvůli údajným procesním vadám. Pokud je nicméně stížnost úspěšná, vrací soud zálohu žadateli.

Souladem vybírání soudních poplatků ve věcech týkajících se veřejných zakázek s principy efektivity, rychlosti, nediskriminace, a právem na účinnou soudní ochranu se zabýval již Soudní dvůr EU v odpovědi na předběžnou otázku položenou regionálním správním soudem Trentino Alto Adige. Ve svém rozsudku C-61/14 *Studio Infermieristico Associato v Azienda Pubblica di Servizi alla persona San Valentino* ze dne 6. 10. 2015 shledal italskou praxi vybírání soudních poplatků v případech veřejných zakázek souladnou se směrnicí 89/665/ES a článkem 45 Listiny základních práv EU.

Náklady řízení

Podobný psychologický efekt jako soudní poplatky a zálohy může mít vědomí, že neúspěšnému účastníkovi bude uloženo, aby úspěšné protistraně uhradil náklady řízení, byť v případě správního soudnictví je tato možnost limitována skutečností, že žalobcem jako iniciátorem sporu je jednotlivec a proti němu stojící orgán veřejné moci obvykle žádné náklady nad rámec běžného výkonu úřední činnosti mít nebude. Náklady řízení jsou hrazeny úspěšné straně ve všech zemích, jejichž soudy odpověděly na náš dotazník. Ve Švédsku je poskytována náhrada nákladů pouze úspěšné straně v daňových sporech a věcech soutěžního práva, jestliže byla prokázána účelnost vynaložených nákladů.

Ve většině zemí, kde se náhrada účelně vynaložených nákladů využívá, lze vyloučit úhradu nákladů prostřednictvím diskreční pravomoci soudu založené na pravidlech spravedlivého rozdělení a na dalších závažných okolnostech. Takovou diskreční pravomoc nemají soudy v Belgii, Německu, Portugalsku a Slovinsku. Některé státy uplatňují specifické odchylky. Náklady řízení nelze žadateli přiznat v Estonsku v právu životního prostředí, pokud se jedná o spory s odkazem na čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy (obdobně také v Irsku). Ve Finsku se uplatní specifická pravidla pro státní zaměstnance. V Litvě nelze uplatnit náhradu vynaložených nákladů v řízeních o zákonnosti „opatření obecné povahy“ (*an administrative act of general character*). V České republice nelze uplatnit náhradu nákladů ve volebních věcech. V Portugalsku nejsou hrazeny náklady sporů týkajících se odborových svazů, nemocí z povolání a azylového práva.

V některých zemích nelze hradit náklady řízení veřejnoprávním institucím, takže tyto instituce musí nést své náklady ze svých rozpočtů. Takový přístup zvolili v Německu, Lotyšsku a Švédsku. V Belgii lze hradit náklady řízení veřejnoprávní instituci pouze v případě, že byla ve sporu zastoupena advokátem. V Polsku se situace liší v závislosti na soudní instanci: náklady mohou být veřejnoprávním institucím hrazeny až v kasačním řízení, nikoli v prvostupňovém řízení; avšak u žádné soudní instance nelze hradit náklady vynaložené na spory mezi veřejnoprávními institucemi. V České republice a v Norsku nehradí soud náklady řízení státním orgánům v případech týkajících se sociálního zabezpečení.

Další dilema, které musí zákonodárci řešit, je, zda je výše nákladů uložených neúspěšnému účastníkovi k úhradě založena na jednotném tarifu (za úkon), jako je tomu v ČR, nebo zda je založena na úhradě, kterou úspěšný účastník reálně zaplatil svému zástupci (takže finančně nejhorší scénář je neuspět ve sporu s účastníkem zastoupeným drahým advokátem). V naprosté většině zemí je náhrada nákladů řízení založena na všeobecně aplikovatelném tarifu (BE, HR, CY, CZ, DE, EL, HU, LU, LT, LV, NL, PL, RS, SI, SK), ve zbytku zemí je výše náhrady řešena smluvním ujednáním na základě sjednané ceny mezi advokátem a jeho klientem (EE, IE, NO, PT), přičemž v některých zemích mají soudy možnost „odmítnutí nároku“ (*disclaimer*) pro případy neopodstatněných nákladů (RU, SE a UK).

Itálie kombinuje oba přístupy, kdy základem nároku jsou náklady vzniklé ze vztahu advokáta a klienta. Jestliže se však advokát s klientem nedohodli, uplatní se tarifní hodnota. Zřejmě nejsložitější systém náhrad nákladů řízení funguje ve Finsku, kde je základem cena dohodnutá mezi advokátem a klientem (dle směrnic finské advokátní komory), ale pokud je využita bezplatná právní pomoc hrazená státem, stanoví se tarifní hodnota částkou 110 € za hodinu (tato hodnota může za zvláštních okolností vzrůst až o 20%) a v případech rozhodování o udělení mezinárodní ochrany je tarifní hodnota stanovena u správních soudů na 1300/800/400 € a 1000/400/200 € u Nejvyššího správního soudu. Obdobný systém náhrad se uplatňuje v Norsku, kde se využívá tarif pro určení výše hodnoty při bezplatné právní pomoci. Ve Francii je částka náhrady nákladů určována soudcem, který bere do úvahy také hodnotu majetku a ekonomické poměry neúspěšného účastníka. Pro stanovení hodnoty však má soudce k dispozici „nezávaznou metodiku“ pro zvážení konečné částky, přičemž ta by neměla překročit náklady vítězné strany. Ve Španělsku závisí určení konečné částky výhradně na soudu.

