

Univerzita Pardubice
Fakulta Ekonomicko-správní

Porovnání správního soudnictví v ČR a vybraných evropských státech

Tomáš Rohlíček

Bakalářská práce

2009

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE
(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Tomáš ROHLÍČEK**
Studijní program: **B6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Veřejná ekonomika a správa**

Název tématu: **Porovnání správního soudnictví v ČR a vybraných evropských státech**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

- 1) Úvod
- 2) Popis správního soudnictví v jednotlivých státech
- 3) Vlastní porovnání
- 4) Závěr

Rozsah grafických prací: -
Rozsah pracovní zprávy: cca 30 stran
Forma zpracování bakalářské práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:

- KLOKOČKA V., WAGNEROVÁ E.: Ústavy států Evropské unie - 1. díl. Praha: Linde, 2004. ISBN 80-7201-466-8.
PÍTROVÁ, L., POMAHAČ, R.: Evropské správní soudnictví. Praha: C. H. Beck, 1998. ISBN 80-7179-183-0.
MALÝ, K. a kolektiv autorů.: Dějiny českého a československého práva do roku 1945. 3. doplněné vydání. Praha: Linde, 2003. ISBN 80-7201-433-1.
HENDRYCH, Dušan.: Správní právo: obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. ISBN 80-7179-422-2.
PRŮCHA, Petr.: Správní právo: obecná část. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007. ISBN 978-80-210-4276-6.

Vedoucí bakalářské práce: **JUDr. Milan Krupař**
Ústav veřejné správy a práva

Datum zadání bakalářské práce: **30. června 2008**

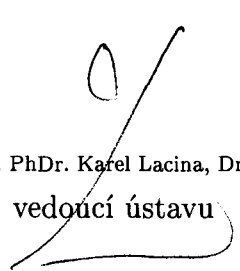
Termín odevzdání bakalářské práce: **1. května 2009**



doc. Ing. Renáta Myšková, Ph.D.

děkanka

L.S.



prof. PhDr. Karel Lacina, DrSc.
vedoucí ústavu

V Pardubicích dne 2. února 2009

Prohlášení autora

Prohlašuji:

Tuto práci jsem vypracoval samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využil, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byl jsem seznámen s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v Univerzitní knihovně.

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucímu své bakalářské práce, panu JUDr. Milanu Krupařovi, za čas mi věnovaný a za ochotný přístup při vzniku této práce.

ANOTACE

Práce je věnována stručnému popisu správního soudnictví a jeho historickému vývoji na území České republiky. Dále se věnuje popisu a vývoji správního soudnictví ve vybraných evropských státech (Německo a Rakousko) a jejich následnému porovnání.

KLÍČOVÁ SLOVA

správní soudnictví, historický vývoj, kontinentální model, komparace

TITLE

Comparing of administrative justice in Czech Republic and in choosen European states

ANNOTATION

The work deals with a brief desciprtion of administrative justice and its historical progress on the territory of Czech Republic. Further deals with description and progress of administrative justice in choosen European states (Germany and Austria) and their subsequent comparing.

KEYWORDS

administrative justice, historical progress, continental model of administrative justice, comparing

Obsah

Seznam obrázků.....	8
Seznam zkratk.....	9
Úvod.....	10
1 Správní soudnictví.....	11
1.1 Pojem a předpoklady správního soudnictví.....	11
2 Správní soudnictví v České republice.....	13
2.1 Generální klauzule a princip enumerativní.....	14
2.1.1 Generální klauzule.....	14
2.1.2 Enumerativní princip.....	14
2.2 Předmět řízení ve věcech správního soudnictví.....	14
2.3 Kasační stížnost.....	15
3 Historický vývoj správního soudnictví na území ČR.....	15
3.1 Historický vývoj.....	15
3.2 Správní soudnictví po roce 1989.....	19
4 Současné správní soudnictví v České republice.....	21
4.1 Zásady správního soudnictví a jeho organizace.....	21
4.2 Správní orgán.....	22
4.3 Nárok na ochranu ve správním soudnictví.....	23
4.4 Soudy.....	23
4.5 Správní řízení.....	25
4.6 Účastníci řízení.....	26
4.7 Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.....	28
4.8 Ochrana před nečinností správního orgánu.....	30
4.9 Řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu.....	31
4.10 Správní soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního referenda.....	32
4.11 Zvláštní řízení ve věcech politických stran a politických hnutí.....	32
4.12 Řízení o kompetenčních žalobách.....	32
4.13 Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.....	33
4.14 Opravné prostředky.....	33
5 Kontinentální model správního soudnictví.....	34
5.1 Německý model.....	34

5.1.1	Historický vývoj	34
5.1.2	Bährova koncepce	35
5.1.3	Gneistova koncepce	36
5.1.4	Další vývoj.....	37
5.1.5	Vývoj německého správního soudnictví po 2. sv. v.....	39
5.1.6	Postavení správních soudů v německém systému soudnictví	40
5.1.7	Organizace správních soudů a jejich kompetence	42
5.2	Rakouský model	45
5.2.1	Historický vývoj	45
5.2.2	Vývoj rakouského správního soudnictví po 2. sv. v.....	46
5.2.3	Postavení správních soudů v rakouském systému soudnictví	47
5.2.4	Správní soudní dvůr.....	49
6	Komparace jednotlivých systémů.....	50
	Závěr.....	52
	Seznam použitých zdrojů:	53

Seznam obrázků

Obrázek 1 - Nejvyšší správní soud.....	24
Obrázek 2 - Organizace soudnictví v SRN.....	41
Obrázek 3 - Instanční uspořádání správního soudnictví v SRN.....	44
Obrázek 4 - Organizace soudnictví v Rakousku	48

Seznam zkratek

aj.	– a jiné
apod.	– a podobně
atd.	– a tak dále
č.	– číslo
čl.	– článek
hl. m.	– hlavní město
např.	– například
písm.	– písmeno
popř.	– po případě
příp.	– případně
odst.	– odstavec
resp.	– respektive
Ř. z.	– Říšský zákoník
Sb.	– Sbírka
Sb. Z. a n.	– Sbírka zákonů a nařízení
str.	– stránka
sv. v.	– světová válka
tj.	– to je
tzn.	– to znamená
tzv.	– tak zvaný
Úst	– ústava
EU	– Evropská Unie
ČR	– Česká republika
NDR	– Německá demokratická republika
SRN	– Spolková republika Německo
NSS	– Nejvyšší správní soud
SŘS	– soudní řád správní
OPP	– opatření obecné povahy
OSŘ	– občanský soudní řád
VwGO	– Verwaltungsgerichtsordnung (Spolkový soudní řád správní)
VwGG	– Verwaltungsgerichtshofgesetz (zákon o Spolkovém soudním dvoru)

Úvod

Za téma své bakalářské práce jsem si zvolil správní soudnictví, konkrétně tedy porovnání správního soudnictví v ČR a vybraných evropských státech. K výběru tohoto tématu jsem se rozhodl zejména proto, že se jedná o značně obsáhlou část práva a svou prací bych chtěl alespoň částečně objasnit některé oblasti tohoto oboru v České republice v porovnání s jinými státy. Svou práci jsem, krom úvodu a závěru, rozdělil do šesti kapitol. V první kapitole píš o správním soudnictví jako takovém a snažím se tento pojem objasnit. Kapitoly dva až čtyři jsou věnovány správnímu soudnictví v ČR, v druhé kapitole jde o vymezení základních zásad. Historický vývoj je popsán v kapitole třetí. A konečně v kapitole číslo čtyři je nastíněn současný stav českého správního soudnictví. V kapitole páté píš o správním soudnictví v Německu a Rakousku. Kapitola šestá je pak věnována komparaci správního soudnictví ve výše zmíněných státech.

Cílem kapitoly jedna je analýza základních pojmů. Kapitola číslo dva má za cíl vysvětlit hlavní zásady správního soudnictví. Jako cíl třetí kapitoly jsem si zvolil analýzu historického vývoje správního soudnictví na území ČR. Cílem kapitoly čtvrté je popis činností správních soudů v České republice. Cílem páté kapitoly je stručný exkurz do německého a rakouského systému správního soudnictví. Šestá kapitola má za cíl komparaci správního soudnictví v Německu, v Rakousku a v ČR.

1 Správní soudnictví

1.1 Pojem a předpoklady správního soudnictví

Myšlenka správního soudnictví v obecném smyslu vzniká ve spojitosti uskutečňování představ o demokratickém a právním státě založeném na dělbě státní moci, s postupnou formulací a uplatňováním občanských a lidských práv, s rozšiřováním působení práva i na oblast vztahů mezi veřejnou mocí a člověkem a přeměňováním těchto vztahů z faktických na právní, s proměnou poddaného v občana.

V podstatě jde o to, jak zajistit, aby záruky respektování práva, poskytované (i v absolutistickém státě) dosud tak či onak ve věcech trestních a v oblasti soukromého práva, byly rozšířeny i na ostatní vztahy mezi občanem a veřejnou mocí, které se mají stát vztahy právními a pro něž tedy také musí platit zásada, že není subjektivního práva tam, kde není nezávislého soudce, který by ho „nalézal“ a o něm rozhodoval.

Východiskem je tedy uskutečnění dělby státní moci, respektive rozlišení státních funkcí ve smyslu formálním a materiálním, rozlišením práva soukromého a práva veřejného a organizační oddělení soudnictví od správy.

Pojem „správní soudnictví“ je mnohoznačný a musí tedy být proto opatrně používán a vykládán.

Především záleží na tom, zda se výrazem „soudnictví“ míří na jednu z funkcí státu ve smyslu materiálním (nalézání práva, rozhodování právních sporů), anebo se jím rozumí rozhodovací činnost nezávislých soudů (soudů v technickém smyslu) v rámci jejich pravomoci právními předpisy aktuálně vymezené.

V tom druhém případě se tedy výrazem správní soudnictví označuje soudní kontrola správy, zatímco v případě prvním jde pak o „nalézání práva“ ve věcech „správních“, tzn. ve věcech, které jsou materiálně věcmi veřejného práva: rozhodování v těchto věcech sice právní řád zpravidla svěřuje orgánům správním (mluví se pak i o justici nebo správní jurisdikci, tj. o „soudnictví“ vykonávaném správou), ne zřídka však o nich přímo rozhodují i soudy v technickém smyslu (např. rozpuštění politické strany, věci rodinného práva apod.).

Přívlastek „správní“ přitom vyvolává dojem, že jde o něco, co přísluší právě jen „správě“. Naproti tomu výraz „soudní“, či „justiční“, správa může navodit dojem, že jde o činnost soudů v technickém smyslu, ale ve skutečnosti jde o činnost správy (státní správy soudů).

Pakliže jde o soudní kontrolu správy, může být její označení jako správní soudnictví pocit'ováno jako nepřesné i tehdy, pokud se postaví i k takovým výrazům jako je trestní nebo civilní soudnictví (tj. soudnictví ve věcech trestního či civilního práva), protože výraz správní zde nemíří na právní odvětví (tedy správní právo), ale na všechna rozhodnutí určitého druhu orgánů veřejné moci (veřejné správy) bez ohledu na to, jakého odvětví práva se tykají.

Často se pojmu správní soudnictví užívá k označení jednotlivých prostředků právní kontroly správy anebo i celého jejich souboru.¹

Podle Macura je nejpřijatelnější ta definice, která vymezuje správní soudnictví jako jeden z nástrojů určený k nastolení a udržení rovnováhy mezi mocí výkonnou a mocí soudní a do značné míry také mezi mocí zákonodárnou a soudní.

Další názor na pojem správní soudnictví uvádí, že vymezení tohoto pojmu bylo vždy ovlivňováno odlišnými názory na samotnou podstatu a funkci tohoto institutu. Jeho označení vycházelo dříve z předpokladu, že musí existovat rozdíly mezi soudnictvím vykonávaným soudy řádnými (resp. soudy obecnými) a správním soudnictvím, které vykonávají soudy zvláštní (soudy odlišné od soudů řádných jak po stránce funkční, tak po stránce organizační). Obzvláště pak v oblasti uplatnění kontinentálního právního systému všeobecně převládá názor, podle něhož je správní soudnictví institutem, který má částečně povahu správy, částečně povahu soudnictví, takže jeho podstatu je nutno hledat ve zvláštním, neutrálním, zprostředkujícím postavení mezi správou a justicí. V průběhu doby se vyvinuly čtyři základní skupiny názorů na funkci a povahu správního soudnictví.

Do skupiny první můžeme začlenit názor spjatý s odstraněním policejního státu v 19. století. Tento názor spojoval institut správního soudnictví s uplatněním jistého právně upraveného postupu při výkonu správy. Pokud policejní stát nedával podřízeným subjektů v oblasti výkonu státní správy žádná práva a správní proces upravoval pouze interními instrukcemi, proti kterým bylo možno podat pouze stížnost bez nároku na vyřízení, pak liberální stát uznával subjektivní veřejná práva a povinnosti účastníků a do jisté míry i postup správního řízení. Správní soudnictví pak bylo jednoduše ztotožněno s takovým postupem, který je právně upraven a v tomto smyslu je proto podobný řízení soudnímu.

Správní soudnictví bylo považováno za „právní řízení ve věcech správních“ a jeho pojetí tedy legislativně splývalo s úpravou samotného postupu správních orgánů i účastníků ve správním řízení.²

¹ Srov. HENDRYCH, Dušan.: Správní právo: obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 529-531.

² Srov. MACUR, Josef.: Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době. Brno: Masarykova univerzita, 1992, str. 7.

