

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Opravné prostředky v českém a polském soudním řízení správním (I. část)

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.[1] Předmětem tohoto příspěvku bude úprava opravných prostředků v současném českém a polském soudním řízení správním, tedy dvou států, jejichž ideové a historické základy soudní kontroly veřejné správy jsou mnohdy odlišné, avšak ve své podstatě navzájem velice podobné, až takřka totožné.[2]

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.[3] 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.[4]

Ústavní základy opravných prostředků:

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),[5] podle něž 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 Listiny[6] zahrnuje tři základní oblasti, a sice právo na přístup k soudu,[7] právo na spravedlivý způsob vedení procesu a právo na rozhodnutí.[8] 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. Ústavní základ pro organizaci správního soudnictví představuje čl. 91 Ústavy ČR.[9] Podle něj tvoří soustavu soudů Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, vrchní, krajské a okresní soudy s tím, že zákon může stanovit jejich jiné označení.[10]

Nárok na opravný prostředek proti soudním rozhodnutím, respektive právo na víceinstanční soudnictví Listina základních práv a svobod, ani Ústava ČR výslovně nezakotvuje.[11] 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 vyzařuje.[12] 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,[13] práva každého, aby jeho věc byla projednána v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům[14] nebo požadavku na sjednocování judikatury jakožto požadavku kladeného na právní stát.[15] Zásada instančnosti soudního řízení tak izolovaně z ústavního pořádku České republiky sice nevyplývá, ale lze ji dovodit ve spojení s jiným základním právem nebo ústavním principem.[16]

Polská republika

V Ústavě PR[17] je právo na soudní ochranu (právo na soud - *prawo do sądu*) zakotveno v čl. 45 odst. 1, podle kterého má každý právo 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.[18] Podle čl. 184 Ústavy PR vykonávají Nejvyšší správní soud (*Naczelny Sąd Administracyjny*) a jiné správní soudy (v souladu se zákonnou úpravou jsou jimi vojvodské 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.

V Polské republice je ústavně zakotvena zásada dvojinstančnosti řízení[19] vyžadující, aby soudní řízení (tedy i ve správním soudnictví) bylo minimálně dvojinstanční.[20] Jak poukazuje *H. Knysiak-Molczyk*, ustanovení čl. 176 odst. 1 Ústavy PR nepřipouští výjimky ze zásady dvojinstančnosti soudního řízení, což znemožňuje vyloučení možnosti napadnout rozhodnutí soudu, kterým se řízení končí; vyloučena s instančního přezkumu mohou být pouze rozhodnutí incidenční, která jsou vydávána v průběhu řízení.[21] 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).[22]

Opravné prostředky pohledem mezinárodního práva, evropského práva a evropského soft-law

Všeobecná deklarace lidských práv[23] 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.[24] Na tuto právně nezávaznou deklaraci navázal Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (dále jen Pakt),[25] 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, nebo o jakémkoli trestním obvinění vzneseném proti němu. Obdobně právo na spravedlivý (řádný) proces upravuje Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen Evropská úmluva).[26]

Právo na přezkoumání rozhodnutí soudem vyšší instance (*higher tribunal*) v Paktu obecně obsaženo není, můžeme se s ním setkat pouze ve vztahu k trestním věcem.[27] Pokud tedy správní soud rozhoduje o věci, kterou není možno podřadit pod věci trestní, ale rozhoduje zde o „právech a povinnostech“, nelze se práva na odvolání k vyšší instanci dovolávat, neboť toto právo se týká pouze trestních věcí.[28] Na druhou stranu i pro jiné než trestní věci by bylo možno za „určitých okolností“ (*certain circumstances*)[29] toto právo z čl. 14 odst. 1 potenciálně dovodit.[30]

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.[31] 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.[32] Systém Evropské úmluvy zásadu instančnosti zakládá opět pouze ve vztahu k trestním věcem, když v čl. 2 Protokolu č. 7 k Evropské úmluvě[33] 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 úmluvy[34] 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.[35] 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.[36] 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.