Nutné kroky před podáním správní žaloby

Dalším nástrojem pomyslného uzavření bran správního soudnictví je otevření jiné brány, která v případě některých typů sporů (nejde nám zde tedy o obecnou povinnost vyčerpat prostředky nápravy v rámci samotného správního řízení) musí být využita jako odbočka, než může žalobce vstoupit do bran správního soudnictví. Tato možnost kupodivu není mezi členskými státy příliš využívána. Pouze v několika zemích je nutné před tím, než je možné podat žalobu, využít

postupy, které řízení o žalobě předcházejí. Tento předběžný postup ukládá zákon v některých případech v Estonsku (např. právo vězně na podání žaloby a spor o veřejné dávky). Žaloba může být podána pouze poté, co byl splněn předběžný postup a nárok nebyl ještě uspokojen. V Británii je žalobce povinen před podáním žaloby zvážit alternativní řešení sporu a zaslat dopis žalovanému. Francie momentálně experimentuje u sporů souvisejících se sociálními záležitostmi a veřejnými funkcemi s povinností mediace před začátkem řízení. V Litvě by u případů určených zákonem měla být stížnost podána nejdříve u instituce zodpovědné za předběžné mimosoudní prošetření (například „Komise pro správní spory“).

Vyloučení některých typů sporů

Z české perspektivy patrně máme jakousi ideální představu o tom, jaké druhy činnosti veřejné správy by měly podléhat soudnímu přezkumu. Zjišťujeme však, že oproti této „ideální“ představě v některých státech jsou některé otázky ze soudního přezkumu vyloučeny, nebo jsou naopak správním soudům přiřčeny k rozhodování otázky nad rámec této „ideální“ představy; je tomu tak ostatně i přímo v ČR. Ve většině zemí jsou rozhodnutí veřejných institucí obecně přezkoumatelná (kromě institucí s imunitou). Jen pár zemí uvedlo výčet opatření nebo typů rozhodnutí správní povahy, které jsou z přezkumu vyloučeny: v Belgii jsou to spory z veřejnoprávních smluv, interní příkazy, některé akty výkonné moci, kolektivní smlouvy a memoranda; na Kypru nařízení a podzákonné předpisy vydané v rámci výkonné a politické moci správního orgánu; ve Finsku např. rozhodnutí o krátkodobém jmenování státních zaměstnanců; a ve Švédsku rozhodnutí v systému veřejné ekonomické podpory poskytované dobrovolně státem.

Zajímavá je i otázka, kdo tyto výluky ze soudního přezkumu vymezuje. V Řecku jsou totiž definovány pouze judikaturou Nejvyššího správního soudu, nikoli legislativou. Judikatura mezi výluky zahrnula vládní akty přijaté v oblasti vládní politiky nebo mezinárodních vztahů a rozhodnutí vlády o jmenování představitelů soudní moci, dále výkon správních rozhodnutí a správní akty vydané orgány veřejné moci při výkonu soukromého práva a managementu nebo v rámci interně-organizačních kompetencí.

Několik zemí výslovně uvedlo, že správní rozhodnutí týkající se soukromého práva nejsou přezkoumatelná správními soudy (CY, CZ, EL, IE, HR, LV, PL, RU) a obvykle je přezkoumávají civilní soudy. Civilní soudy v Lucembursku mají pravomoc přezkoumávat záležitosti nepřímého zdanění (spadá sem zejména dědická daň a DPH, což kolegové z Lucemburska vysvětlují tak, že když tam byla DPH zaváděna, měly civilní soudy v průměru menší nápad než soudy správní, a když už beztak rozhodují o dědických daních kvůli těsné souvislosti s rozhodováním o dědictví, bylo rozhodování o DPH přiřčeno jim) a některé sociální věci řeší sociální soudy. Nizozemské civilní soudy přezkoumávají „opatření obecné povahy“ (*orders with general effect*) a akty orgánů vyloučených z definice správního orgánu. Některé další země zmínily existenci specializovaných soudů nebo tribunálů zabývajících se

„pracovněprávními spory“ [např. „Pracovní soudy“ (*Labour Courts*) ve Švédsku] nebo jiné specifické oblasti (několik specializovaných tribunálů ve Velké Británii)].

Na druhou stranu můžeme najít oblasti sporů nad rámec tradiční působnosti správního soudnictví, které správní soudy také řeší jako pomyslný bonus. V různých zemích jsou správní soudy odpovědné za soudní přezkum voleb (HU, FI, FR, IT, LV, LT, LU, SI), v některých zemích spolu se spory týkajícími se politických stran (BE, CZ, SK). V Portugalsku jsou správní soudy příslušné pro přezkum voleb do vedoucích pozic veřejných institucí (např. univerzity, nemocnice). V Chorvatsku, Estonsku a Lotyšsku jsou správní soudy příslušné k řešení sporů vyplývajících z „administrativních smluv“. V Řecku má jedno z kolegií Nejvyššího správního soudu ústavní pravomoc zpracovat všechny návrhy prezidentských „regulačních vyhlášek“, poté, co jsou navrženy příslušnými ministry a než jsou podepsány prezidentem republiky. Nejvyšší správní soud tak vykonává kontrolu ústavnosti, obecné zákonnosti, zákonnosti limitů stanovených „zákonným povolením“ a technické správnosti návrhů „vyhlášek“. K unikátní situaci dochází na Kypru (ovlivněném právní kulturou *common law*), kde Nejvyšší soud působí jako nejvyšší orgán správního, občanského i trestního soudnictví a zároveň funguje také jako ústavní soud. V Litvě mají správní soudy pravomoc posuzovat žaloby týkající se porušení přísahy nebo neplnění pravomocí stanovených zákonem členům městské rady nebo starostovi. V České republice a Polsku (zde jen ve vztahu ke správním soudcům) působí Nejvyšší správní soud jako disciplinární soud pro soudce a některé další právnické profese.