Ve skutečnosti ovšem právní úprava správního řízení nemá nic společného s pojmem správní soudnictví. Odporuje samotné podstatě soudnictví, jež předpokládá nezávislý třetí subjekt, rozhodující ve sporu dle zásady „*Nemo iudex in causa sua*“.³

Do skupiny druhé lze zahrnout takové koncepce, které správní soudnictví považují spíše za soudnictví vykonávané správními orgány, které však vystupují jako orgány nezávislé (odpouštějí tak od ryze správně právní orientace). Ale i nadále zůstává správní soudnictví formálně i prakticky součástí státní správy. Ani toto pojetí nerespektuje základní znaky výkonu soudnictví. Celková organizace administrativních tribunálů, způsob dosazování do funkcí, závislost na orgánech státní správy a jiné aspekty nedovolují považovat správní soudnictví v plném smyslu slova za výkon soudnictví.

Třetí skupinu tvoří názory podle nichž správní soudnictví je soudnictvím vykonávaným zvláštními administrativními soudy. Toto administrativní soudnictví je zcela odděleno jak od soustavy obecných soudů, tak od správy a vytváří vlastní systém hierarchicky uspořádaných instancí. Řízení je upraveno samostatnými procesními předpisy, které netvoří součást občanského soudního řádu.

Čtvrtá skupina názorů chápe správní soudnictví jako soudnictví v plném slova smyslu, jehož metody činnosti, povaha ani jeho organizace nejsou upravovány administrativními prvky. Funkce a podstata soudnictví, které se v průběhu vývoje utvářelo jako právní ochrana subjektivních práv, jsou považovány za vnitřně jednotné. Pojem správní soudnictví vyjadřuje zvláštní zaměření tohoto druhu soudnictví na řešení sporů vznikajících v oblasti správně právních vztahů v souvislosti s rozhodováním správních orgánů.⁴

Správní soudnictví bychom neměli chápat jako takový institut, který je situovaný mezi správou a soudnictvím a který by se vyznačoval svým neutrálním vztahem k oběma těmto oblastem. Jeho funkce a podstata jsou totožné s funkcí a podstatou obecného soudnictví.

2 Správní soudnictví v České republice

Listina základních práv a svobod zaručuje každému, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, právo obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak; z pravomoci soudu ale

³ Zásada nestrannosti a nezávislosti soudu (lat. *nemo iudex in causa sua* - nikdo nesmí být ve své věci soudcem) znamená, že soudcem určité věci nesmí být ten, kdo má zvláštní poměr k účastníkům řízení, tzn. kdo je k nim ve vztahu příbuzenském, přátelském nebo nepřátelském, nebo kdo má zvláštní zájem na výsledku projednávaného sporu, tj. kdo je podjatý.

⁴ Srov. MACUR, Josef.: Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době. Brno: Masarykova univerzita, 1992, str. 7-9.

ani zákonem nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny (čl. 36 odst. 2).⁵

2.1 Generální klauzule a princip enumerativní

Každá legislativní úprava správního soudnictví předpokládá řešení základní otázky, zda soudní kontrole mají podléhat všechny správní akty, nebo pouze některé jejich druhy taxativně stanovené zákonodárcem. V prvním případě jde o uplatnění tzv. generální klauzule, v případě druhém se jedná o tzv. princip numerativní. Je věcí konkrétní úvahy zákonodárce, uplatňující soudní kontrolu správních rozhodnutí na základě generální klauzule, aby z možnosti soudní kontroly vyloučil některé druhy administrativních rozhodnutí, jejichž specifická povaha to vyžaduje.⁶

2.1.1 Generální klauzule

O uplatnění generální klauzule jde tehdy, pokud platí pravidlo, že všechna individuální rozhodnutí administrativních orgánů podléhají soudní kontrole.

2.1.2 Enumerativní princip

Tento princip umožňuje přezkoumat jen taková správní rozhodnutí, u nichž je to ze zákona přípustné. Tyto výjimky nejsou v žádném případě popřením uplatnění generální klauzule. Negativní enumerace nesmí ze soudního přezkoumání vyloučit takové správní akty, jimiž bylo rozhodnuto o základním právu nebo svobodě.⁷

2.2 Předmět řízení ve věcech správního soudnictví

Předmětem každého soudního řízení je procesní nárok, který je vymezen přesně formulovaným žalobním návrhem, který také obsahuje právní důvod, čili základ žaloby. Předmětem řízení ve věcech přezkoumávání správních rozhodnutí soudem tedy není přímo samotné rozhodnutí správního orgánu, nýbrž žalobcem uplatněný nárok na úplné nebo částečné zrušení administrativního rozhodnutí na základě určitého, právem uznávaného důvodu. Existence konkrétního individuálního správního aktu je nezbytným předpokladem uplatnění a náležité formulace návrhu žalobce. V tomto smyslu a z tohoto hlediska je tedy

⁵ Srov. zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

⁶ Srov. MACUR, Josef.: Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době. Brno: Masarykova univerzita, 1992, str. 35.

⁷ Srov. MAZANEC, Michal.: Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996, str. 21.

možno mluvit o správním rozhodnutí jako o předmětu soudní kontroly. Předmětem této kontroly nemohou být rozhodnutí orgánů soudního typu, jež netvoří součást jednotné soudní soustavy.⁸

2.3 Kasační stížnost

Je opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení domáhá zrušení soudního rozhodnutí. Kasační stížnost je přípustná proti každému rozhodnutí, pokud nestanoví zákon jinak.⁹

3 Historický vývoj správního soudnictví na území ČR

3.1 Historický vývoj

Vznik a vývoj nových poměrů (a tedy i počátky a vývoj práva) je vždy složitým a dlouhodobým procesem, ve kterém se uplatňují nejen revoluční přeměny, ale i kontinuita se starými institucemi a nikdy nezačínají ani nekončí jedním dnem nebo rokem.

Stejně jako ve světových dějinách můžeme nalézt i v dějinách státu a práva na území dnešní České republiky prvotní etapy, ve kterých se vyvíjela společnost, její ekonomika, stát a pochopitelně i právo a právní kultura.

Předstátní slovanská společnost trvala u nás až do 7. - 8. století, kdy se začíná rozkládat a pozvolna se vytvářejí předpoklady pro vznik prvních státních útvarů. Právě v průběhu dějin této společnosti vznikala předstátní pravidla a obyčeje, jež se po vzniku státu staly základem nového práva a přispěly také k vývoji státních i právních institucí. Ve střední Evropě se ale správní soudnictví vytvářelo až ve druhé polovině 19. století, ruku v ruce s nástupem politického liberalismu.¹⁰

Za první náznak správního soudnictví můžeme považovat návrh kroměřížské ústavy, ve které bylo vyžadováno, aby porušení práva strany u správního úřadu mohlo být odčiněno u řádného soudu. Avšak následující události, tedy rozehnutí kroměřížského sněmu a odložení návrhu do archívu daly této myšlence zapomenout.

⁸ Srov. MACUR, Josef.: Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době. Brno: Masarykova univerzita, 1992, str. 53.

⁹ Srov. zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, § 102.

¹⁰ Srov. MALÝ, K. a kolektiv autorů.: Dějiny českého a česko-slovenského práva do roku 1945, Praha: Linde. 1997, str. 16.

Dále oktrojovaná březnová Stadiónová ústava z roku 1849 sice prohlašovala, že „moc soudcovská vykonávati se bude samostatně od soudů“ a že „řízení soudní a správa mají od sebe rozděleny a samostatně býti řízeny“, přičemž „ve sporech o příslušnost mezi auřady správními a soudními rozhoduje auřad, kterýž k tomu zákonem bude ustanoven“, ale o správním soudnictví zde nebyla zmínka.

Ústavní základy správního soudnictví tak položila až prosincová ústava, resp. její Základní zákon státní č. 144/1876 Ř. z., o soudcovské moci. V článku č. 15 se stanovuje, že „když... někdo tvrdí, že je ve svých právech poškozen rozhodnutím nebo nařízením správního úřadu, pak je oprávněn uplatňovat své nároky proti zástupci správního úřadu před správním soudním dvorem ve veřejném ústním jednání“. Tato ústava z takto ustanoveného správního soudnictví vylučovala ty případy, „kde rozhoduje správní úřad podle stávajících zákonů nebo podle zákonů, jež budou v budoucnosti vydány, o vzájemně protichůdných nárocích soukromých osob, má osoba, ve svých soukromých právech poškozená tímto rozhodnutím, právo hledat nápravu vůči druhé straně řádnou právní cestou“. Takto tedy byly vytvořeny předpoklady pro řízení správního soudu jako ryzího soudu veřejného práva.

Poté co se Rakousko-Uhersko rozpadlo byl zákonem č. 3/1918 Sb. Z. a n. zřízen Nejvyšší správní soud se sídlem v Praze, zákon je také nazýván „listopadový zákon“. Tento zákon byl v říjnu téhož roku upraven (tehdejším prezidentem Nejvyššího správního soudu), tyto úpravy se týkaly vyloučení kompetence rakouského říšského soudu a rozšíření pravomocí Nejvyššího správního soudu o věci, které byly dříve vyloučeny. Jako věci disciplinární, věci, v nichž rozhodoval správní orgán, složený také z řádných soudců a věci „v nichž a pokud jsou úřady oprávněny postupovat podle volného uvážení“. Šlo tedy nejen o to podrobit správní akt přezkoumání po stránce věcné, ale dále o zachování práva soudu zkoumat zákonné hranice volného uvážení a zjišťovat, zda mají ve spisech oporu.

Nejvyšší správní soud se při svém vzniku skládal z prvního a druhého prezidenta, čtyř senátních prezidentů a 20 radů, další personál byl jmenován podle nařízení č. 7/1918 Sb. Z. a n. Zatímco z roku 1934 jsou udávány tyto údaje: devět senátních prezidentů, 48 radů, pět vrchních sekretářů a osm sekretářů (funkce sekretářů se blížila dnešním asistentům soudců Ústavního soudu).

Nejvyšší správní soud se mohl až z jedné poloviny a později (po vydání novely č. 164/1937) až ze tří pětin skládat ze soudců „nesoudcovského původu“.¹¹

¹¹ Srov. MAZANEC, Michal.: Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996, str. 27-31.

Ústava Československé republiky z roku 1920 zařadila správní soud do moci výkonné. Přestože pravděpodobně předpokládala zřízení soustavy správních soudů (§ 88 – soudní ochranu proti správním úřadům poskytuje v nejvyšší stolici soud složený z neodvislých soudců a zřízený pro území celé republiky), k jejímu vybudování nikdy nedošlo.

Stejně tak nebyl ani uveden v činnost institut správního soudnictví (§ 86 – v nižších státních úřadech správních budiž podle možnosti zastoupen živel občanský a budiž postaráno při správních úřadech o nejvydatnější ochranu práv a zájmů občanstva (správní soudnictví)). Zákonem č. 158/1920 Sb. Z. a n., tedy zákonem o správním soudnictví u úřadův okresních a župních, ve znění pozdějších předpisů, se zřizovaly při župních a okresních úřadech tzv. okresní a župní jurisdikční senáty. Okresní složené z náčelníka a přísedících, župní potom z župana a přísedících. Senáty měly rozhodovat o věcech, náležejících do kompetence okresních resp. župních úřadů. Konkrétně to mělo být rozhodování o tzv. právních věcech, kterými byly v tomto případě chápány všechny záležitosti, ve kterých před úřadem vystupuje alespoň jedna strana (fyzická či právnická), která je oprávněna u okresního nebo župního úřadu hájit své právo nebo právní zájem dle platných předpisů ve zvláštním řízení správním. Zákon o správním soudnictví byl chápán pouze jako doplněk župního zákona a měl nabýt účinnosti současně s ním, ale senáty měly být zřízeny až se zákonem o zvláštním řízení správním. Správní řád formou zákona vydán ale nebyl, a tak tato myšlenka nikdy uskutečněna nebyla.

Tak byl Nejvyšší správní soud ve správním soudnictví i nadále osamocen, což zcela logicky vedlo k jeho neúměrnému přetížení. První pokusy o nápravu tohoto stavu byly už v polovině 20. let, nicméně selhaly – pro velké rozpory nedospěl návrh ani do parlamentu. Další snahou řešit kritickou situaci byla novelizace zákona o Nejvyšším správním soudu, zákon č. 164/1937 Sb. Z. a n., ve znění pozdějších předpisů, přesto že vyvstávaly pochyby o jejím trvalém účinku.

V období okupace Čech a Moravy byl Nejvyšší správní soud sice činný, ale správní soudnictví jako takové bylo v Československu prakticky zlikvidováno. Válečné období soud tedy přetrval a působil i po něm, počítala s ním i ústava z roku 1948, ale prestiž ani postavení neměl už zdaleka takové jako dříve. Po převratu v únoru 1948 byl osud Nejvyššího správního soudu zpečetěn. Z Prahy byl přesunut do Bratislavy (zákon č. 166/1949 Sb., ve znění pozdějších předpisů), kde byla jeho činnost podstatně ochromena. Zákon č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, ve znění pozdějších předpisů se již o Nejvyšším správním soudě

nezmiňoval a tím jej prakticky zrušil. Výslovně pak „veškeré předpisy o správním soudu“ zrušil zákon č. 65/1952 Sb. o prokuratuře, ve znění pozdějších předpisů (§18 odst. 2).

Celkové dědictví československého Nejvyššího správního soudu je dnes archivním materiálem. Bohuslavova sbírka nálezů (původně 2 200 svazků) je i dnes velmi cenná a aktuální, i přes fakt, že se nedochovala kompletní, neboť obnovení správního soudnictví v České republice navázalo na původní koncepci a tradice první republiky.