Prozatím byla z hlediska citovaných mezinárodněprávních dokumentů pouze o zásadě instančnosti a devolutivních opravných prostředcích (odvolacích prostředcích). Dokumenty tohoto typu a evropské *case-law* se však zabývají rovněž opravnými prostředky, které nevyžadují přechod věci na další (vyšší) instanci, ale podstatný je jejich restituční charakter. 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.[37] To vybízí smluvní státy k přezkumu svých národních právních řádů s cílem ujistit se, že existují vhodné možnosti opětovného přezkoumání věci (včetně znovuotevření řízení) v případech, kdy Evropský soud pro lidská práva konstatoval porušení Evropské úmluvy, zvláště když poškozená strana i nadále trpí velmi závažnými negativními důsledky vnitrostátního rozhodnutí, které nemohou být odčiněny spravedlivým zadostiučiněním[38] a které lze změnit jen opětovným přezkoumáním nebo znovuotevřením, a z rozsudku Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že napadené vnitrostátní rozhodnutí je v hmotněprávním rozporu s Evropskou úmluvou, nebo její zjištěné porušení je způsobeno chybami nebo vadami řízení takové závažnosti, že to vrhá vážné pochybnosti na výsledek napadeného vnitrostátního řízení. Toto doporučení souvisí s tím, že Evropský soud pro lidská práva rozhoduje výhradně o porušení Evropské úmluvy a není vůči vnitrostátním soudům soudem vyšší instance, ani nemůže žádným způsobem zasahovat do jejich rozhodnutí. V tomto doporučení Výbor ministrů Rady Evropy vychází z toho, že za výjimečných okolností se ukázalo opětovné přezkoumání věci nebo znovuotevření řízení jako nejúčinnější či dokonce jediný možný nástroj pro uskutečnění návratu v předešlý stav (*restitutio in integrum*). Toto doporučení má značný význam i pro úpravu správního soudnictví, zejména s ohledem na ustanovení čl. 35 odst. 1 Evropské úmluvy, na základě kterého představuje jednu z podmínek přijatelnosti skutečnost, že byly vyčerpány všechny vnitrostátní

opravné prostředky (*after all domestic remedies have been exhausted*) tedy včetně prostředků ochrany ve správním soudnictví.[39]

Mgr. David Kryška,

interní doktorand na Katedře správního práva a správní vědy Právnické fakulty UK v Praze

-
- [1] Srov. Macková, Alena In WINTEROVÁ, Alena a kol. Civilní právo procesní. Vysokoškolská učebnice. 3. vydání, Praha : Linde, 2004, s. 429; HANAUSEK, Stanisława. Orzeczenie sądu rewizyjnego w procesie cywilnym. Warszawa : Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1966, s. 10.
- [2] Blíže k tématu srov. např. 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, s. 479–487.
- [3] SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo, 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 138.
- [4] 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.
- [5] 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.
- [6] 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.
- [7] 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](#).
- [8] Náleží Ústavního soudu ČR ze dne 25. 9. 1997, sp.zn. IV. ÚS 114/96, [www.usoud.cz](#).
- [9] Ústavní zákon České národní rady č. [1/1993](#) Sb., Ústava České republiky.
- [10] Blíže k ústavní úpravě správního soudnictví v České republice a Polsku srov. KRYSKA, David. Ústavní základy českého a polského správního soudnictví. Acta Iuridica Olomucensia. 2012, č. 1. K organizaci českého a polského správního soudnictví pak srov. TÝŽ. Organization of Czech and Polish Administrative Judiciary, International and Comparative Law Review, 2012 (v tisku).
- [11] Srov. např. náleží ÚS ze dne 27. 6. 2001, sp.zn. Pl. ÚS 16/99; náleží ÚS ze dne 18. 6. 2001, sp.zn. IV. ÚS 101/01, [www.usoud.cz](#); náleží ÚS ze dne 6. 11. 2003, sp.zn. III. ÚS 150/03, [www.usoud.cz](#).
- [12] Srov. ZIELIŃSKI, Adam. Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego. Państwo i Prawo, 2005, č. 11, s. 8.
- [13] Srov. náleží ÚS 19. 1. 2010, sp.zn. Pl. ÚS 16/09, [www.usoud.cz](#) (vyhlášený rovněž pod č. 48/2010) a související náleží ÚS ze dne 09.02.2010, sp.zn. II. ÚS 2100/08, [www.usoud.cz](#).
- [14] Srov. náleží ÚS ze dne 19.04.2007, sp.zn. II. ÚS 349/05, [www.usoud.cz](#).
- [15] Srov. již citovaný náleží ÚS ze dne 27. 6. 2001, sp.zn. Pl. ÚS 16/99.
- [16] K obdobnému závěru dospívá rovněž P. Svoboda, když ve vztahu ke správnímu řízení z ústavních základů práva na spravedlivý proces dovodil 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.
- [17] 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. Praha : Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 1999, s. 242–286.