Imunita orgánů veřejné moci

Je překvapivé, že seznam veřejných orgánů, jejichž akty jsou ze soudního přezkumu vyloučeny, je poměrně krátký. Hlava státu má tuto imunitu ve Finsku, na Kypru a v Polsku (zde pouze ohledně některých aktů, zejména odmítnutí jmenovat soudce; kromě toho ani usnesení Národní rady soudnictví o žádostech na jmenování soudců Nejvyššího soudu již nepodléhá soudnímu přezkumu). Hlava státu má tuto imunitu i v Irsku a Švédsku, protože irský prezident a švédský panovník nemají žádné správní pravomoci; zejména u monarchie taková imunita nepřekvapí. V Estonsku se diskutuje o tom, zda mají být „usnesení prezidenta“ (*President's resolutions*) týkající se žádostí o milost předmětem soudního přezkumu. Pokud jde o přezkum individuálních aktů estonského prezidenta, zákon stanoví, že jeho rozhodnutí o jmenování nebo uvolnění z úřadu podléhá přezkoumání Nejvyšším soudem.

Orgány, které jsou vyňaty z jurisdikce kyperských správních soudů, jsou vláda a Nejvyšší rada soudnictví. V Lucembursku a v Itálii nelze zpochybnit akty nebo opatření ústřední vlády při výkonu politické moci. Podobně se ve Švédsku nezahrnují ani ty akty vlády, které nemají vliv na občanská práva jednotlivců. Ve Francii mají prezident republiky a premiér imunitu ohledně

vládních opatření týkajících se vztahů mezi ústavními orgány a mezinárodních vztahů.

V dotazníku z Litvy byl uveden dlouhý seznam orgánů s imunitou: prezident republiky, Seimas (jediná komora litevského parlamentu) a jeho členové, premiér, vláda (jako kolegiální orgán), soudci Ústavního soudu, Nejvyššího soudu a „Odvolacího soudu“ (*Court of Appeals*). Kromě toho nejsou předmětem přezkumu ani procesní akty soudů, státních zástupců, osob provádějících vyšetřování, ombudsmana Seimas, ombudsmana pro ochranu dětí a soudních vykonavatelů.

„Obstrukční stížnosti“

Mezi hrozbami, které mohou vést k zaplavení soudů případy bez reálného významu, je třeba zmínit „obstrukční stížnosti“ (*frivolous complaints*), respektive „stížnosti, jejichž podáním stěžovatel zneužívá svých práv“ (*abusive complaints*). V některých zemích se taková podání odmítají jako nepřipustná (CY, EE, IE), jinde je za ně účastník potrestán pokutou (BE, FR, IT, PT) nebo znásobením částky náhrady nákladů řízení, kterou je povinen zaplatit druhému účastníkovi (EL, IT, NL, PT).

Ve Francii smí správní soudci stanovit pokutu ve výši až 10 000 €, pokud osoba učiní podání ve „zlé víře“, při podvodu nebo za využití falešných dokumentů. Dále mohou takovou pokutu stanovit osobě, která vytrvale napadá rozhodnutí, proti kterým již byly před správními soudy podány opravné prostředky. Výše pokuty zcela závisí na uvážení soudce, který nemusí své rozhodnutí nijak odůvodňovat.

Řecké správní soudy mohou na návrh protistrany uložit samostatným rozhodnutím zaplacení částky ve výši 100 € až 500 € tomu, kdo požádal o odročení soudního jednání. Řeckému Nejvyššímu správnímu soudu byla před nedávnem svěřena také pravomoc znásobit částku náhrady nákladů řízení, kterou musí poražený účastník zaplatit, pokud řízení trvá dobu nepřiměřenou malé závažnosti řešeného problému. Může také až dvacetkrát zvýšit soudní poplatek.

Násobení náhrad nákladů řízení se používá také v Itálii. Soud může nařídit neúspěšné straně, která v procesu přednášela zjevně neopodstatněné argumenty, aby zaplatila protistraně sumu ve výši dvojnásobku vynaložených nákladů. Soud navíc *ex officio* nařídí neúspěšnému účastníkovi zaplatit pokutu ve výši dvojnásobku až pětinasobku soudních poplatků, které se platí při zahájení řízení, pokud řízení zahájil nebo v něm jednal obstrukčně. Ve sporech ohledně veřejnoprávních smluv může být sankce zvýšena až na jedno procento hodnoty smlouvy, pokud je takto stanovená částka vyšší, než výše zmíněná vrchní hranice pokuty.

Ve Spojeném království obvykle každá strana kryje své náklady, ale osobě, která učinila triviální nebo „obstrukční podání“ (*frivolous petition*), může být nařízeno zaplatit část nákladů řízení vynaložených protistranou. Navíc, pokud

osoba vytrvale žaluje ostatní v neopodstatněných případech, a tedy bez naděje na úspěch, může být označena jako „kverulatoční žalobce“ (*vexatious litigant*), a tím pádem již nebude moci bez povolení zahajovat řízení o nových případech.

V Estonsku soud může vrátit žalobu žalobci, pokud podáním do značné míry zneužil svého práva podat žalobu a pokud zásah do práva, které má žaloba bránit, je nevýznamný. V takovém případě se soudní poplatek nevrací. Kyperský Nejvyšší soud může po vyslechnutí argumentů stran vyřadit z projednání jakýkoli opravný prostředek, který je *prima facie* triviální nebo je podán obstrukčně, popř. jej zamítnout.

V Irsku mohou podle irského dotazníku vyšší soudy „v jakékoli fázi řízení nařídít vyřazení nebo změnu jakékoli podání, které je pobuřující nebo nepotřebné nebo které vede k předsudkům, ponížení nebo brzdí spravedlivé projednání věci; a v takovém případě může, shledá-li tento postup vhodným, uložit náhradu nákladů řízení straně a jejímu právnímu zástupci“. Dále „soud může nařídít vyřazení jakéhokoli podání, neuvádí-li žádný žalobní důvod nebo argument proti žalobním důvodům, v případě, že je samotná žaloba nebo samotná odpověď shledána jako ‚obstrukční nebo kverulantní‘ (*frivolous or vexatious*), soud může řízení zastavit, žalobu zamítnout nebo odpovídajícím způsobem rozhodnout“.