V období po roce 1952 nastal hluboký úpadek a ze správního soudnictví jako obecného institutu nezůstalo prakticky nic. A jedinou možností přezkoumání správního aktu zde byla ve věcech vyřizování sporů podle právních předpisů o sociálním a nemocenském pojištění (to ovšem spadalo do oblasti pojišťovacího soudnictví). Činnost Nejvyššího správního soudu měl zastávat tzv. všeobecný dozor prokuratury (jak se uvádělo v zákoně č. 65/1952 Sb. o prokuratuře). Prokuratura, skládající se z generálního prokurátora a jeho orgánů, což byli všichni ostatní prokurátoři, měla upozorňovat úřady, národní výbory, orgány a instituce na případné zjištěné závady a dávat podnět k přezkoumání a opatření, která odporují právnímu řádu a měla právo proti nim podat protest. Nově pak (dle zákona č. 60/1965 Sb., ve znění pozdějších předpisů a po jeho novele v roce 1969) bylo do činnosti prokuratury zahrnuto i právo provádět prověrky dodržování zákonů. Na základě tohoto zákona správní řád z roku 1967 již rozlišoval protesty správní, jejichž vyřizování končilo u ministerstev či jiných ústředních úřadů a protesty mimosprávní, o nichž mohla v poslední instanci rozhodnout vláda.

Prokuraturou vykonávaný všeobecný dozor byl v oblasti ochrany individuálních veřejných práv pouze nedostačující náhražkou bývalého správního soudnictví a tato oblast zůstala na okraji zájmu. Všeobecný dozor zůstal orientován především na ochranu socialistické zákonnosti. V padesátých a šedesátých letech prošla činnost v rámci ochrany individuálních veřejných práv mnohými deformacemi a doplňovala represi proti některým skupinám obyvatel.

V letech osmdesátých byl všeobecný dozor dále deformován a metodicky orientován na ochranu veřejného zájmu¹² a v podstatě tak ztratil význam. Prokuratura se zabývala individuálními rozhodnutími správních úřadů často pouze jen k podanému podnětu a nezákonnosti, které byly zjištěny při prověrkách u správních úřadů se neřešily podáním protestu, ale pouhým upozorněním.

¹² Zejména na oblast ochrany majetku v socialistickém vlastnictví.

Nicméně podněty občanů byly vyřizovány ve většině případů rychle a na dobré odborné úrovni, garantované jak dobrými administrativisty prokuratury, tak i poměrně dobrým způsobem celoživotního vzdělávání prokurátorů.¹³

3.2 Správní soudnictví po roce 1989

Zcela samozřejmým byl polistopadový požadavek o obnovení soudní kontroly a zákonnosti správního aktu, vzhledem k faktu, že v minulých letech, v podstatě od dob okupování Československa až do roku 1989, docházelo k deformacím správního soudnictví a dokonce i k jeho zániku.¹⁴

Po přijetí Listiny základních práv a svobod, kde se v článku 36, odst. 2 stanovuje, že „kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak“ a která znamenala obnovení generální klauzule po více než čtyřiceti letech, se očekávalo, že se u soudů objeví až tisíce žalob, jimiž se budou žalobci domáhat zrušením správních aktů. Domněnky však byly mylné. Jen těžko se dohadovat, zda tomu bylo kvůli čtyřiceti letům existence enumerativního principu, který povoloval přezkoumání jen těch aktů, u nichž to zákon výslovně stanovil, stejně tak jako desítkám letům chápání ústavněprávního předpisu jako čehosi pro praxi málo významného a hovořícího o pseudoprávech, jichž se nelze bez podrobnější zákonné úpravy domáhat.

Bez ohledu na to zůstává faktem, že k vlastnímu obnovení správního soudnictví nedošlo až zákonem č. 519/1991 Sb., ale již zmíněným ustanovením Listiny. Zákonem č. 519/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů došlo k novele občanského soudního řádu. Novela nesla tyto hlavní principy.

Především správní soudnictví bylo zařazeno do nové páté části OSŘ. Tato pátá část obsahovala tři hlavy.

První hlava vymezovala obecná a společná ustanovení, základní pojmy a řešila otázky věcné příslušnosti soudů. Z ustanovení vyplývá, že zákonodárce svěřil soudní kontrolu správního aktu soudům jednotné soudní soustavy. Nedošlo tak k reformě, která by touto kompetencí pověřila soustavu soudů veřejného práva nebo zvláštní orgány výkonné moci. Ovšem s ohledem na neexistenci Nejvyššího správního soudu a nutnost rychle řešit situaci je to docela logické.

¹³ Srov. MAZANEC, Michal.: Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996, str. 31-37.

¹⁴ Zákon č. 65/1952 Sb. o prokuratuře (§ 18 odst. 2) výslovně zrušil „veškeré předpisy o správním soudu“.

V hlavě druhé se upravoval postup v řízení o žalobách proti pravomocným správním rozhodnutím. Ve svém základu onoho postupování tu je převzata úprava říjnového zákona (zákon č. 36/1876 Ř. z.), to se dá rozeznat i podle textace klíčových ustanovení. Největší změna je v tom, že zde není jediný specializovaný soud, ale že všechny prvky soudní soustavy mohou o těchto žalobách rozhodovat.

Hlava třetí vznikla přizpůsobením, bez větších textových změn, čtvrtou hlavou čtvrté části OSŘ o přezkoumání jiných orgánů soudem. Má charakter speciálního předpisu a řídí se enumerativním principem. To znamená, že stanoví-li speciální předpis, že proti nepravomocnému správnímu aktu lze podat opravný prostředek k soudu, je vyloučena žaloba podle hlavy druhé. Řízení o opravných prostředcích proti nepravomocným správním rozhodnutím se tak spravovalo procesními ustanoveními této hlavy.

K jedině, zato velmi zásadní změně v hlavě třetí došlo v oblasti přezkoumání nepravomocných správních aktů. Zatímco před novelou zákona bylo toto přezkoumání skutečným opravným prostředkem v dělené pravomoci a pro jeho řízení se mělo užít „ustanovení tohoto zákona“ (§ 244 před novelou). Po novelizaci tomu bylo již jinak, dle ustanovení § 246c se pro řešení otázek, které nejsou přímo upraveny v části páté, se užije přiměřené ustanovení první a třetí části zákona.

Před novelou byl totiž rozsudek (podobně i usnesení) rozhodující stav v době jeho vyhlášení. Tehdejší čtvrtá hlava čtvrté části neměla odchýlená ustanovení, a proto soud v přezkumném řízení mohl v souladu se zákonem připustit skutkové novoty a doplnit skutkový stav dokazováním.

Po novele tomu bylo jinak, a to nejen v řízení o žalobách podle hlavy druhé, kde se nevyskytovaly pochybnosti o tom, že soud je zavázán skutkovým stavem tak, jak jej zjistil správní orgán, ale také v řízení podle hlavy třetí. Je tomu tak proto, že ustanovení § 251 odst. 2 s výhradou speciality odkazuje na přiměřené použití ustanovení hlavy druhé. Ale o tom, že by soud měl být vázán jiným skutkovým stavem, než jak jej zjistil správní orgán, nebo dokonce že by jej měl doplňovat, třetí hlava žádné ustanovení nemá. A proto i na řízení podle ní plně dopadá již zmíněné ustanovení o žalobách podle hlavy druhé.

Zdánlivý rozpor mezi těmito ustanoveními dále řeší judikatura. Pro oba typy řízení (podle hlavy druhé a třetí) navíc platí úvodní ustanovení páté části o tom, že soud přezkoumává zákonnost správního rozhodnutí. Nejde tu tedy, a to ani v řízení podle hlavy

třetí, o tvorbu rozhodnutí nového, vycházejícího ze skutkového stavu zjištěného správním orgánem.¹⁵

Tato úprava se stala dlouhodobým předmětem kritiky jak ze strany odborné literatury, tak ze strany Ústavního soudu, který nakonec celou pátou část OSŘ dne 31. 12. 2002 zrušil. Za tohoto stavu se vláda obrátila na Poslaneckou sněmovnu se žádostí zaujetí stanoviska k budoucí organizaci správního soudnictví. Byly navrženy tři varianty: 1) obecné soudy a Nejvyšší soud, 2) obecné soudy a Nejvyšší správní soud, 3) speciální správní soudy a Nejvyšší správní soud. Z těchto variant Poslanecká sněmovna nakonec vybrala variantu 2, toto rozhodnutí bylo ovlivněno tím, že první varianta by vyžadovala změnu Ústavy¹⁶ a třetí byla podle názoru poslanců příliš náročná na státní rozpočet. Další legislativní práce pokračovaly v souladu s vybranou variantou a vyústily zejména v soudní řád správní.¹⁷

4 Současné správní soudnictví v České republice

4.1 Zásady správního soudnictví a jeho organizace

Soudní řád správní¹⁸ nabyt účinnosti dnem 1. 1. 2003, tím samým dnem nabyt účinnosti i provázející zákon č. 151/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů, měnící některé zákony v souvislosti s přijetím SŘS a také zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů.

Od některých jiných procesních řádů se soudní řád správní odlišuje tím, že krom vlastního procesu upravuje také „některé otázky organizace soudů a postavení soudců“. Tato zvláštnost souvisí zejména s tím, že nový zákon o soudech a soudcích, kterým Nejvyšší správní soud ještě zřízen nebyl a jenž ještě počítal s tím, že ve věcech správního soudnictví rozhodují okresní, krajské a vrchní soudy, nabyt účinnosti již 1. 4. 2002. Zákon o soudech a soudcích byl v souvislosti s novou organizací správního soudnictví změněn s účinností 1. 1. 2003 zákonem č. 151/2002 Sb., bylo však uznáno jako účelné, aby organizace a činnost Nejvyššího správního soudu, jakož i některé další věci, byly upraveny přímo v SŘS, přičemž obecné právní předpisy platí pro soudy a soudce rozhodující ve správním soudnictví subsidiárně.¹⁹

¹⁵ Srov. MAZANEC, Michal.: Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996, str. 38-42.

¹⁶ Vypuštění ustanovení o Nejvyšším správním soudu.

¹⁷ Srov. HENDRYCH, Dušan.: Správní právo: obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 538-539.

¹⁸ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹ Subsidiárně = pomocně, podpůrně.

Ve správním soudnictví správní soudy jakožto „soudy práva veřejného“ poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob způsobem stanoveným SŘS a za podmínek stanovených SŘS nebo zvláštním zákonem. Rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví soudní řád správní (např. rozpuštění politické strany nebo pozastavení její činnosti, některé žaloby k ochraně veřejného zájmu).

Správní soudy rozhodují o:

- žalobách proti rozhodnutí správních orgánů,
- ochraně proti nečinnosti správního orgánu,
- ochranně před nezákonným zásahem správního orgánu,
- kompetenčních žalobách,

ve všech těchto případech se návrh nazývá žaloba.

- dále ve věcech volebních a ve věcech místního referenda,
- v některých věcech politických stran a politických hnutí,
- o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pro rozpor se zákonem.

V poslední době se projevuje tendence svěřovat správním soudům nové druhy pravomocí. Například dle zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, nebo podle zákona o střetu zájmů č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, který poskytuje správnímu soudu dokonce pravomoc ukládat trest.²⁰

4.2 Správní orgán

Tento zásadní pojem je definován již v § 4 odst. 1 písm. a). Pro účely soudního řádu správního je správním orgánem orgán moci výkonné, tedy prezident republiky, vláda, státní správní úřad monokratický i kolegiální. Dále orgán územního samosprávního celku (tj. orgán obce nebo kraje) a již vykonává působnost v oblasti územní samosprávy nebo v oblasti státní správy (nikoli tedy územní samosprávní celek jakožto veřejnoprávní korporace). A na závěr fyzická nebo právnická osoba anebo jiný „orgán“, pokud jim bylo zákonem svěřeno rozhodování o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy. Okruh těchto objektů je málo přehledný, ale patří sem zřejmě např. fyzické osoby pověřené funkcí strážce, profesní/zájmové samosprávné komory (jejich orgány). Občanská sdružení a politické strany, pokud rozhodují podle svých stanov, nevykonávají veřejnou správu, nejsou správními orgány a ochrany před

²⁰ Srov. HENDRYCH, Dušan.: Správní právo: obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 540-541.

takovým jejich rozhodnutím se lze domáhat návrhem v občansko soudním řízení na určení, zda je rozhodnutí v souladu se zákonem a stanovami.

4.3 Nárok na ochranu ve správním soudnictví

Jako obecná zásada je v SŘS určeno, že ve správním soudnictví se lze domáhat ochrany jen na návrh (správní soud tedy nemůže zahájit řízení z úřední pravomoci) a že návrh lze podat teprve po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zákon.

4.4 Soudy

Ve správním soudnictví jednají a rozhodují jen krajské soudy a Nejvyšší správní soud, čili nezávislé orgány moci soudní, které jsou vázány pouze právním řádem a od veřejné správy jsou organizačně i funkčně odděleny.

Krajské soudy (jinak rozhodující i o věcech občanskoprávních a trestních) jsou k rozhodování věcně příslušné, nestanoví-li SŘS, že věcně příslušný je Nejvyšší správní soud. Místní příslušnost krajského soudu je upravena v § 7 SŘS. K řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v posledním stupni.²¹ U krajských soudů vykonávají správní soudnictví specializované senáty a specializovaní samosoudci. Na soudce činné ve správním soudnictví se kladou zvláštní nároky v oboru ústavního, správního a finančního práva. Jinak platí pro krajské soudy zákon o soudech a soudcích. Předseda krajského soudu, na základě pravomocných rozhodnutí tohoto soudu ve správním soudnictví dává podněty k přijetí stanoviska Nejvyššímu správnímu soudu.

²¹ Nejvytíženějším je v tomto směru Městský soud v Praze (jež má postavení krajského soudu), protože na něj přešla dosavadní působnost Vrchního soudu v Praze a kromě toho přezkoumává také rozhodnutí krajského úřadu Středočeského kraje, který má sídlo v Praze.



