

Pavel Kandalec\*

 <https://orcid.org/0000-0001-8856-3016>

## REFORMY SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W CZECHACH<sup>1</sup>

**Streszczenie.** Obecny kształt sądownictwa administracyjnego w Czechach jest wynikiem zdarzeń sprzed 1 stycznia 2003 r., kiedy powstał obecny Naczelny Sąd Administracyjny. Data ta jest kluczowa, a wszystko, co wydarzyło się przed nią, należy postrzegać jako elementy historycznego rozwoju tego sądownictwa. W związku z tym w opracowaniu wyróżniono dwa okresy w historii rozwoju czeskiego sądownictwa administracyjnego: 1) działalność czechosłowackiego Naczelnego Sądu Administracyjnego w latach 1918–1952 oraz 2) działalność sądownictwa administracyjnego w latach 1992–2002. W kolejnej części opracowania przedstawiono obecny stan czeskiego sądownictwa administracyjnego, eksponując znaczenie działalności orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz poczynań ustawodawcy zmierzających do likwidacji problemu przeciążenia tego sądu. Wynikiem tych działań ustawodawcy była reforma przeprowadzona w 2021 r., polegająca na ograniczeniu dostępu do sądu drugiej instancji w niektórych sprawach.

**Słowa kluczowe:** ochrona prawna w sprawach administracyjnych, sądownictwo administracyjne, reforma sądownictwa administracyjnego w Czechach, skarga kasacyjna, dostęp do sądu drugiej instancji.

## THE ADMINISTRATIVE JUDICIARY REFORMS IN THE CZECH REPUBLIC

**Abstract.** The present shape of the administrative judiciary in the Czech Republic is the result of events before January 1, 2003, when the present Supreme Administrative Court was established. This date is crucial, and everything that happened before it should be seen as elements of historical development of the administrative judiciary. Therefore, the study distinguishes two periods in the history of the development of the Czech administrative judiciary: 1) the activity of the Czechoslovak

---

\* Uniwersytet Masaryka w Brnie, [pavel.kandalec@law.muni.cz](mailto:pavel.kandalec@law.muni.cz)

<sup>1</sup> Artykuł jest tłumaczeniem poszerzonej wersji referatu wygłoszonego w języku niemieckim na Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Reformy sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji”, zorganizowanej przez Katedrę Postępowania Administracyjnego i Sądowej Kontroli Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego w dniach 10–11 czerwca 2021 r. (tłumaczenie tekstu: dr hab. Agnieszka Krawczyk, prof. UŁ). W języku konferencyjnym niemieckim tekst zostanie opublikowany w monografii zbiorowej *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie* (Krawczyk 2022).

Supreme Administrative Court in 1918–1952 and 2) the activity of the administrative judiciary in 1992–2002. The next part of the study presents the current state of the Czech administrative judiciary, highlighting the importance of the judicial activity of the Supreme Administrative Court and the actions of the legislator aimed at eliminating the problem of overloading this court. The result of these actions by the legislator was the reform carried out in 2021, consisting in limiting access to the court of second instance in certain cases.

**Keywords:** legal protection in administrative matters, administrative judiciary, reform of the administrative judiciary in the Czech Republic, cassation appeal, access to a court of second instance.

## 1. HISTORIA ROZWOJU CZESKIEGO SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

W strukturze sądownictwa administracyjnego w Czechach eksponowane miejsce zajmuje Naczelny Sąd Administracyjny. Sąd ten ma siedzibę w Brnie, tylko około 100 m od Sądu Konstytucyjnego i tylko około 1000 m od Sądu Najwyższego. Taką bliskość geograficzną wszystkich trzech najwyższych sądów Republiki Czeskiej można uznać za symbol ich dziejów. Uwadze nie powinny, w szczególności, umknąć związki Naczelnego Sądu Administracyjnego z pozostałymi dwoma sądami najwyższymi.

Obecny kształt sądownictwa administracyjnego w Czechach jest wynikiem zdarzeń zachodzących przed 1 stycznia 2003 r., kiedy powstał obecny Naczelny Sąd Administracyjny. Data ta jest kluczowa, a wszystko, co wydarzyło się przed nią należy postrzegać jako elementy historycznego rozwoju tego sądownictwa. Należy w nim wyróżnić dwa okresy: 1) działalność czechosłowackiego Naczelnego Sądu Administracyjnego w latach 1918–1952 oraz 2) działalność sądownictwa administracyjnego w latach 1992–2002.