Lotyšské soudy mohou „trestat“ obstrukční žaloby (*frivolous actions*) v pozdějších řízeních tím, že navrhovatele neosvobodí od soudních poplatků navzdory tíživé finanční situaci, která by to jinak umožňovala. Při rozhodování o žádosti o snížení soudního poplatku soud bere v úvahu, zda dotyčná osoba vystupovala vůči soudu v minulosti lehkovážně, tedy zda během posledních tří let činila excesivní podání nebo zda její podání byla odmítnuta jako neopodstatněná. Podle rozhodnutí Nejvyššího soudu Lotyšska ze dne 25. 4. 2014, sp. zn. 477/2013, tak soud „při zvažování možnosti snížení soudního poplatku musí zohlednit také dobrou víru žadatele, nejen jeho finanční situaci. Jinak řečeno, soud musí také posoudit, zda účastník zodpovědně zvažil opodstatněnost svého požadavku.“ Obdobná možnost neosvobozovat navrhovatele ve zlé víře je zakotvena i v Maďarsku.

Ostatní opatření omezující přístup k soudům

Mimo ty prostředky omezení přístupu k soudu, které jsou si napříč členskými státy EU víceméně podobné a se zkušeností z ČR bychom je očekávali i v dalších členských státech, byť v různých variacích, našli jsme v některých dotaznících z členských institucí i další, které se používají jen v jedné zemi, ale mohly by být obecnější inspirací.

Několik inspirativních nástrojů pochází z Řecka: např. rozšíření oblasti, kterou rozhodují na správních soudech samosoudci, nastavení minimální peněžní hodnoty případů před soudy druhého stupně (nyní: 5 000 € obecně a 3 000 € ve věcech sociálního zabezpečení a platů) nebo zavedení informačních technologií do organizace soudů.

V Litvě jde využití informačních technologií ještě dále, neboť stížnosti mohou být podány v elektronické formě pomocí elektronické komunikace, která umožňuje generování elektronických případů. V Lotyšsku se naopak rozhodli nepřijímat stížnosti v elektronické podobě, ale spíše přimět stěžovatele, aby je psali kratší: pokud je kasační stížnost příliš dlouhá (za limit se pokládá 30 stran), mohou soudci požádat účastníka, aby dodal její stručné shrnutí. Na druhou stranu, pokud tak neučiní, není vystaven žádné konkrétní sankci.

V zemích s jazykovými menšinami může být překážkou požadavek psát podání k soudu pouze v úředním jazyce. Například estonské soudy používají jako pracovní jazyk v soudních řízeních pouze estonštinu, a pokud je podání učiněno v jiném jazyce, soud požádá účastníka, aby poskytl překlad dokumentu, pokud to není nemožné nebo pro účastníka nepřiměřeně složité. V některých situacích může soud překlad zajistit také sám.

Prostředky k usnadnění přístupu ke správním soudům

Výjimky z poplatkové povinnosti

Ve většině států, kde existuje povinnost zaplatit soudní poplatek, jsou orgány veřejné moci z této povinnosti vyňaty. V některých státech navíc existují určité druhy řízení (případů), jejichž účastníci jsou vyňati z poplatkové povinnosti (typicky IT), v některých dalších jsou vyňaty určité osoby, zatímco v dalších je zavedena kombinace obojího (tj. že některé druhy řízení a některé osoby jsou vyňaty z poplatkové povinnosti).

Typickými příklady řízení, která jsou vyňata z poplatkové povinnosti, jsou řízení o udělení mezinárodní ochrany (např. HR, CZ, FI, DE, PL), řízení o zajištění cizinců (např. CZ, IE, PL), řízení ve věcech sociálního zabezpečení (např. HR, CZ, EE, DE, IT, LT, NO, PL, některé typy řízení také v FI), řízení ve věcech voleb (CZ, IT, LT) a řízení o kompetenčních sporech (CZ, IT).

Méně typické jsou případy zákonných výjimek z poplatkové povinnosti, které zahrnují státní zaměstnance v řízeních týkajících se výkonu jejich funkce (HR, IT, LT, PL, některá řízení jsou také vyňata v EE), žádosti o soudní přezkum ve věcech správního trestání (IE), řízení o „poručnictví handicapovaných nezletilých“ (*Guarantee of support for pupils with handicap*) (IT), řízení o přístupu k informacím o životním prostředí (IT) a řízení o žalobách proti nečinnosti orgánů veřejné moci (LT).

V některých zemích lze v posledních letech vysledovat tendenci k zavádění výjimek z poplatkové povinnosti (viz např. Chorvatsko, kde postižení válkou o chorvatskou nezávislost v 90. letech, manželé a rodiče zabitých chorvatských vojáků, nezvěstní a zadržení v této válce atd., jsou vyňati z této povinnosti).

Některé jurisdikce vyjímají příjemce sociální podpory (HR), zatímco ve většině ostatních je vynětí otázkou individuálního posouzení potřeby dané osoby.

Výsledky průzkumu ukazují, že není rozdíl mezi jednotlivými stupni soudů, pokud jde o vynětí z poplatkové povinnosti.

Neziskové organizace (NGO)

Zdá se, že zákonné výjimky z poplatkové povinnosti pro neziskové organizace jsou velmi výjimečné. Většina jurisdikcí neposkytuje žádnou úlevu pro neziskové organizace.¹⁰⁾

V některých případech je tomu naopak, lze zmínit Chorvatsko (kde výjimku splňují humanitární organizace), Polsko (neziskové organizace a jiné organizace uvedené v zákoně ve vztahu ke svým vlastním záležitostem týkajícím se plnění jim svěřeného veřejného úkolu podle ustanovení o veřejně prospěšných a dobrovolných službách) a Slovinsko (organizace handicapovaných a charity ve vztahu k jejich činnosti).