Obrázek 1 - Nejvyšší správní soud

Zdroj:

[http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/e/ec/Supreme_administrative_court_\(Brno\).jpg](http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/e/ec/Supreme_administrative_court_(Brno).jpg)

Nejvyšší správní soud (NSS) byl zřízen až soudním řádem správním s účinností od 1. 1. 2003, i když byl součástí soustavy soudů v ČR podle čl. 91 Úst už od 1. 1. 1993. NSS je charakterizován jako „vrcholný správní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví“. Jeho sídlem je Brno.

Nejvyšší správní soud se skládá z předsedy soudu, místopředsedy soudu, předsedů kolegií, předsedů senátu a dalších soudců (na soudce NSS se kladou ještě větší kvalifikační nároky než na soudce krajských soudů). Plénium²² NSS tvoří všichni soudci NSS. Podle hlavních úseků své činnosti jsou soudci zařazováni do kolegií, NSS rozhoduje v senátech nebo rozšířených senátech, pokud SŘS nestanoví, že rozhoduje a činní jednotlivé úkony předseda senátu, tak NSS jako vrcholný soudní orgán rozhoduje:

²² Celek všech členů.

- a) Přímo ve věcech stanovených SŘS nebo jiným zákonem (ve věcech volebních, věcech politických stran a kompetenčních sporech) a to v senátu složeném z předsedy a šesti soudců a ve věcech obecné povahy v senátu složeném z předsedy a dvou soudců.
- b) O kasačních stížnostech proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů a to v senátech složených z předsedy a dvou soudců (jde-li ale o věci azylu, je to senát složený z předsedy a čtyř soudců).
- c) O přijímání stanovisek k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu; na stanoviscích, která nejsou obecně závazná a mají působit především váhou argumentace, se usnáší kolegium nebo plénum. Tato stanoviska by měla působit nejen ke sjednocování judikatury, ale také i ke sjednocování právních výkladů a postupů veřejné správy.
- d) O přijímání zásadních usnesení ke konkrétním právním otázkám v zájmu zákonného a jednotného rozhodování správních orgánů. Zásadní usnesení přijímá rozšířený senát složený z předsedy a osmi soudců, jestliže mu senát NSS předložil k posouzení určitou právní otázku, protože při svém rozhodování opětovně došel k právnímu názoru, který je odlišný od názoru, o němž se opírá rozhodnutí správního orgánu.

Aby se zabránilo rozbíhavosti právních názorů vyslovovaných jednotlivými senáty, je dále stanoveno, že dospěl-li senát NSS při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí téhož nebo jiného senátu (popř. rozšířeného senátu), postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu, složenému z předsedy a šesti soudců (popř. předsedy a osmi soudců, učinil-li tak senát bezprostředně rozhodující). O vybraných rozhodnutích Nejvyššího správního soudu a krajských soudů vydaných ve správním soudnictví, stejně tak i o stanoviscích a základních usneseních NSS vydává Nejvyšší správní soud Sbirku rozhodnutí NSS.²³

4.5 Správní řízení

Obecným ustanovením o správním řízení se věnuje hlava I části třetí SŘS, zvláštním ustanovením o jednotlivých druzích řízení se potom věnuje hlava II části třetí. Obecná ustanovení se v hlavě II třetí části SŘS již neopakují, a proto je nutné k nim přihlížet v každém druhu řízení. Současně se ale pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně používají

²³ Srov. HENDRYCH, Dušan.: Správní právo: obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 541-545.

i ustanovení v první a třetí části občansko soudního řádu, pokud SŘS ve věcech tam upravených nemá úpravu vlastní.

Řízení je zahájeno dnem, kdy návrh (tedy žaloba) došel k soudu. Za žalobu nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, jakož i za kasační stížnost, se platí soudní poplatek. Není-li zaplacen, může být řízení zastaveno, aniž došlo k věcnému projednání návrhu.²⁴

4.6 Účastníci řízení

Účastníky řízení jsou navrhovatel (žalobce) a ten, o němž zákon stanoví, že je odpůrcem (žalovaným), popř. ti, o nichž to SŘS stanoví. Např. v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je žalovaný správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, popř. orgán, na nějž jeho působnost přešla, v řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení, atd. Odlišně jsou vymezeni účastníci řízení ve věcech volebních, ve věcech politických stran a v kompetenčních sporech.

Současný SŘS přinesl nový institut osoby zúčastněné na řízení, již je osoba, která byla vydáním žalobou napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí vydáno nebylo, přímo dotčena na svých právech a povinnostech, jakož i osoba, která může být přímo dotčena na svých právech a povinnostech zrušením takového rozhodnutí, nebo vydáním rozhodnutí podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, není-li účastníkem soudního řízení a jestliže soudu výslovně oznámila, že bude v soudním řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Navrhovatel (žalobce) je povinen již v návrhu (žalobě) uvést všechny osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení a jsou mu známy. Předseda senátu tyto i příp. později zjištěné osoby vyrozumí o probíhajícím soudním řízení a vyzve je, aby ve lhůtě, kterou současně stanoví, soudu sdělily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Osoba zúčastněná na řízení má pak svá procesní práva (např. právo předkládat písemná vyjádření, žádat při ústním jednání o udělení slova, apod., nemá ale právo např. omezit nebo vzít zpět žalobu).

Významnou změnou oproti dřívější úpravě je upuštění od povinného právního zastoupení účastníků řízení. Navrhovatel, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, má právo, aby mu na jeho žádost předseda senátu ustanovil zástupce, je-li

²⁴ Srov. HENDRYCH, Dušan.: Správní právo: obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 546.

to zapotřebí k ochraně jeho práv, nemůže si však zástupce vybrat. Hotové výdaje zástupce a odměnu za zastupování (je-li zástupcem např. advokát) platí v takovém případě stát.

Lhůty – ustanovení o jednotlivých druzích řízení často stanoví, že zmeškání lhůt prominout nelze, nicméně předseda senátu může na žádost, z vážně omluvitelných důvodů, zmeškání lhůty k provedení úkonu omluvit.

Soud usnesením návrh (žalobu) odmítne jestliže:

- soud o téže věci již rozhodl, nebo o téže věci již řízení u správního soudu probíhá,
- nejsou splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn a nelze proto v řízení pokračovat,²⁵
- návrh byl podán předčasně nebo opožděně, soud také návrh odmítne i tehdy, kdy navrhovatel nevyčerpal řádné opravné prostředky,
- návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, neoprávněnost k podání návrhu musí být na první pohled zřejmá a nepochybná,
- návrh je podle jednotlivých ustanovení SŘS nepřijatelný (§ 68, 85, 92, § 94 odst. 2, § 99, 104 a 114 SŘS),
- navrhovatel se domáhá přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své pravomoci v soukromoprávní věci.

Soud řízení usnesením zastaví jestliže navrhovatel vzal svůj návrh zpět, nebo jestliže navrhovatel prohlásil, že byl po podání návrhu postupem správního orgánu plně uspokojen a nebo stanoví-li tak zvláštní zákon.

Rozsudkem rozhoduje soud ve věci samé. Rozhodnutím „ve věci samé“ jsou např. rozsudky podle § 78, 81, 87 a 100 SŘS.

Usnesením rozhoduje ve věci samé nebo v jiných věcech tam, kde to stanoví zákon.

Opravné prostředky proti rozsudku nebo usnesení jsou přípustné jen tehdy, jestliže to SŘS výslovně stanoví. Ústavní stížnost nebo jiný prostředek ochrany, podle zákona o Ústavním soudu, se tím ale nevyklučují.

Úplně nová je úprava postupu směřujícího k uspokojení navrhovatele správním orgánem před rozhodnutím soudu o návrhu. Její podstatou je oprávnění správního orgánu vydat po podání návrhu nové rozhodnutí nebo opatření (popř. provést jiný úkon), jímž navrhovatele uspokojí (resp. odstraní důvody návrhu).

²⁵ Pole §103 OSŘ podmínkami řízení jsou takové podmínky, které musí být splněny, aby soud mohl rozhodnout ve věci samé.

SŘS nestanoví obecné lhůty k provedení jednotlivých procesních úkonů ve správním soudnictví, každý má však právo, aby jeho věc byla soudem projednána a rozhodnuta bez zbytečných průtahů. Domnívá-li se někdo, že dochází k průtahům v řízení, může podat stížnost k příslušnému orgánu státní správy soudů, jímž je předseda krajského soudu, nebo předseda NSS (jed-li o průtahy u krajského soudu, resp. NSS). Stížnost musí být vyřízena do jednoho měsíce od jejího doručení a byla-li shledána z části či zcela důvodnou, musí být stěžovatel vyrozuměn o tom, jaká opatření byla přijata odstranění zjištěných závad. Má-li účastník řízení za to, že jeho stížnost na průtahy v řízení nebyla řádně vyřízena, může podat návrh soudu, aby určil lhůtu pro provedení konkrétního procesního úkonu, u kterého podle názoru účastníka dochází k průtahům. O návrhu rozhodne NSS, ať už směřuje návrh proti krajskému soudu ve věci správního soudnictví, nebo proti NSS samotnému (v tomto případě rozhoduje jiný senát NSS). Jestliže NSS dospěje k závěru, že návrh je oprávněný, určí lhůtu, ve které musí být procesní úkon proveden.²⁶

4.7 Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu

Přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí správních orgánů bylo na území ČR od roku 1876 do konce roku 2002 jedinou působností soudů vykonávajících správní soudnictví. I nyní jsou žaloby proti rozhodnutím správních orgánů nepochybně žalobami nejčastějšími, i přesto, že podle SŘS jejich přezkoumávání již není jedinou působností soudů.

Soudní řád správní vymezuje pojem rozhodnutí tak, že je to úkon správního orgánu, kterým se zakládají, mění, ruší či závazně určují subjektivní veřejná práva nebo povinnosti.

Soud poskytuje ochranu proti rozhodnutím nezákonným, nikoliv podle názoru žalobce jen neúčelným, nehospodárným apod.

Rozhodnutí je nezákonné, jestliže je v rozporu s právním řádem, tedy především:

- porušuje ústavní pořádek, zejména jím zaručená základní práva a svobody,
- je v rozporu s vnitrostátními právními předpisy,
- je v rozporu s mezinárodní smlouvou, která je podle čl. 10 Úst součástí právního řádu, má-li být taková smlouva v daném případě použita namísto zákona.²⁷

Dle SŘS je dále rozhodnutí nezákonné i tehdy, jestliže správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo správního uvážení zneužil. Sám SŘS pojem

²⁶ Srov. HENDRYCH, Dušan.: Správní právo: obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 546-551.

²⁷ Toto je aktuální zejména po vstupu ČR do EU. Podle judikatury Evropského soudního dvora každý vnitrostátní soud je povinen v mezích své pravomoci přímo používat právo EU, chránit práva, která z tohoto právního systému vznikají jednotlivcům a nepřihlížet k ustanovením vnitrostátního práva (dřívějším nebo pozdějším), která jsou v rozporu s právem EU. Porušení práva EU je tedy nutné také považovat za nezákonnost.

správní uvážení nedefinuje, je však definován právní naukou soudní judikaturou takto: správní orgán je oprávněn a povinen zejména při udělování oprávnění a ukládání povinností postupovat podle vlastního uvážení, jestliže a nakolik mu zákon poskytuje oprávnění rozhodnout za určitého skutkového stavu různým způsobem. Soud pak případně přezkoumává, zda správní orgán nepřekročil meze správního uvážení stanovené zákonem a nikoliv to, jestli správním orgánem vydané rozhodnutí (na základě tohoto uvážení) je ze všech možností to nejúčelnější.

SŘS upravuje i ochranu proti rozhodnutí nicotnému, tedy proti rozhodnutí, které vlastně není. SŘS důvody nicotnosti dále obecně nestanovuje. Nicméně podle § 100 odst. 2 SŘS soud v rozhodnutí o kompetenční žalobě vysloví nicotnost všech rozhodnutí správních orgánů nebo jejich jednotlivých výroků, pokud byla vydána správním orgánem, jemuž k tomu podle rozhodnutí soudu chyběla pravomoc. Jinými důvody nicotnosti byly podle dosavadní judikatury shledány např.: okolnost, že povinnost byla uložena někomu, kdo není právní osobou, že obsah výroku je nesmyslný, že rozhodnutí bylo vydáno v řízení zahájeném z úřední pravomoci, ačkoliv jde o řízení, které lze zahájit pouze na návrh, aj. Soud musí z úřední povinnosti vyslovit zjištěnou nicotnost rozhodnutí, i když to nebylo v žalobě navrženo.

Z koncepce řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu lze vyvodit rozlišení žalob obecných, zvláštních žalob o ochraně veřejného zájmu a žalob ve věcech uzemní samosprávy.

Obecnou žalobou se může domáhat zrušení rozhodnutí nebo vyslovení jeho nicotnosti ten:

- kdo tvrdí, že byl nezákonným rozhodnutím správního orgánu zkrácen na svých veřejných hmotných subjektivních právech přímo anebo v důsledku porušení takových práv v předchozím řízení,
- kdo takovou žalobní legitimaci sice nemá, byl však účastníkem řízení před správním orgánem, který rozhodnutí vydal, a tvrdí, že postupem správního orgánu byl „zkrácen na právech, která jemu přísluší“ takovým způsobem, „že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí“.

Zvláštní žalobou k ochraně veřejného zájmu může rozhodnutí správního orgánu napadnout:

- správní orgán za podmínek stanovených zákony upravujícími řízení před správními orgány,

- nejvyšší státní zástupce, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem; žalobou se může domáhat zrušení rozhodnutí zejména pro nezákonnost bez ohledu na to, v čem nezákonnost spočívá,
- ten, komu takové oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.