Czechosłowacki Naczelny Sąd Administracyjny (1918–1952) był sądem jednoinstancyjnym, a jego składy orzekające liczyły na ogół pięciu, później trzech członków. Miał on wówczas siedzibę w Pradze i od momentu jego powstania w 1918 r. kontynuował działalność austriackiego Trybunału Administracyjnego, przejmując także prawo procesowe z czasów Austro-Węgier. Naczelny Sąd Administracyjny był w okresie tzw. I Republiki, czyli od 1918 do 1938 r., bardzo aktywny, a jego ówczesne orzecznictwo było często inspiracją lub punktem wyjścia dla rozstrzygnięć obecnego Naczelnego Sądu Administracyjnego po 2003 r. Z drugiej strony obecny Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśniał, w których kwestiach orzecznictwo to uważa za nieaktualne<sup>2</sup>.

W odniesieniu do roli Naczelnego Sądu Administracyjnego w tym okresie należy poczynić dwie uwagi. Po pierwsze, sądownictwo administracyjne było

---

<sup>2</sup> Np. w kwestii kontroli decyzji odmawiających nabycia obywatelstwa. Podczas gdy Naczelny Sąd Administracyjny I Republiki uznawał te sprawy za wyraz łaski państwa, w związku z czym wykluczał możliwość sądowej ich kontroli, o tyle obecny Naczelny Sąd Administracyjny zajął stanowisko odmienne (szerzej: Molek, Šimíček 2005, 137; Šimíček 2009, 362).

jednoinstancyjne, choć intencja ustawodawcy była inna – jego celem było powołanie sądów administracyjnych pierwszej instancji, co się ostatecznie nie udało (Mazanec 2006). Jednoinstancyjność doprowadziła wkrótce do przeciążenia Naczelnego Sądu Administracyjnego (co ma miejsce również obecnie). Po drugie, w tym okresie Naczelny Sąd Administracyjny chronił prawa jednostki, które obecnie są objęte ochroną w postępowaniach w sprawie indywidualnych skarg konstytucyjnych przed Trybunałem Konstytucyjnym. Oczywiście, zbyt śmiałe i nieprecyzyjne byłoby twierdzenie, że Naczelny Sąd Administracyjny zastępował wówczas Trybunał Konstytucyjny. Należy jednak podkreślić, że pozycja Trybunału Konstytucyjnego była wówczas marginalna – czy to ze względu na wąsko określone kompetencje Trybunału Konstytucyjnego w tamtym czasie, czy też dlatego, że skład Trybunału Konstytucyjnego przez wiele lat nie był obsadzony i w związku z tym nie funkcjonował. Uwaga na temat relacji między ówczesnym Naczelnym Sądem Administracyjnym a Trybunałem Konstytucyjnym jest o tyle istotna, że w latach 90. XX w. sytuacja uległa odwróceniu – niefunkcjonalne sądownictwo administracyjne zostało faktycznie zastąpione funkcjonalnym sądownictwem konstytucyjnym, a przywrócenie sądownictwa administracyjnego w Republice Czeskiej w 2003 r. było wynikiem interwencji Trybunału Konstytucyjnego, o czym poniżej.

Po 1945 r. znaczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego Czechosłowacji spadło. Łabędzim śpiewem jego działalności było przeniesienie siedziby tego sądu do Bratysławy w 1949 r., a następnie jego zniesienie pod koniec 1952 r.

Trwający do 1989 r. czas rządów komunistycznych nie sprzyjał idei sądownictwa administracyjnego. Przywrócenie tego sądownictwa nastąpiło dopiero w 1992 r. Okres od 1992 do 2002 r. był jednak okresem wielu jego deficytów – nie istniały odrębne regulacje proceduralne (włączone do Kodeksu postępowania cywilnego nowe postanowienia części piątej, obejmujące § 244 i n. obowiązywały tylko przejściowo), nie było wyodrębnionych sądów administracyjnych. Orzeczenia podejmowały istniejące senaty administracyjne w sądach powszechnych, w praktyce głównie w sądach rejonowych i dwóch sądach wyższych (w Pradze i Ołomuńcu). Sądowa kontrola administracji była jednak sprawowana nadal – przez każdy z rzeczowo i miejscowo właściwych sądów – w postępowaniu jednoinstancyjnym. Braki występowały również w zakresie sprawowanej kontroli – ograniczała się ona jedynie do badania zgodności z prawem rozstrzygnięć organów administracji, w związku z czym prowadzenie postępowania dowodowego przez sąd było wykluczone. Poza tym niektóre działania organów administracji państwowej były wyłączone spod kontroli sądowej – jak np. bezczynność organu lub działania nieprzybierające formy decyzji administracyjnej. Istotnym deficytem ówczesnej formy sądownictwa administracyjnego był wreszcie podział w systemie sądownictwa. Aspekt ten miał jednocześnie bezpośredni wymiar konstytucyjny. Konstytucja Republiki Czeskiej od 1993 r. przewidywała mianowicie istnienie Naczelnego Sądu Administracyjnego – jej art. 91 stanowił: „System sądowniczy

obejmuje Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, sądy wyższe, jak również sądy okręgowe i rejonowe”. Naczelnego Sądu Administracyjnego nadal jednak nie utworzono.