Specifické, avšak úzce vymezené výjimky existují v Lotyšsku: podle čl. 29 a 128 (3) Soudního řádu správního, jestliže nezisková organizace splní následující podmínku *„právnícké osoby soukromého práva (subjekty), které mají právo návrhu [k zahájení řízení] k určité instituci nebo právo zahájit soudní řízení za účelem ochrany zájmů fyzických osob“* a jestliže jimi zastupovaná osoba nemá dostatek finančních prostředků a je tedy vyňata z poplatkové povinnosti, je tím pádem vyňata i nezisková organizace.

Rozhodnutí soudu o vynětí z poplatkové povinnosti (osvobození od soudního poplatku)

V několika málo zemích zákon zapovídá soudu možnost zprostit navrhovatele poplatkové povinnosti. Je tomu tak v případě Itálie a Irska, kde taková možnost neexistuje a lze aplikovat pouze výjimky uvedené v zákoně. Na Kypru zákon umožňuje, aby soud vyňal účastníka z poplatkové povinnosti pouze v některých specifických řízeních. V Chorvatsku poměrně nedávno začaly výjimky udělovat nikoli soudy, ale správní orgány.

Ve většině ostatních zemí je však taková výjimka (osvobození) možná. Rozhodnutí o vynětí navrhovatele z poplatkové povinnosti může být učiněno buď celým senátem rozhodujícím v dané věci, nebo předsedou senátu. Většina dotazníků však mezi těmito dvěma možnostmi nerozlišuje.

Typickým příkladem je Česká republika, kde může předseda senátu na základě žádosti zprostit navrhovatele z placení poplatkové povinnosti (§ 36 odst. 3 s. ř. s.). Tato výjimka může být úplná nebo částečná. Plné vynětí z povinnosti zaplatit soudní poplatek je však velmi výjimečné. V každém případě, takové rozhodnutí musí být odůvodněno. Výjimka je udělena, jestliže to odůvodňuje finanční situace navrhovatele (soud srovnává příjmy

¹⁰⁾ Mezi tyto státy patří i Česko: srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 27. 5. 2010, čj. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS (věc *Ateliér pro životní prostředí*).

navrhovatele a jeho majetkové poměry s výší soudního poplatku). Navrhovatel je povinen soudu poskytnout veškeré dokumenty týkající se jeho majetkových poměrů.

V mnoha jurisdikcích soudy výjimku neudělí, jestliže má navrhovatel nízkou šanci na úspěch ve věci (např. CZ) nebo jestliže neexistuje dostatečná vyhlídka úspěchu (např. DE, EE).

V některých dotaznících se lze setkat se specifickými podmínkami pro korporace (právnícké osoby soukromého práva). Toto je případ Řecka (za účelem vynětí je třeba prokázat, že uhrazení poplatkové povinnosti znemožňuje nebo ztěžuje účel, za kterým byla právnícká osoba založena) nebo Polska (taková osoba musí prokázat, že nemá prostředky k zaplacení jakýchkoli nákladů řízení – za účelem přiznání plné výjimky, nebo nemá dostatek prostředků k zaplacení celkových nákladů řízení – za účelem přiznání částečné výjimky). Mnoho dalších jurisdikcí nerozlišuje mezi fyzickými a právníckými osobami. V Estonsku mohou být právnícké osoby vyňaty, pokud mají sídlo v Estonsku nebo v jiném členském státě Evropské unie.

Ve Finsku, kde je poplatek třeba uhradit po vydání rozhodnutí, může soud upustit od poplatkové povinnosti, jestliže by trvání na jejím uhrazení bylo „zjevně nepřiměřené“.

Zdá se, že ve většině případů zákon poskytuje soudcům určitou míru diskrece a nezmiňuje finanční nedostatek navrhovatele do detailu. Situace je však odlišná v Nizozemsku. Zde je nemožnost uhradit „poplatek“ (*betalingsonmacht*) podmíněna velmi přísným zákonným omezením:

„Čistý příjem navrhovatele a jeho fiskálního partnera by měl být nižší než 90 % maximální roční sociální dávky, na kterou má jednotlivec nárok. Od 1. ledna 2019 činí příjem menší než 90 % čistého příjmu 922,99 EUR nebo méně. Účastník ani jeho partner by dále neměli mít žádný finanční kapitál (akcie, hotovost, pohledávky atd.).“

Vrácení již uhrazeného poplatku

Ve Finsku, kde je poplatek splatný až v případě konečného rozsudku, je vrácení snadnější. Jestliže má žalobce ve věci plný úspěch, neměl by platit žádný poplatek. Na druhé straně je poplatek ve Finsku hrazen, jestliže je návrh, odvolání či podání vzato zpět.

Další otázky vyvstávají v případě dalších evropských systémů, kde je poplatek hrazen po podání žaloby, odvolání nebo kasační stížnosti.

Zdá se, že v případě vítězství žalobce je to ve většině systémů žalovaný, kdo nahradí poplatek žalobci. Nicméně v některých jurisdikcích tomu tak není a je to soud, kdo vrací již uhrazený poplatek žalovanému. Je tomu tak v případě Lotyšska nebo Řecka. V druhém případě jestliže žalobce ve věci zvítězí. V závislosti na okolnostech případu má soud pravomoc udělit výjimku úspěšnému navrhovateli posledním rozsudkem ve věci.

V mnoha systémech je poplatek vrácen, jestliže je návrh zamítnut pro nepřijatelnost nebo pokud jde o návrh opožděný (např. CZ, EE, PL, EL). Jestliže byl však návrh vzat zpět navrhovatelem, vrací soud pouze část poplatku (např. CZ, DE, LV, EE).

Specifická pravidla existují v systémech, kde nejvyšší soudy využívají možnosti selekce projednávaných věcí. Je tomu tak v případě Norska, kde je poplatek vrácen, jestliže věc nebyla vybrána k posouzení.