Pro žaloby ve věcech územní samosprávy se přiměřeně použijí ustanovení SŘS upravující řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. V tomto ohledu SŘS odkazuje na obecní zřízení, krajské zřízení a zákon o hl. m. Praze.²⁸

4.8 Ochrana před nečinností správního orgánu

Od 1. 1. 2003 je svěřena správnímu soudnictví také ochrana proti některým druhům nečinnosti správních orgánů. Do té doby soudní ochranu proti takové nečinnosti mohl poskytovat jen Ústavní soud. Touto žalobou se lze u krajského soudu domáhat, aby soud uložil žalovanému správnímu orgánu povinnost vydat ve lhůtě, kterou určí, žalobou navržené rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Otázku jak dlouho musí nečinnost správního orgánu trvat, aby mohla mít žaloba naději na úspěch řeší pouze § 80 odst. 1. Podle něj přicházejí v úvahu jen dvě možnosti – lhůta k vydání rozhodnutí nebo osvědčení je přesně stanovena zákonem a marně proběhla nebo lhůta takto stanovena není a pak jde o posouzení, zda je věc správním orgánem projednávána „bez zbytečných průtahů“. V případě druhém je třeba posuzovat tvrzené průtahy z objektivních hledisek, na druhé straně je ale nutno přihlížet i k tomu, zda a popř. nakolik se na průtazích podílel svým chováním také sám žalobce.

Jestliže soud zjistí, že je žaloba oprávněná, uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost:

- vydat v přiměřené lhůtě, kterou stanoví, rozhodnutí ve věci samé; správní orgán je pak povinen rozhodnout ve stanovené lhůtě způsobem, který procesní předpisy v daném případě připouštějí,
- vydat v přiměřené lhůtě, kterou stanoví, žalobcem vyžadované osvědčení; této povinnosti lze rozumět jen tak, že správní orgán buď žalobci požadované osvědčení vydá, nebo žádost o vydání osvědčení rozhodnutím odmítne.

Pokud soud žalobu neuzná za důvodnou, pak ji zamítne.

²⁸ Srov. HENDRYCH, Dušan.: Správní právo: obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 551-557.

4.9 Řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu

Poskytování ochrany před nezákonným zásahem je, podobně jako ochrana před nečinností správního orgánu, správnímu soudnictví svěřena od 1. 1. 2003.

Ústava jako příklad „zásahu“ uvádí pravomocné rozhodnutí. Judikatura Ústavního soudu dále vykládá, že zásahem může být pouze individuální akt aplikace práva nebo jiný individuální zásah do základních práv a svobod, nikoliv tedy vydání právního předpisu. Dále je definován tzv. „jiný zásah“, jímž je zpravidla jednorázový protiprávní a zároveň protiústavní útok orgánů veřejné moci vůči základním ústavně zaručeným právům, který v době útoku představuje trvalé ohrožení po právu existujícího stavu, nemá však podobu rozhodnutí a vymyká se proto obvyklému přezkumnému řízení. Zavedení ochrany poskytované ve správním soudnictví přináší zásadní změnu – ústavní stížnost je přípustná jedině v případě, že byly vyčerpány všechny možnosti ochrany poskytované ve správním soudnictví.

Ochrany se může každý domáhat proti nezákonnému zásahu správního orgánu. Pojem zásah je užit v podstatně užším smyslu než v soudnictví ústavním. Podle SŘS se zásahem rozumí pokyn nebo donucení. Právní naukou je vytvořen také pojem „bezprostřední zásah“, kterým se rozumí správní činnost k odvrácení nebezpečí, které bezprostředně ohrožuje právem chráněné zájmy.²⁹

Soudní ochrana je poskytována proti zásahům nezákonným, tedy takovým, které nemají oporu v zákoně. Žalobu proti nezákonnému zásahu však nemůže podat kdokoliv, ale jen ten, kdo tvrdí, že zásah byl zaměřen přímo proti němu, anebo že zásah měl sice obecnější zaměření, v jeho rámci však bylo i proti němu přímo zasaženo a že takovým způsobem, který je nezákonný, byl zkrácen na svých právech.

Jestliže zásah skončil, nemůže se žalobce domáhat pouze určení, že zásah byl nezákonný, musí také tvrdit a prokázat, že zásah trvá nebo trvají jeho důsledky, anebo hrozí, že zásah bude opakován a to i v době podání žaloby. Žaloba je nepřípustná nebyly-li vyčerpány všechny možnosti obrany uvnitř správy, nebo se lze domáhat ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky.

Žalobou lze napadnout jen zásah správního orgánu, žalovaným tedy může být:
– správní orgán, který podle žalobního tvrzení zásah sám provedl,

²⁹ Typickým příkladem jsou služební zásahy policistů.

- správní orgán, který řídí nebo jemuž je podřízen veřejný sbor, který (jehož příslušník) zásah provedl,
- obec, jestliže zásah provedl strážník obecní policie, kterou tato obec zřídila.

Jestliže soud zjistí, že žaloba je oprávněná, rozsudkem žalovanému zakáže, aby v porušování žalobcova práva pokračoval a přikáže mu, aby obnovil stav před zásahem, je-li to možné. Jinak, není-li podle názoru soudu důvodná, žalobu zamítne.

4.10 Správní soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního referenda

Volební soud, který byl speciálním soudem veřejného práva a rozhodoval o řadě věcí volebního práva byl zrušen v roce 1946. Od roku 1948 politický systém, panující na území ČR nepřipouštěl svobodné volby a funkce soudů tak byla omezena pouze na zkoumání formální správnosti volebních seznamů. Soudní ochrana ve věcech volebních byla po roce 1989 znovu obnovena a postupně se vyvíjela. Soudní řád s účinností od 1. 1. 2003 převedl pravomoc soudů ve věcech volebních na soudy rozhodující ve správním soudnictví a založil tak volební soudnictví jako jeden z oborů soudnictví správního. Ustanovení soudního řádu správního se tak nerozlučně prolínají s ustanoveními jednotlivých volebních zákonů.

4.11 Zvláštní řízení ve věcech politických stran a politických hnutí

Politickým stranám a politickým hnutím se vzhledem k jejich zvláštnímu významu v mechanismu demokratického státu zajišťuje obzvlášť intenzivní soudní ochrana v souvislosti s jejich vznikem a zánikem. Zvláštní řízení v těchto věcech je upraveno v § 94, 95 a 96 SŘS.

4.12 Řízení o kompetenčních žalobách

Základním předpokladem oprávnění správního orgánu rozhodnout ve správním řízení v určité věci je jeho věcná a místní příslušnost k takovému rozhodnutí. Vzhledem k právním úpravám kompetenčních žalob rozlišujeme:

- kompetenční spory rozhodované v rámci veřejné správy,

- spory o rozsah kompetencí správních orgánů a orgánů územní samosprávy,
- kompetenční spory, v nichž je alespoň jednou stranou soud,
- zbylé spory o rozsah kompetenční státních orgánů územní samosprávy.

Kompetenční žaloba je žaloba podaná v kompetenčním sporu, jehož stranami mohou být pouze správní orgány.³⁰ Kompetenční spor je myslitelný pouze v téže věci. Můžeme rozlišovat kompetenční spor kladný (správní orgány pravomoc vydat rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka osobují) a záporný (správní orgány tuto svoji pravomoc popírají).

4.13 Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části

Opatření obecné povahy (OOP) – tuto novou právně závaznou formu správní činnosti, která není právním předpisem ani rozhodnutím ve správním řízení, zavádí správní řád, jehož účinnost počíná dnem 1. 1. 2006. K řízení o OOP je příslušný Nejvyšší správní soud. Návrh na zrušení OOP je oprávněn podat:

- ten, kdo tvrdí, že byl vydaným OOP zkrácen na svých právech,
- Ministerstvo vnitra, jde-li o OOP vydané obcí nebo krajem,
- obec, jde-li o OOP vydané krajem.

Odpůrcem je vždy ten správní orgán, který napadené OOP vydal. Účast osob zúčastněných na řízení je v tomto řízení vyloučena. Soud OOP zruší, dojde-li k názoru, že je svým obsahem nezákonné, nebo že byl porušen zákon při jeho vydávání. Jinak návrh zamítne.

4.14 Opravné prostředky

Správní soudnictví bylo do 31. 12. 2002 na území ČR jednostupňové. A až SŘS s účinností od 1. 1. 2003 umožňuje kasační stížnost k NSS proti rozhodnutím krajských soudů.

Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (pro rozhodnutí NSS nejsou žádné opravné prostředky, s výjimkou návrhu na povolení obnovy řízení v určitých případech). Kasační stížnost je přípustná proti každému rozhodnutí

³⁰ Uvedené v § 97 odst. 1 SŘS.

krajského soudu, pokud není výslovně uvedena jako nepřijatelná.³¹ Důvody opravňující k podání kasační stížnosti jsou taxativně uvedeny v § 103 SŘS. Stížnost může podat nejen každý z účastníků soudního řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo, ale i osoba zúčastněná na řízení. Stížností se lze domáhat pouze zrušení rozhodnutí. Účastníky řízení jsou stěžovatel a všechny osoby, které byly účastníky řízení před krajským soudem. Stížnost se podává u krajského soudu, který napadené rozhodnutí vydal, ten ji pak předloží spolu se spisy NSS. NSS rozhodne o stížnosti rozsudkem tak, že napadené rozhodnutí zruší (je-li stížnost důvodná), popř. rozhodne o odmítnutí návrhu (jestliže byla věc vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení, je krajský soud vázán názorem NSS v rozsudku vysloveném), nebo stížnost zamítne, není-li důvodná.

Obnova řízení je přípustná pouze ohledně řízení o ochraně před zásahem správních orgánů (rozhoduje krajský soud) a řízení ve věcech politických stran (v němž rozhoduje podle povahy krajský soud nebo NSS), které bylo ukončeno pravomocným rozsudkem ve věci samé.³²

5 Kontinentální model správního soudnictví

5.1 Německý model

Verwaltungsgerichtsbarkeit (správní soudnictví) – tento typ koncentrovaného správního soudnictví, který se vyznačuje soustředěním soudní kontroly správních aktů pod jednotným procesním režimem a vytvořením specializovaných justičních orgánů, je typický pro středoevropský model správního soudnictví. Ze svých oblastí původu se rozšířil, více či méně podobný, především do německy mluvících zemí a ovlivnil i země recipující německé či rakouské právo. Vývoj německého a rakouského správního soudnictví se začal zřetelně odlišovat až po vzniku tzv. druhé Německé říše a po rakousko-uherském vyrovnání. Tyto rozdíly byly ještě zdůrazněny následným vývojem po druhé světové válce.³³

5.1.1 Historický vývoj

Fakt, že Německo bylo územně nejednotnou zemí a také nedostatek ústřední organizační a řídicí moci měl za následek, že se justice vyvíjela jednotně v rámci menších

³¹ v § 104 SŘS.

³² Srov. HENDRYCH, Dušan.: Správní právo: obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 562-585.

³³ Srov. PÍTROVÁ L., POMAHÁČ R.: Evropské správní soudnictví. Praha: C. H. Beck, 1998, str. 101.

teritoriálních celků. Pozdější úsilí o centralizaci spojené s prohloubením a upevněním činnosti administrativy bylo spojeno se stále častějšími zásahy státní moci do „svobody a vlastnictví“ poddaných společenských subjektů. Původní koncepce „jednoty všeho práva“ byla pak nahrazena novými tendencemi, které vylučovaly vměšování obecných soudů do oblasti správy. A to platilo nejen pro záležitosti státní, ale také pro věci administrativní činnosti. Konflikty, vznikající v souvislosti s výkonem státní správy byly řešeny přímo administrativními orgány. Význačné postavení v tomto směru měl zejména střední stupeň hierarchicky budované administrativy, tzv. „komory“ (Kammer), které vykonávaly také jurisdikční činnost.³⁴ Ovšem úřady pracovaly podle tajných instrukcí a jejich poměry vůči poddaným byly čistě mocenské. Tyto tendence se nejvýrazněji uplatnily v tzv. „policejním státě“, což bylo období, kterým prošly prakticky všechny evropské země.

Koncepce policejního státu byla posléze nahrazena koncepcí tzv. justičního státu. Tato koncepce uznávala subjektivní soukromá i veřejná práva a jim poskytovanou ochranu jednotnou soustavou řádných soudů. O teoretické vypracování myšlenek justičního státu, s odpovídajícími praktickými doporučeními, se postaral především Otto Bähr. Společenské podmínky v evropských zemích v 19. století ale vedly k tomu, že myšlenka justičního státu nedosáhla žádného hlubšího uplatnění ani rozvinutí. Tehdejší prudký vzestup významu a moci státní správy vedl ke konfliktům mezi justicí a administrativou³⁵. A tak se brzy prosadila koncepce správního soudnictví úzce spojeného se státní správou významného pruského právníka Rudolfa Gneista.³⁶

5.1.2 Bährova koncepce

Otto Bähr působil v 2. polovině 19. stol. jako vrchní apelační rada v Kasselu. Svě praktické zkušenosti využil při vypracování teoretické konstrukce správního soudnictví. Podle Bähra je podstatnou podmínkou pro uskutečnění myšlenky právního státu důsledné oddělení justice a správy. Dále uváděl, že jedině řádné soudy mohou být skutečnou nezávislou institucí, vázanou právem a zákonem a která nepodléhá oportunistickému uvažování ve prospěch státní správy. Pouze v těchto soudech lze pak hledat záruku účinné právní ochrany jednotlivce proti správní správě. Zastával názor, že rozhodování o subjektivních veřejných právech je nutné svěřit takovým osobám, u kterých zneužití omylu nebo svévole je co nejmenší, tedy věcně a osobně nezávislým soudcům. Veřejné právo chápal Bähr jako

³⁴ Tato činnost ovšem byla uplatňována v zájmu zemské vrchnosti a nikoliv v zájmu poddaných.