Ten stan rzeczy zakwestionował wkrótce Trybunał Konstytucyjny (co z dzisiejszego punktu widzenia należy uznać za słuszne i celowe). Sądowictwo konstytucyjne w niepodległej Republice Czeskiej funkcjonowało w pełni od 1993 r., zapewniając w postępowaniu ze skarg konstytucyjnych m.in. ochronę prawną przed naruszeniem konstytucyjnie gwarantowanych praw jednostki (termin ten jest używany jako zbiorcze określenie praw podstawowych/konstytucyjnych, dlatego może on się również odnosić do grupy osób fizycznych lub osób prawnych). W latach 90. Trybunał Konstytucyjny często zastępował nieistniejący Naczelny Sąd Administracyjny. Było to widoczne np. w obszarze orzecznictwa podatkowego, które za sprawą działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego zostało ujednoczone. Trybunał wywodził podstawy swej aktywniejszej roli w tych sprawach z braku istnienia Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jednak ujednoczanie orzecznictwa sądów administracyjnych przez Trybunał Konstytucyjny było dlań nie tylko nietypowe i wykraczające poza zakres obowiązków sądownictwa konstytucyjnego, ale także sprzeczne z jego koncepcją – do Trybunału Konstytucyjnego mogły się mianowicie zwracać tylko jednostki, które zarzucały naruszenie ich konstytucyjnie gwarantowanych praw, nie mogły tego natomiast uczynić organy administracji. Brak Naczelnego Sądu Administracyjnego, wbrew wyraźnemu brzmieniu art. 91 Konstytucji Republiki Czeskiej, był z czasem coraz bardziej dotkliwy, a zmiana tego stanu rzeczy wymagała stanowczych kroków. Podjął je Trybunał Konstytucyjny, który orzeczeniem z dnia 27 czerwca 2001 r. (AZ Pl.ÚS 16/99), ze skutkiem od 31 grudnia 2002 r., uchylił całą piątą część Kodeksu postępowania cywilnego, eliminując w ten sposób wszelkie podstawy proceduralne ówczesnego sądownictwa administracyjnego. Skutek uchylenia odroczony o półtora roku dał ustawodawcy wystarczająco dużo czasu na dokonanie koniecznych zmian. Doprowadziło to do powstania niezależnego najwyższego organu sądownictwa administracyjnego – Naczelnego Sądu Administracyjnego (*Nejvyšší správní soud*) z siedzibą w Brnie (Rigel 2010, 1–6).

## 2. OBECNY STAN SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Konstytucyjna podstawa sądownictwa administracyjnego została ujęta w sposób skrótowy – wymóg jego istnienia wynika z art. 36 ust. 2 Karty Podstawowych Praw i Wolności (*Listina základních práv a svobod*)<sup>3</sup> w brzmieniu: „Kto twierdzi,

---

<sup>3</sup> Karta jest częścią porządku konstytucyjnego Republiki Czeskiej (Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky, Usnesení č. 2/1993 Sb.).

że jego prawa zostały ograniczone przez decyzję organu administracji publicznej, może zwrócić się do sądu o zbadanie zgodności z prawem takiej decyzji, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Kontrola decyzji, które mogą dotyczyć podstawowych praw i wolności nie może być wyłączona spod kompetencji sądu”. Obowiązek powołania Naczelnego Sądu Administracyjnego wynikał z cytowanego już art. 91 Konstytucji Republiki Czeskiej. Podstawowe zasady postępowania przed tym sądem zostały ujęte w ustawie z dnia 21 marca 2002 r. – Kodeks postępowania przed sądami administracyjnymi (*soudní řád správní – Zákon č. 150/2002 Sb.*; dalej: SŘS).