Povinnost právního zastoupení

Povinnost být zastoupen se obvykle vztahuje pouze na řízení o kasační stížnosti nebo odvolání před vyšším (nejvyšším) soudem nebo státní radou (BE, CZ, SI). Ve Francii a Německu je tomu tak i v případech odvolacích soudů. Specifická situace existuje v Polsku, kde kasační stížnost musí sepsat profesionál, ale další povinnosti stanoveny nejsou (strana tedy nepotřebuje zastoupení v průběhu řízení). Ve Francii musí strany v řízení před Státní radou využít služby právníka vystupujícího před „Státní radou“ (*Council of State*) nebo „Kasačním soudem“ (*Cour de cassation*).

Ve většině jurisdikcí není navrhovatel povinen být zastoupen profesionálem v jakémkoli řízení (CY, EE, FI, EL, LV, LT, NO, SE, UK, NL kromě daňových věcí před Nejvyšším soudem). Na druhé straně, ačkoli zřídka, je povinnost být zastoupen profesionálem povinná ve všech stupních řízení (EL, IT, LU, ES) – některé specifické případy jsou vyňaty z této povinnosti, jako je tomu například v daňových věcech v Lucembursku.

Bezplatná právní pomoc účastníkům

Ve většině systémů soud může ustanovit straně advokáta. Obvykle tak činí po předchozí žádosti účastníka (např. CZ, CY, EE, FR, DE, LV, SI). Zákon může omezit právo na právní pomoc pouze na fyzické osoby (je tomu tak v EE, IT nebo FR, kde kromě fyzických osob mohou o bezplatnou právní pomoc požádat také neziskové organizace a fundace).

V některých jurisdikcích je to advokátní komora, kdo ustanovuje advokáta a není to tedy odpovědnost soudu (BE, LU). Obdobně je tomu v Nizozemsku, kde je to úkol „Rady pro právní pomoc“ (*Raad voor Rechtsbijstand*). V Litvě (LT) je to „Státem garantovaná právní pomoc“ (*State-guaranteed Legal Aid Service*), orgán financovaný ze státního rozpočtu, který posuzuje žádosti jednotlivců a poté rozhoduje o poskytnutí bezplatné právní pomoci. V UK je to „Organizace právní pomoci“ (*Legal Aid Agency*).

Způsoby a podmínky poskytnutí bezplatné právní pomoci

Podmínky pro ustanovení zástupce jsou obvykle navázány na finanční možnosti účastníka řízení. Tyto podmínky jsou provázány, ačkoli často nepřímo, s podmínkami pro výjimku z placení soudního poplatku (CZ, EE, FI, DE, EL, IT, LV, NL, NO, SI).

Právní pomoc nebude poskytnuta, jestliže by byla zjevně neúčelná nebo jestliže by pokračování v řízení poukazovalo na zneužití řízení (např. CZ, FI, SI). Ve Finsku je tomu tak také v případě, kdy má věc pro navrhovatele malý význam.

V některých zemích není nárok na bezplatnou právní pomoc provázán s povinností úhrady soudního poplatku (CY, FR). Některé systémy neznají univerzální právo na právní pomoc, ale přiznávají ji v určitých typech řízení (CY).

Výběr případů nižšími a vyššími soudy

Mají správní soudy pravomoc vybírat si případy?

Počet právních systémů, které svým nejvyšším (správním) soudům neposkytují žádné právní nástroje k omezení počtu případů, jimiž se zabývají, je v dnešní době poměrně nízký. Přestože většina evropských právních řádů by to nenazvala „výběrem“ nebo „filtrováním“ a zdůraznila by, že tento postup je spíše formalizovaný, jejich zákony propůjčují nejvyšším soudům poměrně flexibilní koncepty, pomocí kterých se mohou rozhodnout, kterými případy se budou zabývat detailně, a které si naopak opravdovou pozornost nezaslouží.

Pouze Kypr, Itálie, Polsko a Srbsko v našich dotaznících uvedly, že nemají žádné filtrační mechanismy. Obdobná situace je i v Litvě, ale díky novým zákonům by se měla v blízké budoucnosti změnit.

Velmi omezená možnost výběru existuje i v České republice, ale vztahuje se pouze na případy azylového práva, respektive od 1. 4. 2021 na všechny věci, které rozhoduje před krajským soudem specializovaný samosoudce (viz níže). Jinak se český Nejvyšší správní soud zabývá všemi případy jak faktické, tak i právní povahy, bez ohledu na to, jak nevýznamný je daný případ, a že již byla právní otázka judikaturou zodpovězena.

Většina ostatních jurisdikcí používá nějaký mechanismus filtrování nebo výběru, ale u většiny zemí tomu tak je pouze u soudů poslední instance (HR, EL, BE, FR, IE, FI, SI, LV, NL). Některé státy používají filtrační mechanismy u nejvyšších i odvolacích soudů, ale nejvyšší soudy zpravidla mají větší míru uvážení (DE, ES, SE, NO).

V UK se použijí filtrační mechanismy na všech stupních soudní soustavy. V Estonsku se velmi specifický mechanismus použije na všech stupních soustavy správních soudů.

Podmínky pro vybírání případů

Prakticky ve všech právních systémech, kde se uplatňuje nějaký způsob výběru, zákon stanoví nějaká kritéria, podle nichž se určí, které případy se budou věcně zkoumat. Navzdory některým názorům ve zprávách věříme tomu, že taková právní úprava téměř vždy počítá se značným prostorem pro uvážení soudců, jakkoli toto uvážení může záviset na stupni soudu v soudní soustavě a na tom, zda může být proti rozhodnutí daného soudu podán

opravný prostředek (nebo ústavní stížnost v právních systémech, ve kterých je to možné).