³⁵ Resp. mezi „juristy“ a „kammeralisty“.

³⁶ Srov. MACUR, Josef.: Správní soudnictví. Brno: Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, 1986, str. 36-38.

nedílnou součást jednotného právního systému a subjektivní veřejná práva považoval za zcela rovnocenná soukromým subjektivním právům. A oběma těmto druhům subjektivních práv je podle něj nutno přiznat soudní ochranu. Bähr uznával zvláštní postavení orgánů státní správy a nezbytnost jejich mocenských oprávnění. Tvrdil však, že svěřením správního soudnictví řádným soudům nemůže být státní správa ve své činnosti nijak omezena a že soudy nejsou nijak nepřátelsky zaměřeny vůči zájmům státu. Důrazně odmítal námitky, že jeho koncepce povede k tomu, že státní správa upadne do rukou správního soudnictví. Soudní kontrolu státní správy si Bähr představoval jako ochranu subjektivních práv a předmět správního soudnictví omezoval na subjektivní veřejná práva.³⁷

5.1.3 Gneistova koncepce

Rudolf Gneist byl pruský profesor působící na berlínské univerzitě a ve své době byl velmi uznávaným teoretikem správního soudnictví³⁸ byl také odpůrcem Otto Bähra a jeho koncepce. Gneist byl označován za samotného zakladatele moderního správního soudnictví. Dle jeho výkladu by mělo mít správní soudnictví charakter právní kontroly působící uvnitř státní správy. Jeho úvahy vycházely z poznatků získaných při studiu anglické organizace správního soudnictví. Hlavními myšlenkami, o které opíral svoji koncepci, byla hierarchicky uspořádaná správa, uplatňující především prvky samosprávy a také to, že důležitým znakem anglického systému je i účast laiků na správě i na správním soudnictví. Jako nejlepší prostředek ochrany jednotlivce proti libovůli úřední moci viděl právě správní soudnictví vykonávané v rámci systému státní správy. Garance objektivního a nestranného rozhodování administrativní justice pak nespatořoval v jejím osamostatnění a oddělení od systému správy, ale v přenesení soudních metod do oblasti správy. Gneist kritizoval tehdejší stav v Německu, kdy soudnictví a správa byly od sebe striktně odděleny a soudy tehdy rozhodovaly ve věcech civilních i trestních, zatímco ve věcech administrativních rozhodovaly správní úřady. Přišel s tvrzením, že k optimálnímu stavu by vedlo uplatňování stejných principů jako v soudnictví, což znamenalo přizpůsobení státní správy organizaci soudní, také prohloubení znalostí a předběžné vzdělávání pracovníků ve správě po vzoru soudním a v neposlední řadě i využití pravidel a zásad občanského soudního řízení před správními orgány. Zcela odmítal svěřením správního soudnictví obecným soudům. Na rozdíl od Bähra chápal soudní kontrolu správních aktů v daleko širším měřítku, ne jen jako ochranu subjektivních práv. Kladl důraz na právo

³⁷ Srov. MACUR, Josef.: Správní soudnictví. Brno: Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, 1986, str. 38-40.

³⁸ Daleko více než Otto Bähr.

objektivní a v administrativní justici viděl spíše prostředek upevnování právního řádu. Proto připouštěl, aby řízení před administrativními soudy bylo zahajováno jak na návrh účastníka (strany administrativně právního vztahu), tak i na návrh státního orgánu. Správní soudnictví charakterizoval jako správní činnost prováděnou formou jurisdikce, která neslouží k ochraně jednotlivce, ale především zájmům celku. Z toho vyplýval jeden z nejzávažnějších závěrů Gneistovy teorie, že přezkumné oprávnění orgánů administrativního soudnictví se vztahuje nejen na posouzení otázek zákonnosti, ale i na otázky účelnosti. Byl přesvědčen, že nelze vymezit přesnou hranici mezi otázkami zákonnosti a otázkami účelnosti, že oblasti se navzájem prostupují a prolínají a jedna od druhé je neoddělitelná.

5.1.4 Další vývoj

Velký vliv na moderní správní soudnictví měl také Otto von Sarwey, významný württemberský právník. Ten zastával názor, že správní právo není možné bez jurisdikce. Stát by podle něj měl vymezit pozitivně právní úpravou sféru ochrany občana proti zásahům správních orgánů a správní soudnictví by ji mělo garantovat. Považoval za správné vybudovat zvláštní správní soudy. Vytvořil dvě úrovně správně právní regulace, z nichž by první měla chránit veřejný zájem předcházející individuálnímu a druhá pak právní sféru jednotlivce před veřejnou mocí.

Koncepce všech tří uvedených právních teoretiků se uplatňovaly (příp. v určitém omezení či kombinaci) v historickém vývoji německého správního soudnictví. Zvláštní pozornost si zaslouží především jihoněmecké správní soudnictví založené na myšlence soudní ochrany subjektivních veřejných práv, která byla poskytována aspoň v nejvyšší instanci zvláštními správními tribunály. Náleží sem zejména úprava württemberská, saská a do jisté míry i bavorská. Všechny tyto tři úpravy vznikly a rozvinuly se v poslední třetině devatenáctého století. Württemberská soustava správního soudnictví, která navazovala na koncepci Sarweyovu a částečně i soustava saská, odpovídala soustavě rakouské, založené zákonem z roku 1875, která se na základě zákona č. 3/1918 Sb. republiky Československé stala také soustavou československou. Soustavy württemberská, rakouská, stejně jako i soustava československá, po roce 1918, byly ovládány generální klauzulí, kdežto v soustavě saské se uplatňovala generální klauzule v omezené míře. Bavorská soustava pak byla založena na principu enumerativním, přičemž správní akty nejvyšších orgánů ze soudní kontroly byly zcela vyloučeny.

I když úpravy württemberská a saská byly nejbližší správnímu soudnictví v Rakousku a v předválečném Československu, byly zde také určité rozdíly. Funkce württemberského a saského správního soudu se neomezovala na pouhé zrušení nezákonného správního aktu, ale zahrnovala dokonce i možnost jeho změny. Uplatňovala se možnost posuzování nejen otázek právních, ale do jisté míry také otázek skutkových, včetně doplňování skutkových okolností před správním soudem. Rozhodování tohoto soudu bylo důsledně podmíněno vyčerpáním všech instančních stupňů ve správním řízení. Vedle možnosti přezkoumání zákonnosti správního aktu se také uplatňovalo rozhodování o povinnosti plnění.

U soustavy bavorské, jak již bylo zmíněno, založené na enumerativním principu, zákon striktně rozlišoval dvě skupiny věcí projednávaných před správními soudy. Za první šlo o správní věci právního charakteru a za druhé o tzv. správní věci druhého řádu. Do první skupiny patřily různé veřejnoprávní sporné nároky. Do skupiny druhé patřily věci taxativně vymezené zákonem. Další zvláštností byla také instituce státních zástupců u správního soudu, jejichž úkolem bylo chránit veřejné zájmy státu a státní správy.

Zcela odlišná, od výše uvedených soustav, byla soustava pruská, která se uplatnila i v některých dalších německých státech (např. jí byla velmi podobná soustava bádenská). Úpravy v Prusku vycházely z Gneistovy koncepce. V rámci této koncepce nebylo rozhodující, zda ve věci předkládané k projednání správnímu soudu bylo porušeno subjektivní právo nebo pouze zájem nevyjádřený subjektivním právem. Návrh na řízení mohl podat nejen občan nebo organizace, ale také státní orgán v zájmu veřejném. Předmět řízení byl taxativně stanoven podle enumerativního principu. Výčet všech věcí, který podléhal přezkoumanému oprávnění správního soudu byl velmi podrobně stanoven a později doplňován různými speciálními zákony, jejichž počet dosáhl vysokého čísla, takže předmět administrativně soudního přezkoumání byl vymezen složitě a nepřehledně. Orgány správního soudnictví, dle Gneistovy koncepce, byly v nižších stupních orgány samosprávy. Šlo o výbory (krajské, nebo městské a jim nadřazené okresní) složené ze státních úředníků a z občanů do této funkce zvolených. Nejvyšší instancí hierarchické organizace správního soudnictví byl vrchní správní soud. To ovšem neznamenovalo, že každá sporná věc prošla nebo mohla projít všemi instancemi. V některých případech například rozhodoval vrchní správní soud jako první a poslední instance. Mimo uvedenou soustavu správního soudnictví byly v Prusku navíc zřízeny i některé speciální správní soudy (např. soudy finanční).

Další vývoj německého správního soudnictví vrcholil v době výmarské ústavy, kdy byla administrativní justice chápána coby prostředek právní ochrany jednotlivce proti

správním aktům a dosáhla ústavní sankce a závaznosti. Od začátku třicátých let vykazovalo správní soudnictví v Německu sestupnou linii. Vzestup nacionálně socialistického hnutí následně v podstatě vyloučil jakoukoliv soudní kontrolu správní činnosti. Její význam byl postupně omezován až do úplného zániku v srpnu roku 1944.³⁹

5.1.5 Vývoj německého správního soudnictví po 2. sv. v.

Po druhé světové válce se otevírá nová kapitola dějin německého typu Verwaltungsgerichtsbarkeit (správní soudnictví). V okupačních zónách západního Německa byla obnovena administrativní jurisdikce na konci roku 1946, s tím, že prozatímní organizační a procesní úprava vycházela ze vzoru předválečného správního soudnictví. Správní právo zasadil do pevného rámce specializované soustavy veřejnoprávního soudnictví až Základní zákon Spolkové republiky Německo z května 1949 a stejným způsobem poté postupovaly i všechny ústavy jednotlivých spolkových zemí. V západním Německu se následně od počátku 50. let budoval justiční systém, ve kterém (jak v rámci federace, tak i v jednotlivých zemích) působí úplnou působností obdařené ústavní soudy, řádné soudy (civilní a trestní), i specializované soudy (mezi něž se řadí i obecné správní soudy).

Ústavněprávní zabezpečení právní ochrany proti porušení práva veřejnou mocí prostřednictvím soudů se označuje za „korunu právního státu“ a Spolkovým ústavním soudem je zdůrazněno „vysostné postavení“ této soudní ochrany. Správní soudy, které tuto ochranu poskytují, jsou sice soudy specializovanými, ale vykonávají svoji jurisdikci v rámci jednotného systému soudní moci.

Se svým sídlem v Berlíně započal činnost v září 1952 Spolkový správní soud, který se velmi záhy stává hlavou německého správního soudnictví. Na úrovni federální i na úrovni jednotlivých spolkových zemí byly po nezbytné době přijaty komplexní nové úpravy spolkového i zemského správního soudnictví. Na spolkové úrovni se tak stalo v lednu 1960 přijetím zákona Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO).

Po sjednocení Německa se během 90. let zkušenosti s vytvářením správního soudnictví přenesly v plném rozsahu i do zemí, které vznikaly na území bývalé Německé demokratické republiky (NDR), a to jednak proto, že tak bylo dohodnuto, ale i proto, že v NDR zkrátka správní soudnictví (podobně jako v Československé socialistické republice) prakticky neexistovalo.⁴⁰

³⁹ Srov. MACUR, Josef.: Správní soudnictví. Brno: Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, 1986, str. 40-45.

⁴⁰ Srov. PÍTROVÁ L., POMAHÁČ R.: Evropské správní soudnictví. Praha: C. H. Beck, 1998, str. 109-110.

5.1.6 Postavení správních soudů v německém systému soudnictví

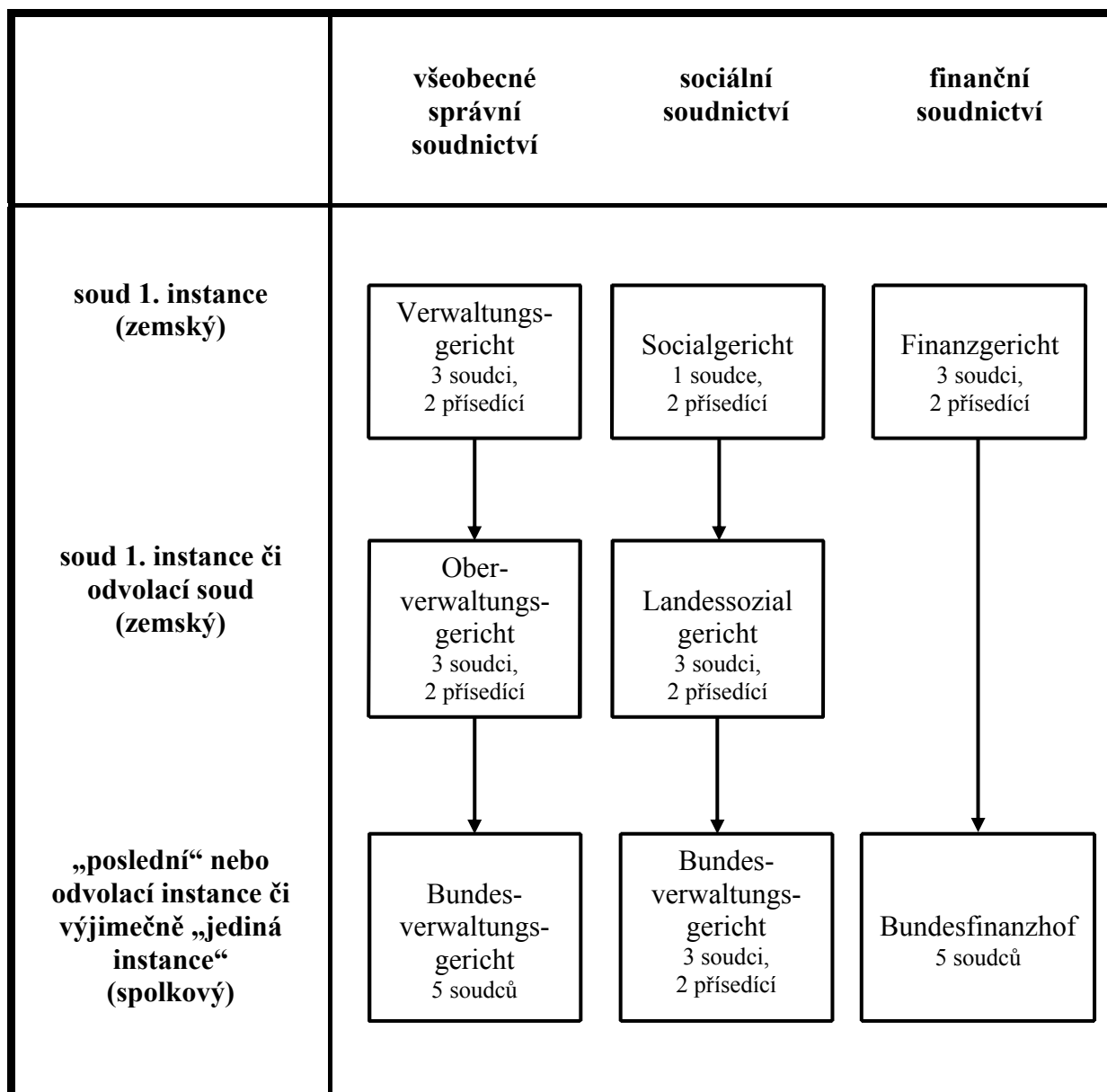
System správní soudnictví v Spolkové republice Německo (SRN) je komplikován tím, že se jedná o federální stát a je tedy nutné rozlišovat soudní orgány a právní úpravu na úrovni federace a na úrovni jednotlivých spolkových zemí. Na vrcholu soudního systému stojí Spolkový ústavní soud, ten bdí nad dodržováním ústavnosti a respektováním základních práv a svobod, jak mocí zákonodárnou tak i exekutivou. Ústavní soudy jsou zřízeny také téměř ve všech spolkových zemích.