Należy zauważyć, że sądownictwo administracyjne w Republice Czeskiej jest formalnie oddzielone od sądownictwa powszechnego jedynie poprzez instytucję Naczelnego Sądu Administracyjnego. W niższych instancjach sądownictwo administracyjne stanowią wydziały administracyjne sądów powszechnych w postaci sądów rejonowych. W Pradze sąd ten nosi nazwę Sądu Miejskiego w Pradze (*Městský soud v Praze*). Hybrydowy stan tego sądownictwa jest prawdopodobnie jednym z powodów, dla których rola Naczelnego Sądu Administracyjnego była od początku tak ważna. Inne przyczyny wynikały z zasad postępowania przed tym sądem. Należy do niego orzekanie w wielu niezależnych obszarach (np. sprawy z zakresu prawa wyborczego czy partii politycznych). Jednak podstawowym jego zadaniem jest orzekanie w sprawach ze skarg kasacyjnych, w których Naczelny Sąd Administracyjny jest „drugą” instancją od orzeczeń sądów rejonowych. Odgrywa on więc kluczową rolę w ujednocianiu orzecznictwa sądów administracyjnych. Jednolitość orzecznictwa w ramach samego Naczelnego Sądu Administracyjnego zapewnia tzw. skład rozszerzony (*rozšířený senát*) składający się z siedmiu członków, orzekający w sprawach stanowiących odstępstwo od dotychczasowego orzecznictwa (Rigel 2010, 162–166).

### 3. SKARGA DO SĄDU REJONOWEGO

Typowym postępowaniem przed sądem administracyjnym jest postępowanie w sprawie ze skargi na rozstrzygnięcie (decyzję) organu administracji (*žaloba na rozhodnutí*). Kontrola decyzji administracyjnych w „pierwszej” instancji jest zwykle dokonywana przez sąd w składzie kolegialnym trzech członków (w niektórych przypadkach w składzie jednego sędziego) sądu rejonowego, będących sędziami zawodowych (§ 65 SŘS). Innym rodzajem postępowania jest postępowanie w sprawie ze skargi na bezczynność organu (§ 79 SŘS) oraz postępowanie przeciwko bezprawnej ingerencji organu administracyjnego (§ 82 SŘS). Poniżej przedstawione zostaną bliżej kwestie związane z pierwszym rodzajem skargi – tj. skargą na decyzję organu administracji.

Stronami postępowania są: skarżący – osoba, której publiczne prawa podmiotowe zostały naruszone decyzją, oraz organ administracji – z reguły organ

administracji drugiej instancji (np. w sprawach podatkowych jest to zwykle Odwoławcza Dyrekcja Finansowa z siedzibą w Brnie – *Odvolací finanční ředitelství*).

Pierwotnie właściwość miejscowa sądu rejonowego była ustalana według siedziby organu, który wydał decyzję. Ponieważ jednak siedziba takiego organu, czyli organu administracyjnego drugiej instancji, znajduje się zwykle w Pradze (a w przypadku Odwoławczej Dyrekcji Finansowej w Brnie), stwierdzono, że właściwość miejscowa sądu nie powinna mieć związku z siedzibą organu drugiej instancji, lecz z siedzibą organu pierwszej instancji. Jednak nawet to rozwiązanie nie usunęło jednego z głównych problemów obecnego sądownictwa administracyjnego – przeciążenia Sądu Miejskiego w Pradze.

Skargę na decyzję należy wnieść w ciągu dwóch miesięcy od doręczenia ostatniej (zwykle drugoinstancyjnej) decyzji organu administracji (§ 65 SŘS). Sądowa kontrola jest ściśle skoncentrowana na zgłoszonych zarzutach – sąd administracyjny nie może rozpatrywać zarzutów zgłoszonych po upływie tego dwumiesięcznego terminu. Sąd może prowadzić postępowanie dowodowe. Rozstrzygając sprawę, może on jednak wyłącznie uchylić zaskarżoną decyzję, a tylko wyjątkowo ją zmienić – np. w przypadku kar pieniężnych (grzywien), które sąd może obniżyć (tzw. miarkowanie). Szczególny przepis dotyczy skarg na decyzję o odmowie udostępnienia informacji na podstawie ustawy nr 106/1999 Sb. o swobodnym dostępie do informacji – w tym przypadku sąd może nakazać organowi udzielenie żądanych przez skarżącego informacji.

Sądy rejonowe sprawujące sądową kontrolę administracji są co do zasady zobowiązane do przeprowadzenia rozprawy. Wyjątek dotyczy sytuacji, gdy zarówno skarżący, jak i organ oświadczą, że nie wnoszą o przeprowadzenie rozprawy. Jeżeli żadna ze stron nie złoży takiego wniosku w ciągu dwóch tygodni od doręczenia wezwania na rozprawę, uznaje się, że nie zgłosili sprzeciwu wobec rozpoznania sprawy bez rozprawy (§ 51 SŘS). Wymóg rozprawy ustnej odzwierciedla pełną jurysdykcję sądu administracyjnego. Należy jednak zauważyć, że skarga w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest wysoce sformalizowana, a jej podstawy są rozpatrywane tylko w zakresie, w jakim zostały podniesione w terminie do wniesienia skargi (tj. dwa miesiące od doręczenia zaskarżonej decyzji). Sąd rozpatruje sprawę zwykle znacznie później, co zmniejsza szanse na to, że przebieg rozprawy w jakikolwiek sposób wpłynie na wynik sprawy. W praktyce rozprawa odbywa się zazwyczaj tylko na wyraźne żądanie skarżącego. Jako że zwykle nie wnosi ona do sprawy nic nowego, adwokaci zalecają swoim klientom odstąpienie od rozprawy.