Tato kritéria se liší. V Belgii jsou argumenty v kasačních stížnostech přípustné pro projednání pouze, pokud směřují na nezákonnost „a pokud není důvod uvedený v opravném prostředku zjevně nepřipustný a je-li nezákonnost skutečně takové povahy, že může vést ke zrušení napadeného rozhodnutí a mohla ovlivnit rozsah rozhodování.“

V sousedním Nizozemsku se uplatní podobná pravidla. Nejvyšší soud může dle zákona prohlásit opravný prostředek za nepřipustný, pokud důvody uvedené v kasační stížnosti zřejmě nepovedou ke zrušení rozhodnutí, popř. pokud strana nemá dostačující zájem na jeho zrušení. Navíc zákon umožňuje Nejvyššímu soudu, aby se nezabýval případem, u něhož zodpovězení právní otázky neposlouží zájmu jednotnosti výkladu práva nebo vývoji judikatury. Nizozemský zpravodaj k tomu uvedl jako příklad rok 2017, kdy bylo podáno 724 kasačních stížností v daňových věcech, z toho 131 věcí bylo shledáno nepřipustnými na základě prvního pravidla (důvod kasační stížnosti zřejmě nepovede ke zrušení rozhodnutí nebo strana nemá dostatečný právní zájem na jeho zrušení) a 321 věcí zůstalo bez věcného přezkumu na základě druhého pravidla (věc nebyla přínosná z hlediska vývoje judikatury).

Druhou výjimkou v Nizozemsku je variace na systém, v němž soudy rozhodují, zda proti soudnímu rozhodnutí bude možné podat opravný prostředek (nejotevřenější forma selekce). Tento systém se uplatní u soudního oddělení Státní rady (*Raad van State*) v daňových a azylových věcech. Zákon umožňuje Státní radě, aby rozhodla, že důvod uvedený v opravném prostředku nepovede k dalšímu rozhodnutí poté, co své rozhodnutí vydal soud první instance, a soudy se tedy věci dále nebudou zabývat. Tím pádem může Státní rada poskytnout rozsáhlá odůvodnění pouze v případech, které přispívají k jednotnosti výkladu práva a jeho vývoji. Toto ustanovení má v azylových věcech znemožnit cizincům podávat opravné prostředky za účelem prodloužení řízení.

Obdobná logika se uplatňuje i v českém právním řádu, ve kterém se filtrování uplatnilo do konce března 2021 pouze v azylových věcech. Český Nejvyšší správní soud provede meritorní přezkum pouze, i) pokud doposud neexistuje judikatura Nejvyššího správního soudu v dané věci, ii) pokud je předešlá judikatura nekonzistentní, iii) pokud se rozhodne změnit svůj názor z předcházející judikatury nebo iv) pokud zásadní porušení práva soudem může dopadat do sféry práv stěžovatele.¹¹⁾ V praxi převažuje posledně zmíněný důvod.

Slovinské právo, které neomezuje filtrování pouze na specifické právní odvětví, jde stejným směrem. Poněkud stroze totiž stanoví, že se Nejvyšší soud Slovinka bude zabývat případy pouze, pokud nižší soud rozhodl

¹¹⁾ Usnesení NSS ze dne 26. 4. 2006, č. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS.

v rozporu s judikaturou Nejvyššího soudu, žádná judikatura není nebo není jednotná.

Německé právo ponechává určitý prostor pro uvážení soudcům odvolacích soudů a Spolkového správního soudu. Odvolací soudy rozhodují ve věci pouze pokud jsou vážné pochybnosti o správnosti napadeného rozsudku, zvláštní faktické nebo právní obtíže, jedná-li se o případ zásadního významu, došlo-li k odklonu od judikatury nebo k procesním pochybením. Agenda Spolkového správního soudu je pak omezena pouze na právní otázky, což dále zmenšuje počet kritérií filtru na věci zásadního významu, odklon od judikatury a procesní pochybení.

Plnohodnotná filtrace tradičně existuje ve skandinávské právní kultuře. Skandinávské nejvyšší soudy zdůrazňují svoji funkci tvůrců práva, kteří právo dále vykládají a dotvářejí. Například ve Finsku se vydá rozhodnutí o povolení k podání opravného prostředku k Nejvyššímu správnímu soudu, pokud: 1) s ohledem na výklad zákona v podobných případech nebo v zájmu jednotnosti judikatury je důležité, aby případ rozhodl Nejvyšší správní soud, 2) je zde zvláštní důvod, aby Nejvyšší správní soud věc rozhodl vzhledem ke zřejmému pochybení v této věci, nebo 3) jsou jiné důležité důvody k povolení opravného prostředku.

V Norsku *„může být opravný prostředek povolen, pokud zahrnuje problém, jehož význam přesahuje daný případ, nebo pokud je z jiných důvodů důležité, aby případ rozhodl Nejvyšší soud“*. Není překvapivé, že většinou není povolení k podání opravného prostředku uděleno. V roce 2018 bylo uděleno povolení k podání opravného prostředku u zhruba 15 % podání směřujících proti rozsudkům v jiných než trestních věcech.

Velmi specifický prostor pro uvážení mají také soudci všech soudů v Estonsku. Zákon zde zakročuje především proti *„osobám, které činí podvodná podání a podání zneužívající práva na podání žaloby“*. Soud první instance může podání bez dalšího vrátit, pokud 1) je zřejmé, že v dané věci žalobce nemá právo podat žalobu; 2) vyhovění žalobě by nevedlo ke sledovanému cíli, 2.1) zásah do práva, které se žaloba snaží chránit, není závažný a s ohledem na okolnosti je nepravděpodobné, že by žalobě bylo vyhověno; 2.2) žalobce značnou mírou zneužil svého práva podat žalobu a zásah do chráněného práva je nevýznamný [§ 121 (2) CACP]. Nejvyšší soud v Estonsku má dokonce ještě větší prostor pro své uvážení.

Pravomoc výběru případů omezená pouze na určitá právní odvětví

Pravomoc výběru případů se ve většině právních řádů neváže k určité právní oblasti. Jedinou výjimkou je Finsko, kde v některých věcech je třeba žádat o povolení k podání opravného prostředku, zatímco v jiných věcech nikoli. Podle nového soudního řádu správního, který vešel v účinnost v roce 2020, však již je podání žádosti o povolení opravného prostředku pravidlem a přímé (nárokové) opravné prostředky směřující k Nejvyššímu správnímu soudu se staly výjimkou.