- [18] Nález TK z 16. 3. 1999, sp.zn. SK 19/98, LexPolonica č. 335237.
- [19] 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.
- [20] Srov. WINCZOREK, Piotr. Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Warszawa : Liber, 2000, s. 230-231.
- [21] KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna. Skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym. 2. wydanie. Warszawa : LexisNexis, 2010, s. 61 [dále citováno jako KNYSIAK-MOLCZYK, Hanna. Skarga kasacyjna].
- [22] Tamtéž, s. 61-62.
- [23] Schválená Valným shromážděním OSN dne 10. 12. 1948.
- [24] Srov. čl. 10 Všeobecné deklarace lidských práv.
- [25] V České republice vyhlášen pod č. [120/1976](#) Sb., v Polské republice pod Dz.U. 1977 Nr 38, poz. 167.
- [26] V České republice vyhlášena pod č. [209/1992](#) Sb., v Polské republice pod Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284-285. Srov. zejména její čl. 6.
- [27] 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.“
- [28] Výbor pro lidská práva: I. P. v. Finsko, oznámení č. 450/1991, sdělení z 26. 7. 1993, § 6.2.
- [29] Srov. Výbor pro lidská práva: Apirana Mahuika et al. v. Nový Zéland, oznámení č. 547/1993, sdělení z 27. 10. 2000, § 9.11.
- [30] 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. 404, s. 452.
- [31] Srov. např. ESLP: Delcourt v. Belgie, stížnost č. 2689/65, rozsudek z 17. 1. 1970, § 25; ESLP: Kudła v. Polsko, stížnost č. 30210/96, rozsudek z 26. 10. 2000, § 122.
- [32] ESLP: Brualla Gómez de la Torre v. Španělsko, č. 155/1996/774/975, rozsudek z 19. 12. 1997, § 37.
- [33] 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.
- [34] Srov. např. ESLP: Pudas v. Švédsko, stížnost č. 10426/83, rozsudek z 27. 10. 1987, § 43.
- [35] ESLP: Rotaru v. Rumunsko, stížnost č. 28341/95, rozsudek z 4. 5. 2000, § 69.
- [36] Srov. např. ESLP: Aydin v. Turecko, stížnosti č. 23178/94, rozsudek z 25. 9. 1997, § 103.
- [37] 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, www.coe.int.
- [38] Zjistí-li Evropský soud pro lidská práva v souladu s čl. 41 Evropské úmluvy, že došlo k porušení Evropské úmluvy nebo Protokolů k ní, a vnitrostátní právo umožňuje pouze částečnou nápravu, je poškozené straně Evropským soudem pro lidská práva přiznáno v případě potřeby spravedlivé zadostiučinění.
- [39] Pojem opravné prostředky užívá český oficiální překlad Evropské úmluvy. Jedná se o pojem širší, než tvoří pojem opravných prostředků v pojetí tohoto příspěvku. Bezpochyby zde podle Evropské úmluvy náleží i žaloba ve správním soudnictví, kterou bude třeba (včetně případných opravných prostředků v soudním řízení správním) vyčerpat před podáním stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva. Srov. KMIECIAK, Zbigniew. Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie. Warszawa : Wolters Kluwer, 2010, s. 47.

Další články:

- [Sdílení elektřiny v obecních projektech, změny po 1.8.2026 a zapojení bateriových úložišť](#)
- [Jak naložit s „oznámením“ přestupku soukromých osob? A je to vlastně oznámením ve smyslu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich?](#)
- [Systémová podjatost ve správním řízení aneb požadavek na překročení nadkritické míry rizika systémové podjatosti](#)
- [Bezpilotní systémy vlastní konstrukce v kategorii Specific: regulatorní požadavky a praktické aspekty](#)
- [Pacht závodu a zákaz přenechání věci třetí osobě](#)
- [Digitální důkazy z webu v soudním řízení: jak doložit, co bylo online zveřejněno?](#)
- [Nepravomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)