Wyrok sądu rejonowego w sprawie administracyjnej jest prawomocny z chwilą doręczenia uczestnikom.



#### 4. SKARGA KASACYJNA

Od prawomocnego wyroku sądu rejonowego w sprawie administracyjnej przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego (*kasační stížnost*). Zakres zarzutów skargi kasacyjnej jest jednak ograniczony przez subsydiarność tego środka prawnego – nie można podnosić nowych zarzutów, które mogły być podniesione w skardze i w terminie dwumiesięcznym na jej wniesienie, ale nie zostały podniesione. Poza tym skargę kasacyjną można złożyć tylko z powodów wymienionych w § 103 ust. 1 SŘS. Przyczyny te można ująć w następujący sposób: a) bezprawność polegająca na błędnej ocenie zagadnienia prawnego przez sąd; b) uchybienia proceduralne, których dopuścił się organ administracji; c) nieważność postępowania sądowego (m.in. brak warunków dopuszczalności orzekania, orzekanie przez sędziego podlegającego włączeniu lub w składzie sprzecznym z prawem); d) niesprawdzalność polegająca na niezrozumiałości lub braku uzasadnienia orzeczenia albo na innej wadzie postępowania przed sądem; e) niezgodność z prawem orzeczenia sądu o odrzuceniu skargi lub umorzenia postępowania.

Chociaż skarga kasacyjna jest formalnie nadzwyczajnym środkiem prawnym, rzeczywistość jest inna. Interpretacja podstaw kasacyjnych, o których mowa w § 103 ust. 1 lit. a) do e) SŘS, rozwinęła się w praktyce od czasu przyjęcia przez Naczelną Sąd Administracyjny, że skarga kasacyjna jest faktycznie klasycznym środkiem odwoławczym od „pierwszoinstancyjnych” orzeczeń sądu rejonowego w sprawach administracyjnych. Naczelną Sąd Administracyjny rozstrzyga samodzielnie obecnie około 2/3 wszystkich skarg kasacyjnych (Šimka 2020). Zbyt często jednak zajmuje się on kwestiami dotyczącymi stanu faktycznego – np. czy podatnik w świetle dokumentów i zeznań świadków udowodnił swe prawo do zwrotu VAT czy też nie.

Koncepcja szerokiego rozumienia podstaw skargi kasacyjnej, która pierwotnie nie mieściła się w sferze zamierzeń ustawodawcy, rozwinęła się siłą rzeczy już na początku funkcjonowania Naczelnego Sądu Administracyjnego w 2003 r. Ówczesny stan sądownictwa administracyjnego był zdecydowanie niewystarczający. Wiele kwestii musiało być rozstrzygnięte jednolicie. Trzeba było odpowiedzieć na liczne pytania i ujednoczyć praktykę. Naczelną Sąd Administracyjny stał się organem, który zaoferował i oferuje skuteczny środek odwoławczy i jako taki zdobył zaufanie uczestników postępowania. Zaufanie to zostało jeszcze wzmocnione od czasu jego powstania przez niespotykaną wówczas przejrzystość i dostępność jego orzecznictwa – doskonała strona internetowa, regularne publikowanie ważnych orzeczeń w zbiorach orzeczeń, publikacje z przeglądem orzecznictwa (Molek, Stránská, Přehled 2015, 746).

Osobnego omówienia wymaga kwestia obsady kadrowej i zasad wewnętrznego funkcjonowania Naczelnego Sądu Administracyjnego. Chociaż w momencie

jego powstania wszyscy sędziowie istniejącego sądownictwa administracyjnego w sądach wyższych (w Pradze i Ołomuńcu) otrzymali możliwość automatycznego przejścia na stanowiska sędziów najwyższego sądu administracyjnego, to jednak nie wszyscy skorzystali z tej możliwości. Do grona sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego dołączyły więc niektóre osobistości ze środowiska akademickiego oraz praktycy – zarówno adwokaci, jak i np. eksperci podatkowi.

Podsumowując, można stwierdzić, że Naczelny Sąd Administracyjny w toku swojej działalności nie bez powodu zdobył szacunek i zaufanie uczestników.