Další orgány soudní moci v Německu představuje pět systémů soudnictví (každý s vlastní soudní organizací). Jde zejména o soustavu řádných soudů (ordentliche Gerichte), jež přísluší spory civilní a řízení ve věcech trestních (Bürgerliches Recht und Strafsachen). Dále se jedná o soustavu všeobecně správních soudů (Verwaltungsgerichte) a o soustavy soudů finančních, resp. daňových (Finanzgerichte), soudů sociálních (Sozialgerichte) a soudů pracovních (Arbeitsgerichte). Dále lze uvést i některé zvláštní soudy, na spolkové úrovni např. spolkové disciplinární soudy a Patentový soud (Bundespategericht). Soudy federální zastávají většinou pozici poslední instance v soudním řízení, či působí jako soudy odvolací. Německý typ správního soudnictví představuje v tzv. „všeobecném správním soudnictví“ předmětné zúžení soudní jurisdikce. Ve sporech, kde vystupují veřejnoprávní korporace jako subjekty práv a povinností obvyklých v soukromoprávních vztazích rozhodují řádné soudy, nikoli „všeobecné soudy“. Stejně tak řádné soudy rozhodují o náhradě škody.

Obecnou soudní kontrolou administrativy jsou pověřeny správní soudy (Allgemeine Verwaltungsgerichte). Tyto obecné správní soudy mají od roku 1960 tři stupně – správní soudy (Verwaltungsgericht), vrchní správní soudy (Oberverwaltungsgericht) a Spolkový správní soud (Bundesverwaltungsgericht). Posledně jmenovaný soud je soudem federálním, zatímco správní soudy a vrchní správní soudy jsou soudy zemskými. Základní zákon z roku 1949, ve znění pozdějších novelizací, přisuzuje moci soudní klíčové postavení odůvodněné koncepcí právního státu. Tento zákon ve svém čl. 95 také zakotvuje specializovanou jurisdikci soudů správních. Správní soudy jsou nicméně v Německu chápány jako součást justice a mají v tomto systému rovnocenné postavení s ostatními soudy. Jednota výkonu jednotlivých druhů soudní moci je zajištěna navíc společným senátem nejvyšších soudních dvorů, ten rozhoduje v případě, že se některý z nejvyšších soudních dvorů chce odchýlit od dřívějšího rozhodnutí jiného nejvyššího soudu.⁴¹

⁴¹ Srov. PÍTROVÁ L., POMAHÁČ R.: Evropské správní soudnictví. Praha: C. H. Beck, 1998, str. 112-115.

Obrázek 2 - Organizace soudnictví v SRN



Zdroj: PÍTROVÁ L., POMAHÁČ R.: Evropské správní soudnictví. Praha: C. H. Beck, 1998. 344 s. ISBN 80-7179-183-0. Strana 114.

Verwaltungsgericht – Správní soud

Oberverwaltungsgericht – Vrchní správní soud

Bundesverwaltungsgericht – Spolkový správní soud

Socialgericht – Sociální soud

Landessozialgericht – Zemský sociální soud

Finanzgericht – Finanční soud

5.1.7 Organizace správních soudů a jejich kompetence

Organizace obecných správních soudů, jejich jednotlivých stupňů a řízení před nimi je upraveno spolkovým zákonem o správních soudech z 21. ledna 1960 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), k jeho provedení jsou vydávány příslušné zemské zákony.

V čele Spolkového správního soudu stojí prezident a viceprezident, jeho členy jsou soudci (při výkonu své funkce jsou tito soudci nezávislí). Ve většině případů soud rozhoduje v pětičlenném senátu, pokud není nařízeno ústní jednání v senátu tříčlenném. Dále je zde tzv. velký senát (ve složení prezidenta a šesti soudců), který rozhoduje v případech, kdy se rozhodnutím soudu mění dosavadní jurisdikce, nebo na návrh příslušného senátu a v případech zásadního významu. Tento senát rozhoduje v otázkách zemského práva u vrchních správních soudů, rozhoduje bez ústního jednání a jeho právní stanovisko je pro příslušný senát závazné.

Vrchní správní soudy rozhodují také v senátech, obvykle se skládajících ze tří soudců. V čele těchto soudů je prezident, jejich členy jsou pak předseda a další soudci. Při těchto soudech jsou zřízeny komory, které rozhodují ve složení tří soudců a dvou laických soudců.

Soudci správních soudů mají stejný statut jako soudci soudů obecných. Soudci všech stupňů jsou jmenováni doživotně, při výkonu funkce jsou nezávislí a řídí se pouze zákonem.

Specifikem německého správního soudnictví je účast laických (také čestných) soudců ve správním soudním řízení. Tito soudci mají stejné postavení jako soudci z povolání. Laičtí soudci jsou voleni výborem pro volbu laických soudců a jsou voleni na dobu čtyř let. Pokud to stanovuje zemská právní úprava, působí u vrchního správního soudu čestní soudci.

O kompetencích soudů hovoří již v zákoně o organizaci soudů z 27. ledna 1877, který obsahoval některá významná ustanovení týkající se veřejného práva, která zůstala v platnosti až do současnosti. Tento zákon mimo jiné určil princip příslušnosti soudů, „obecné soudy rozhodují všechny spory a všechny věci trestní, pokud nejsou svěřeny orgánům správním“.

Podle platného znění VwGO jsou správní soudy příslušné pro veřejnoprávní spory s výjimkou sporů příslušejícím Spolkovému ústavnímu soudu. Z přezkoumání správními soudy jsou vyloučeny spory týkající se věcí smluvních, věcí majetkových a otázky odpovědnosti, neboť ty zůstávají v kompetenci soudů civilních a to proto, že se nepovažují za veřejnoprávní spory. Dále jsou z přezkoumání správními soudy vyloučeny ještě akty

politické, akty organizační, akty řízení apod. Zákon vychází z principu generální klauzule, avšak nevymezuje pojem veřejnoprávního sporu ani pojem správního aktu.⁴²

V otázce, kdo se může domáhat soudní ochrany, se německá soudní teorie i praxe opírá zejména o ústavní zakotvení soudní ochrany občanských práv. Dle Ústavy SRN⁴³ se může právní ochrany dovolat jen ten, kdo byl poškozen ve svých právech. A tak soudní ochranu ve věcech správních může požadovat jen ten, kdo může uplatnit dotčení vlastního práva.

Příslušnost soudů je věcí aplikace práva soudem, ten má za povinnost vyslovit svoji příslušnost (či nepřislušnost) ve věci a toto rozhodnutí je pak pro ostatní soudy závazné. Problematika věcné příslušnosti správních soudů je stále předmětem diskuzí. Soudce správního soudu může řešit otázky civilní, stejně jako civilní soudce může rozhodovat otázky veřejného práva. Dle zákona, který mimo jiné rozlišuje i obecnou a zvláštní místní příslušnost, je otázka věcné příslušnosti správních soudů upravena takto:

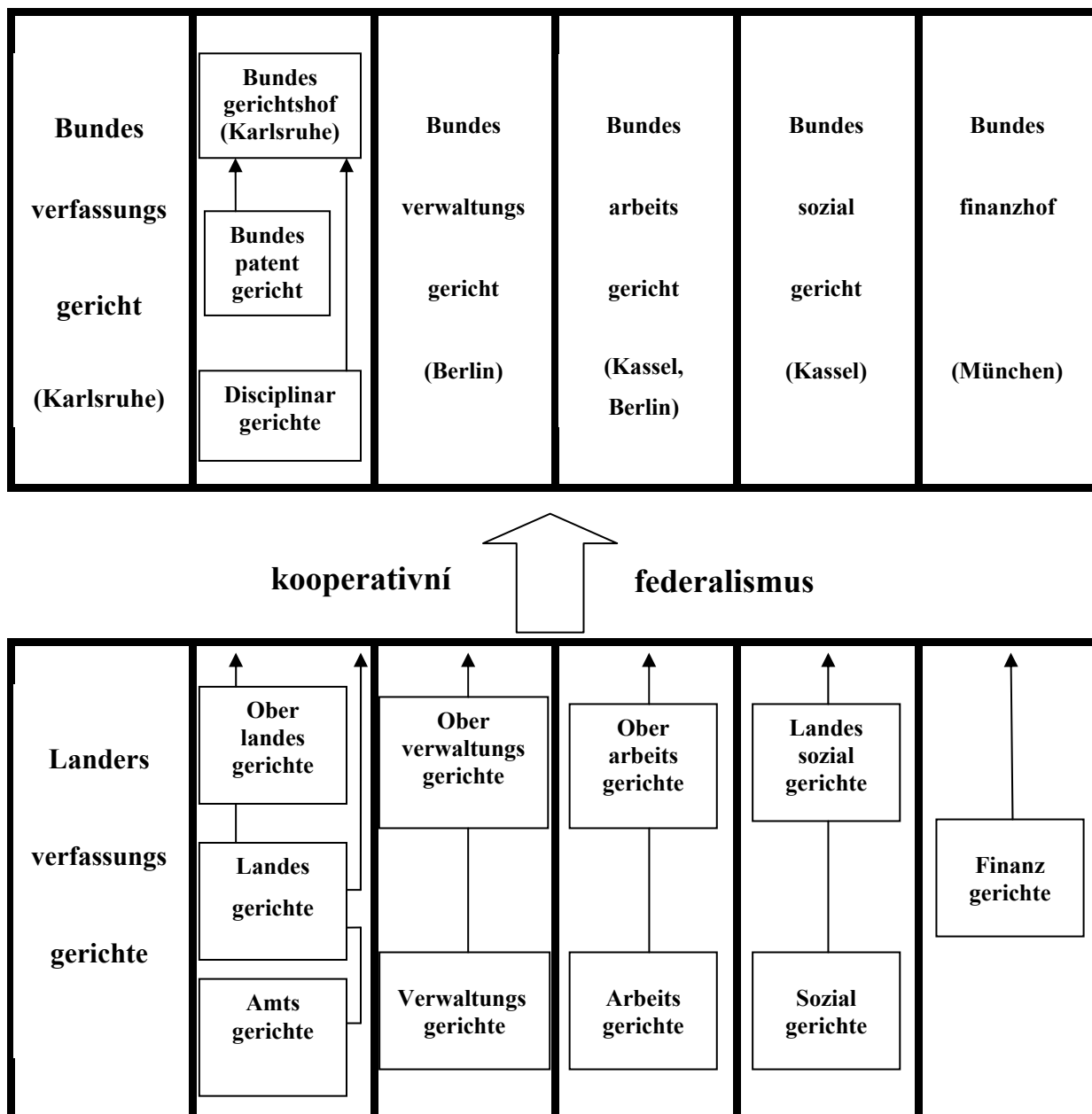
- § 45 VwGO – zásadně věcně příslušné jsou v první instanci správní soudy,
- § 47 a 48 VwGO – jen výjimečně je v první instanci příslušný vrchní správní soud (např. ve věcech žalob týkajících se zákazu spolků nebo ve věcech kontroly normativních aktů), či Spolkový správní soud (§ 50 VwGO).⁴⁴

⁴² Jejich vymezení je upraveno v jiných zákonech, popř. jurisdikci a doktríně.

⁴³ Čl. 19 odst. 4 věta první.

⁴⁴ Srov. PÍTROVÁ L., POMAHÁČ R.: Evropské správní soudnictví. Praha: C. H. Beck, 1998, str. 115-117.

Obrázek 3 - Instanční uspořádání správního soudnictví v SRN



Zdroj: PÍTROVÁ L., POMAHÁČ R.: Evropské správní soudnictví. Praha: C. H. Beck, 1998. 344 s. ISBN 80-7179-183-0. Strana 113.