V České republice se mechanismus výběru omezoval do konce března 2021 pouze na věci mezinárodní (azylové) ochrany, od 1. 4. 2021 pak na věci, které před krajskými soudy rozhodují specializovaní samosoudci. V Nizozemsku se nejotevřenější formy selekce uplatní pouze v daňových a azylových věcech u soudů nejvyšší instance (viz 4.2 výše), v ostatních věcech je selekce omezena vícero pravidly.

Další procesní pravidla pro výběr případů

Rozhodnutí, zda se věc meritorně přezkoumá, se většinou činí na základě kritérií, která jsou uvedena v této kapitole.

V některých právních řádech postačuje pro odmítnutí věci většina soudců (HR), v jiných řádech je třeba jednomyslné rozhodnutí o odmítnutí (CZ, LV). V Česku je toto pravidlo vynucováno i ústavně (srov. nález ze dne 21. 2. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 29/11).

Sofistikovaný filtrovací mechanismus pak lze nalézt ve Francii. Od účinnosti zákona z roku 1997 se opravné prostředky dělí mezi „specializované senáty“, které přímo implementují proces přijímání případů. Přijímací fáze zahrnuje tři procesní alternativy, které ovlivní povahu vydávaného rozhodnutí:

- Pokud je opravný prostředek „zjevně bezpředmětný“, předseda senátu přijetí odmítne.
- Pokud na druhou stranu podle předsedy senátu musí být opravný prostředek přijat, rozhodne o jeho přijetí.
- Pokud má předseda senátu pochybnosti ohledně toho, zda má být opravný prostředek připuštěn, je uplatňovaný nárok prvně zkoumán soudcem zpravodajem. Pokud se vysloví ve prospěch přijetí, předseda senátu ve většině případů tento názor respektuje a vydá rozhodnutí o přijetí. Pokud se však soudce zpravodaj vysloví proti přijetí, opravný prostředek je pak zkoumán dalším zpravodajem a následně je projednán tříčlenným senátem, který rozhodne o přijetí nebo odmítnutí daného opravného prostředku.

Rozhodnutí věc (ne)vybrat k dalšímu projednání

Některé právní řády rozlišují mezi rozhodnutím přijmout věc pro meritorní posouzení a konečným rozhodnutím (HR), jiné tato rozhodnutí spojují do jediného (CZ, FI atd.).

Proti rozhodnutí nejvyššího soudu nepřijmout věc k rozhodnutí ve věci samé zpravidla není přípustný žádný opravný prostředek. V některých řádech však lze podat opravný prostředek i proti takovému rozhodnutí nejvyššího soudu (FR).

Všechny jurisdikce požadují, aby bylo rozhodnutí o odmítnutí věci odůvodněno (např. HR, BE, EE), ale v mnoha řádech je toto odůvodnění velmi stručné a omezuje se pouze na vyjmenování důvodů pro podání přípustného opravného prostředku, načež – ve standardním formátu –

prohlásí, že „pro žádný z tvrzených důvodů není možné opravný prostředek připustit“ (FR), popř. je následné odůvodnění velmi krátké a zpravidla sestává z formálního standardizovaného dokumentu (FI).

Jediným právním řádem, ve kterém se nevyžaduje žádné odůvodnění odmítnutí, je právní systém Norska. V realitě však samozřejmě mezi tímto systémem a praxí, kde postačí formulářové odůvodnění, není žádný rozdíl.

Přezkum rozhodnutí nižších soudů

Ve všech právních řádech, které umožňují nižším soudům vybírat si případy, může strana sporu podat opravný prostředek k odvolacímu nebo nejvyššímu soudu a napadnout tím rozhodnutí nižšího soudu o tom, že se případem nebude věcně zabývat.

Pravomoc nižších soudů vybírat případy pro vyšší soudy

Žádný právní řád kromě Velké Británie a Německa takovou pravomoc nižším soudům nepřiznává. V Německu je vyšší soud vázán rozhodnutím nižšího soudu o „povolení k podání opravného prostředku“. Navíc může sám opravný prostředek připustit, přestože nižší soud právo k podání opravného prostředku straně nepřiznal. Na druhou stranu ve Velké Británii není Nejvyšší soud vázán rozhodnutím nižšího soudu o povolení k podání opravného prostředku.

Závěr

Ze shora podané komparace jsou vidět určité trendy, které v dnešní Evropě převažují. Jde především o nejrůznější formy filtrace, které se snaží eliminovat zjevně šikanózní žaloby nebo spory, o jejichž vážnosti nebo důležitosti pro žalobce lze pochybovat. Na rozdíl od českého modelu jsou vidět v řadě zahraničních systémů nástroje, které se snaží sankcionovat ty, co zjevně zneužívají kapacitu správního soudnictví. V tomto ohledu zůstává české správní soudnictví příliš otevřené pro nejrůznější osoby, které významným způsobem zatěžují soudní systém z důvodů malicherných či dokonce zneužívajících právo na přístup k soudu.

Významným a samostatným prvkem k diskusi je pak i větší důraz na precedentní působení nejvyšších soudů v rámci dané soudní hierarchie. V Evropě se v posledních dekáдах objevil jednoznačný trend směrem k prospektivní (precedentní) funkci rozhodování nejvyšších soudů. To je patrné z (relativně) omezeného meritorního rozhodování takových vrcholných soudů, stejně jako ze skutečnosti, že v přístupu k těmto soudům dominují úvahy prospektivní (otázka podstatného právního významu, nejednota judikatury). Český Nejvyšší správní soud tak zůstává v Evropě jedním z posledních ostrůvků čistě retrospektivního modelu, tedy modelu, který je založen na apriorní nedůvěře k rozhodování správních soudů první instance a proto se zaměřuje na zevrubnou kontrolu správnosti rozhodování všech prvostupňových rozhodnutí. Výsledný produkt – „soud – továrna“ pak logicky má jen omezené prostředky k efektivnímu sjednocování správního práva.