Jednak ten sukces Naczelnego Sądu Administracyjnego jest także jego największym obciążeniem. W zasadzie stało się normą, że strona, która przegrała sprawę w postępowaniu przed sądem rejonowym, składa skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Takie działanie skarżących nie jest zaskakujące, podobnie jak działanie organów administracji, które zwykle składają skargi kasacyjne. Wśród urzędników administracji państwowej panuje nawet przekonanie, że jeśli nie złożą skargi kasacyjnej, zaniedbali swoje obowiązki i naraziliby się na odpowiedzialność odszkodowawczą. Przykładowo, jak wynika z moich doświadczeń, Odwoławcza Dyrekcja Finansowa prawie zawsze składa skargę kasacyjną w przypadku niepowodzenia w postępowaniu przed sądem rejonowym.

Sąd administracyjny zmaga się obecnie z dużym przeciążeniem. Jeden z sędziów, Karel Šimka, podsumował to, podając konkretne liczby:

Dziesięć lat temu, w 2010 r., mieliśmy 2213 skarg kasacyjnych. W 2015 r. było to 2886, w 2017 r. 3902, a w ubiegłym 2019 r. mieliśmy pokaźną liczbę 4261 skarg kasacyjnych. W ciągu dziesięciu lat liczba ta prawie się podwoiła (dokładniej do 192,5%). W 2010 r. mieliśmy dziewięć senatów i około 27 sędziów, dziś mamy 10 senatów i około 30 sędziów (Šimka 2020).

## 5. REFORMA SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Dyskutowany od pewnego czasu problem reformy czeskiego sądownictwa administracyjnego dotyczył głównie wspomnianego wcześniej przeciążenia Naczelnego Sądu Administracyjnego przy rozpatrywaniu skarg kasacyjnych. Wynikiem tej dyskusji była dokonana ze skutkiem od 1 kwietnia 2021 r. zmiana brzmienia § 104a ust. 1 SŘS, co miało znaczenie fundamentalne dla funkcjonowania całego sądownictwa administracyjnego.

Przepis § 104a ust. 1 SŘS w nowym brzmieniu przewiduje możliwość odmowy przyjęcia do rozpoznania – z powodu tzw. niedopuszczalności (*nepríjatelnost*) – skarg kasacyjnych skierowanych przeciwko orzeczeniom sądu rejonowego wydanym w składzie jednego sędziego. Dotyczy to szacunkowo 40% wszystkich skarg kasacyjnych. Są to sprawy wymienione w § 31 ust. 2 SŘS, czyli w uproszczeniu sprawy z zakresu prawa emerytalnego, ubezpieczeń społecznych, wykroczeń administracyjnych (z możliwością wymierzenia grzywny w wysokości do 100 000 CZK) oraz prawa cudzoziemców (w tym z zakresu prawa azylowego).



W tych przypadkach, zgodnie z § 104a ust. 1 SŘS, można obecnie odrzucić skargę kasacyjną z powodu jej niedopuszczalności, jeżeli „jej znaczenie nie przekracza znacząco własnych interesów skarżącego” (*svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele*).

Sformułowanie „przekroczenie własnych interesów skarżącego” nie wymagało zdefiniowania w orzecznictwie, gdyż ustalenia w tym zakresie zostały w nim wypracowane począwszy od 2005 r. Dokonana wówczas nowelizacja, która weszła w życie 13 października 2005 r., wprowadziła możliwość odrzucenia skarg kasacyjnych w sprawach ochrony międzynarodowej (azyłu). Już wtedy nowelizacja była odpowiedzią na przeciążenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w pierwszych latach jego działalności, wywołane dużą liczbą skarg kasacyjnych w sprawach z zakresu prawa azylowego. Pojęcie „przekroczenia własnych interesów skarżącego” zostało szczegółowo wyjaśnione w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2006 r. (GZ 1 Azs 13/2006–39), w którym stwierdzono, że pojęcie to dotyczy przypadków, w których: 1) występuje kwestia prawna nierozstrzygnięta dotąd w pełni w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego; 2) kwestia prawna była dotąd odmiennie rozstrzygana przez sądy rejonowe; 3) zachodzi konieczność interwencji orzeczniczej oraz 4) orzeczenie sądu rejonowego jest dotknięte zasadniczymi brakami, które mogłyby poważnie pogorszyć sytuację prawną skarżącego.

Podczas gdy pierwsze trzy powody stanowią w istocie zwykle przyczyny dopuszczalności lub przyjęcia środka prawnego do rozpoznania przez sądy najwyższe, o tyle czwarta podstawa pozostawia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu pole do rozstrzygnięcia co do orzeczeń oczywiście niesprawiedliwych. Z perspektywy czasu można stwierdzić, że wprowadzona w 2005 r. instytucja odmowy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania (wtedy tylko w zakresie prawa azylowego) nigdy nie przekształciła się w formalistyczne odrzucanie skarg kasacyjnych (w przeciwieństwie do Sądu Najwyższego, który od dawna praktykuje to w swoim orzecznictwie). Dowodem na to jest fakt, że korzystanie z tej instytucji nie spotkało się dotąd z krytyką Trybunału Konstytucyjnego (w odróżnieniu od postępowania Sądu Najwyższego, którego praktyka w tym zakresie była wielokrotnie kwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny).

Oczywiście, dopiero czas pokaże, jak opisana wyżej reforma sprawdzi się w praktyce. Pierwotny zamiar twórców nowelizacji, aby instytucja odmowy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania dotyczyła wszystkich skarg kasacyjnych, nie został zrealizowany. W związku z tym ok. 60% skarg kasacyjnych nadal będzie rozpatrywanych bez ograniczeń ich dopuszczalności i nadal będzie to czynił Naczelny Sąd Administracyjny jako sąd ostatniej instancji, orzekając na podstawie konkretnego stanu faktycznego, np. czy podatnik wykazał prawo do zwrotu VAT.

Wspomniana nowelizacja nie rozwiązuje jednak innego długotrwałego problemu sądownictwa administracyjnego w Czechach, jakim jest przeciążenie sądu miejskiego w Pradze (i w mniejszym stopniu sądu rejonowego w Brnie).

Na rozstrzygnięcie sądu miejskiego w Pradze w standardowej sprawie należy czekać około 3 lat! Ze względu na obszar właściwości tego sądu w sprawach administracyjnych jest on niezwykle obciążony. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest kilka. Najbardziej oczywista wynika z faktu, że wiele firm ma siedzibę w Pradze i dlatego spory podatkowe zaczynają się właśnie tutaj, trafiając do sądu administracyjnego. Innym powodem jest fakt, że w niektórych sprawach właściwym organem pierwszej instancji jest minister, a wszystkie ministerstwa mają siedzibę w Pradze. Fakt ten nabrał jeszcze większego znaczenia w ostatnim roku w związku z licznymi decyzjami Ministra Zdrowia powiązanych z pandemią COVID-19 i wniesionymi na te decyzje skargami.

## 6. INNE ZADANIA SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Na koniec warto wspomnieć o kilku innych kategoriach spraw, które podlegają sądowej kontroli w Republice Czeskiej. Przykładem nietypowej dla sądownictwa administracyjnego kategorii poddanych jego kognicji spraw są w pierwszej kolejności postępowania dyscyplinarne wobec sędziów. O przewinieniach dyscyplinarnych sędziego orzeka w pierwszej i jedynej instancji Senat Dyscyplinarny Naczelnego Sądu Administracyjnego. W jego skład wchodzi jeden sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeden sędzia Sądu Najwyższego i jeden sędzia innego sądu oraz trzech członków składu, po jednym z kręgu prokuratorów, adwokatów i przedstawicieli innych zawodów prawniczych. Sprawy te zostały powierzone Nacelnemu Sądowi Administracyjnemu w 2008 r. najpewniej jako odpowiedź na wyrazy niezadowolenia z prowadzenia niektórych spraw dyscyplinarnych przez Sąd Najwyższy, który dotąd się nimi zajmował (Koudelka 2008, 6–8). Ponadto, Naczelny Sąd Administracyjny orzeka również w sprawach przewinień dyscyplinarnych popełnionych przez prokuratorów i komorników. Rozstrzyganie we wszystkich tych sprawach dyscyplinarnych w jednej instancji było kwestionowane przed Trybunałem Konstytucyjnym z powodu zarzucanego naruszenia art. 2 Protokołu nr 7 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, który gwarantuje prawo do odwołania się od orzeczeń w sprawach karnych. Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że nie jest to postępowanie karne w rozumieniu Konwencji i dlatego nie zachodzi tu stan niezgodności z Konstytucją (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 29 września 2010 r., Pl. ÚS 33/09).

Naczelny Sąd Administracyjny orzeka również o rozwiązaniu partii politycznych. Orzecznictwo w tym zakresie ma charakter czysto administracyjny, rozwiązywane są bowiem nieaktywne partie polityczne. Naczelny Sąd Administracyjny może jednak orzec również o rozwiązaniu partii politycznej na tej podstawie, że stanowi ona realne zagrożenie dla demokracji. Kwestia ta jest przedmiotem dyskusji na temat demokracji w Czechach (Blažek 2009, 4–13; Filip 2009, 14–20). Jak dotąd, tylko raz w historii Czech – w 2010 r. – doszło do rozwiązania

prawicowej ekstremistycznej partii politycznej o nazwie Partia Robotnicza – *Dělnická strana* (wyr. Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 lutego 2010 r., GZ Pst 1/2009–348). Naczelny Sąd Administracyjny nie ma jednak uprawnień do nakładania ograniczeń na osoby czynne w ramach takiej partii. Nic powinno zatem dziwić, że główne postacie Partii Robotniczej utworzyły później nową partię polityczną o nazwie Partia Robotnicza na rzecz Sprawiedliwości Społecznej (*Dělnická strana sociální spravedlnosti*), która regularnie bierze udział w wyborach parlamentarnych – choć z niewielkim powodzeniem.

Sądownictwu administracyjnemu w Republice Czeskiej powierzono także sprawy z zakresu prawa wyborczego. Postępowanie w tych sprawach jest zawsze jednoinstancyjne – w zależności od tego, o jakie wybory chodzi, rozstrzyga w nich albo właściwy sąd rejonowy (w przypadku wyborów gminnych i okręgowych) albo Naczelny Sąd Administracyjny (wybory prezydenckie i parlamentarne, w tym wybory do Parlamentu Europejskiego). W przypadku Naczelnego Sądu Administracyjnego sprawy wyborcze rozstrzyga tzw. senat wyborczy, czyli senat składający się z siedmiu członków. Z uwagi na fakt, że w sprawach wyborczych postępowanie przed sądem administracyjnym jest zawsze tylko jednoinstancyjne oraz ze względu na oczywistą przynależność tej do prawa konstytucyjnego, sąd konstytucyjny jest zazwyczaj w tych sprawach bardziej aktywny.

W Naczelnym Sądzie Administracyjnym działa również tzw. senat specjalny, w skład którego wchodzi trzech sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego i trzech sędziów Sądu Najwyższego. Zadaniem tego senatu jest rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między sądami administracyjnymi i powszechnymi (ustawa Nr. 131/2002 Sb. o rozstrzyganiu określonych konfliktów kompetencyjnych – *Zákon o rozhodování některých kompetenčních sporu*).

Wreszcie sądownictwu administracyjnemu powierzono także rozstrzyganie o tzw. aktach o charakterze ogólnym (np. zarządzenie ogólne, który w praktyce często jest planem rozwoju). Ostatnio przyznano sądom administracyjnym kompetencję do orzekania co do środków przewidzianych w uchwalonej niedawno tzw. ustawie o pandemii, obowiązującej od 27 lutego 2021 r. (ustawa Nr. 94/2021 Sb. o środkach nadzwyczajnych w epidemii COVID-19 – *Zákon o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19*). Wnioski składane do sądu w tym zakresie są rozstrzygane w pierwszej kolejności. Orzecznictwo w tych sprawach odegra w najbliższej przyszłości bez wątpienia ważną rolę. Jego ocena wymaga jednak czasu.

## BIBLIOGRAFIA

- Blažek, Tomáš. 2009. „Schmittovské kořeny konceptu obranyschopné demokracie?” *Jurisprudence* 7: 4–13.
- Filip, Jan. 2009. „Návrh na rozpuštění Dělnické strany před Nejvyšším správním soudem”. *Jurisprudence* 7: 14–20.

- Koudelka, Zdeněk. 2008. „Kárné řízení v justici”. *Státní zastupitelství* 9: 6–8.
- Krawczyk, Agnieszka. Red. 2022. *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie*. Warszawa: C.H.Beck.
- Mazanec, Michal. 2006. *Nejvyšší správní soud před rokem 2003*, [http://www.nssoud.cz/dokumenty/Publikace/Strana\\_1-60.pdf](http://www.nssoud.cz/dokumenty/Publikace/Strana_1-60.pdf) [dostup: 1.06.2021].
- Molek, Pavel. Jitka Stráská. 2015. *Přehled rozhodnutí ve správním soudnictví 2003–2013*. Praha: C.H.Beck.
- Rigel, Filip. 2010. „Judikatura Nejvyššího správního soudu: vztah NSS a Ústavního soudu”. *Soudní rozhledy* 1: 1–6.
- Rigel, Filip. 2010. „Judikatura NSS: Rozšířený senát”. *Soudní rozhledy* 5: 162–166.
- Šimíček, Vojtěch. 2009. „Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Tschechischen Republik – Ausgewählte Probleme”. *Jahrbuch für Ostrecht* 2: 347–372.
- Šimíček, Vojtěch. Pavel Molek. 2005. „Udělování státního občanství – na cestě od milosti státu k soudně přezkoumatelnému správnímu uvážení”. *Právník* 2: 137–156.
- Šimka, Karel. 2020. „Rozšíření principu nepřijatelnosti není revolucí, ale evolucí. Advokátní deník”, <https://advokatnidenik.cz/2020/02/05/soudce-nss-karel-simka-rozsireni-principu-neprijatelnosti-neni-revoluci-ale-evoluci/> [dostup: 1.06.2021].