Bundesverfassungsgericht – Spolkový ústavní soud

Bundesgerichtshof – Spolkový soudní dvůr

Bundespatentgericht – Spolkový patentový soud

Disziplinargerichte – Disciplinární soudy

Bundesverwaltungsgericht – Spolkový správní soud

Bundesarbeitsgericht – Spolkový pracovní soud
Bundessozialgericht – Spolkový sociální soud
Bundesfinanzhof – Spolkový finanční dvůr
Landersverfassungsgerichte – Zemské ústavní soudy
Oberlandesgerichte – Vrchní zemské soudy
Landesgerichte – Zemské soudy
Amtsgerichte – Obvodní soudy
Verwaltungsgerichte – Správní soudy
Oberverwaltungsgerichte – Vrchní správní soudy
Finanzgerichte – Finanční soudy
Arbeitsgerichte – Pracovní soudy
Oberarbeitsgerichte – Vrchní pracovní soudy
Sozialgerichte – Sociální soudy
Landessozialgerichte – Zemské sociální soudy

5.2 Rakouský model

5.2.1 Historický vývoj

Základy rakouského správního soudnictví byly položeny již roku 1867⁴⁵, konkrétně článkem 15 Základního státního zákona č. 144/1867 Ř. z., o moci soudcovské. A necelý rok poté byl vydán zákon o správním soudnictví. Stalo se tak v období ostrých názorových střetů, v období, kdy politiku policejního státu střídala koncepce státu právního, která měla zajistit jednak účast občana na správě státu, jednak nedotknutelnou osobní sféru jednotlivce před zásahy státní moci. S tímto souvisela i idea soudní ochrany subjektivních veřejných práv občanů. Z počátku se myšlenka právního státu velmi blížila Báhrově koncepci, nicméně pod vlivem Gneistova pojetí doznala významných změn. V roce 1867 byl ústavním zákonem zřízen jediný správní soud, ten byl oddělen od soustavy obecného soudnictví a byl formálně nezávislý i na státní správě. Měl poskytovat ochranu subjektivním veřejným právům občanů. Soudní kontrola tím byla omezena jednak na správní akty individuální, jednak na zákonnost správních aktů. Ze soudní kontroly tak byla vyloučena kontrola aktů normativních. Důraz na soudní přezkoumání zákonnosti vedl následně k vyloučení otázek volného uvážení

⁴⁵ V tomto roce byla vydána tzv. prosincová ústava.

správních orgánů z dosahu soudní kontroly.⁴⁶ Rakouský systém správního soudnictví byl nejbližší systému württemberskému, především co se týkalo uplatňování generální klauzule.

Hlavním prvkem rakouského správního soudnictví byla kontrola správních aktů, i když se okrajově uplatňovalo i rozhodování o veřejnoprávních nárocích bez předchozího rozhodnutí administrativního orgánu. Řízení před správním soudem mělo charakter řízení rekursního⁴⁷ a bylo podmíněno vyčerpáním všech přístupných opravných prostředků v administrativním řízení.

V roce 1875 byl přijat zákon o zřízení správního soudního dvora. Tento zákon vylučoval z projednání před správním soudem otázky skutkové. Správní soud měl za povinnost rozhodovat na základě skutkové podstaty přijaté rozhodnutím poslední správní instance. Po pádu habsburské monarchie se normativní škola zasloužila o to, že vedle koncentrovaného správního soudnictví vzniklo i koncentrované ústavní soudnictví, jehož výlučnou funkcí byla abstraktní kontrola ústavnosti normativních aktů (normativní akt je výsledek činnosti orgánů veřejné moci).⁴⁸ Toto se stalo podstatou rakouského modelu správního soudnictví let 1920 – 1929. Svou první větší ústavní změnu v dělbě kompetencí mezi ústavní a správní soudnictví provedla Rakouská republika v roce 1929. K dalším změnám došlo až v letech 1933 – 1934, kdy se nově konstituovaný Bundesgerichtshof (Spolkový soudní dvůr) stal, mimo jiné, také i ústavním soudem pro abstraktní i konkrétní kontrolu normativních aktů. Snaha Rakouska o jediný centralisticky veřejnoprávní soud byla po 5. březnu 1933 zmařena a stát se vrátil k uspořádání z roku 1929.⁴⁹

5.2.2 Vývoj rakouského správního soudnictví po 2. sv. v.

Vývoj rakouského správního soudnictví po 2. světové válce byl ve srovnání se západním Německem (o nějakém vývoji v NDR se prakticky nedá hovořit) značně opožděn. Kolem roku 1960, kdy už bylo v západním Německu o podobě správního soudnictví, takové jakou ji známe dnes, v podstatě rozhodnuto, v Rakousku se tou dobou o modernizaci veřejnoprávního soudnictví začínalo teprve uvažovat. Rakouské pojetí na rozdíl od německého dlouhou dobu zdůrazňovalo výhodnost jednoinstančního systému a definovalo správní soudnictví jako kontrolu individuálních správních aktů a ústavní soudnictví jako kontrolu normativních aktů. Částečné modernizace se organizace a procedura Správního

⁴⁶ Bylo ovšem stanoveno, že příslušnost správního soudu nemá být vyloučena tam, kde sice mohou správní orgány částečně postupovat podle volného uvážení, částečně jsou však vázány určitým právním předpisem.

⁴⁷ Rekurs = stížnost, odvolání.

⁴⁸ Srov. MACUR, Josef.: Správní soudnictví. Brno: Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, 1986, str. 52-53.

⁴⁹ Srov. PÍTROVÁ L., POMAHAČ R.: Evropské správní soudnictví. Praha: C. H. Beck, 1998, str. 108.

soudního dvora dočkala počátkem let šedesátých. Až v roce 1975 byla rozšířena legitimace pro podání návrhu na abstraktní i incidentní kontrolu normativních aktů. Avšak ústavní soudnictví i nadále zůstávalo jakýmsi zvláštním soudnictvím. K největším změnám celého systému správního soudnictví však docházelo až v osmdesátých letech, zejména pak v roce 1988, kdy se ústavní novelou, poprvé v rakouské historii, porušila tradice jediného správního soudu. S účinností od 1. 1. 1990 je výrazně novelizováno všeobecné správní řízení i režim správního trestání, ale především začínají působit nezávislé správní senáty v podobě decentralizovaných veřejnoprávních tribunálů.

5.2.3 Postavení správních soudů v rakouském systému soudnictví

V Rakousku je jedna soustava soudů pro celý stát, i přestože je Rakousko spolkovou zemí, jednotlivé země nemají vlastní soudní systém. Neexistuje zde kooperativní federalismus – tím se Rakousko liší od Německa. Nachází se zde čtyřstupňová soustava řádných soudů⁵⁰ a k těmto soudům jsou v justičním resortu přiřčeny, jako specializované orgány, dva stupně kartelových soudů. Od justičních soudů je kompetenčně i organizačně odděleno soudnictví správní a ústavní. Mezi tři nejvyšší soudy v Rakousku patří Oberstergerichtshof (Nejvyšší soudní dvůr), Verfassungsgerichtshof (Ústavní soudní dvůr) a Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr). Z těchto soudů má Nejvyšší soudní dvůr postavení na špici pouze v rámci řádných soudů s rozhodovací činností v třetí a poslední instanci ve věcech trestních a civilních. Případné kompetenční spory mezi soudy veřejného práva a justičními soudy řeší Ústavní soudní dvůr. To ovšem není jeho jedinou úlohou: má zejména pravomoc kontrolovat normativní akty a smlouvy z hlediska zákonnosti ale i ústavnosti, projednává také veřejnoprávní majetkové spory, které nelze vyřešit řádnou soudní cestou. Dále plní funkci státního tribunálu při obžalobách a působí též jako volební soud. V neposlední řadě projednává ústavní stížnosti. K zajištění zákonnosti ve veřejné správě slouží v Rakousku zemské nezávislé správní senáty a Správní soudní dvůr ve Vídni.⁵¹

⁵⁰ Kde je realizováno obvyklé trojinstanční řízení ve věcech trestních a civilních.

⁵¹ Srov. PÍTROVÁ L., POMAHAČ R.: Evropské správní soudnictví. Praha: C. H. Beck, 1998, str. 110-111, 118-119.

Oberkartellgericht – Vrchní kartelový soud

Landers und Kreisgerichte – Zemské a krajské soudy

Kartellgerichte – kartelové soudy

Bezirksgerichte – Okresní soudy

Unabhängige Verwaltungssenate in den Ländern – Nezávisle zemské správní senáty

5.2.4 Správní soudní dvůr

V žádné ze spolkových zemí neexistuje takový soud, který by plnil na zemské úrovni podobnou funkci jako Správní soudní dvůr. Organizace a kompetence tohoto soudu jsou upraveny na základě Ústavy zákonem Verwaltungsgerichtshofgesetz (VwGG).

V čele Správního soudního dvora stojí prezident, jenž je zastoupen víceprezidentem, dalšími členy jsou předsedové senátů a soudní radové. Jmenování soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí. Rozhodnutí jsou prováděna zpravidla v pětičlenném senátu, senát tříčlenný (označovaný také jako trestní) rozhoduje ve věcech správních deliktů a tam, kde stanoví zákon, případně na návrh předsedy, jedná-li se o věc zcela jednoduchou. Podle § 13 VwGG rozhoduje soud v tzv. posíleném senátu devítičlenném v případech, kdy má rozhodnutí zásadní význam z hlediska jurisdikce správního soudu.⁵² Prezident soudu přiděluje senátům případy a vždy stanoví jednoho z členů senátu svým zpravodajem.

Kompetence Správního soudního dvora je dána rakouskou Ústavou. Soud, dle článku 130, kontroluje potencionálně protizákonné akty správních úřadů, přijímá také i stížnosti na nečinnost veřejné správy. Protizákonnost je zde chápána výlučně jako porušení obecně závazných předpisů, kterými je výkon veřejné správy vázán.

Příslušnost správního soudního dvora se nevztahuje na věci patentového práva ani na věci, o kterých by měly rozhodovat nezávislé administrativní tribunály, pokud by rozhodnutí těchto tribunálů nemohlo být dále napadeno opravným prostředkem ve správním řízení. Ústavou je také vyloučena příslušnost soudu ve věcech konkurujících jurisdikci Ústavního soudního dvora.⁵³

⁵² Tj.: „v případech, kdy se rozhodnutím mění dosavadní právní nález soudu nebo dosavadní rozhodovací praxe byla dosud nejednotná.“

⁵³ Srov. PÍTROVÁ L., POMAHAČ R.: Evropské správní soudnictví. Praha: C. H. Beck, 1998, str. 119-120.

6 Komparace jednotlivých systémů

Vznik a rozvoj správního soudnictví v evropských zemích byl a někde stále i je procesem, který musel překonávat nemalé překážky. Leckdy byl vznik správního soudnictví podmíněn změnou politického režimu. Režimem policejního státu si prošla téměř každá země v Evropě, avšak snaha prosadit myšlenku státu právního, který by přiznával práva vůči nadřízeným správním orgánům jak samotným občanům, tak i právnickým subjektům, došla v těchto zemích svého naplnění.

Jedním ze systémů správního soudnictví, který se stal vzorem i pro ostatní země, byl systém německý. Počátky německého správního soudnictví jsou úzce spjaty s osobou Rudolfa Gneista, jenž je také považován za jeho zakladatele. Ve svých poznatcích a myšlenkách vycházel zejména z anglické organizace správního soudnictví. Jeho hlavní ideou byla hierarchicky uspořádaná správa a také účast laiků na správě i správním soudnictví. Před příchodem Gneista byla v Německu správa a soudnictví zcela odděleny a ve věcech administrativních rozhodovaly správní úřady. Významným se stal vývoj správního soudnictví v jižním Německu, jmenovitě úprava württemberská a saská a to zejména proto, že z těchto dvou soustav vycházela soustava rakouská a následně i československá.

Další rozvoj správního soudnictví v Německu (respektive v SRN) následoval až od roku 1949. V této době je budován nový justiční systém a vzniká specializovaná soustava veřejného soudnictví, kam spadá i správní právo. Po znovusjednocení Německa se v Německé demokratické republice aplikoval systém SRN.

V Německu tedy poskytují ochranu před porušením práva veřejnou mocí správní soudy, které jsou sice specializované, ale svou činnost vykonávají v rámci jednotného systému soudní moci. Mají tedy rovnocenné postavení s ostatními soudy. Soudní kontrola administrativy je trojinstanční a nejvyšší instancí je Spolkový správní soud se sídlem v Berlíně.

Základy rakouského správního soudnictví sahají až do roku 1867. Vývoj zde byl, podobně jako v Německu, výrazně ovlivněn Rudolfem Gneistem. Hlavním prvkem tehdejšího správního soudnictví byla kontrola správních aktů, i když se uplatňovalo i rozhodování o veřejných nárocích bez předchozího rozhodnutí administrativního orgánu. Po druhé světové válce byl vývoj v Rakousku odlišný od vývoje v Německu. Důraz se kladl především na jednoinstanční systém a správní soudnictví bylo definováno jako kontrola individuálních

správních aktů. K největším změnám došlo v Rakousku v roce 1988, kdy došlo k porušení tradice jediného správního soudu. A od 1. 1. 1990 v Rakousku působí nezávislé správní senáty jako decentralizované veřejnoprávní tribunály. Na rozdíl od Německa se v Rakousku, navzdory tomu, že je to také spolková země, neuplatňuje princip kooperativního federalismu.

V České republice nabyl účinnosti soudní řád správní (SŘS) až dnem 1. 1. 2003. Ovšem za první zmínky správního soudnictví na území ČR můžeme považovat říšský zákon č. 144 z roku 1876. Po rozpadu Rakouska-Uherska byl v roce 1918 zřízen Nejvyšší správní soud. V období okupace byl sice Nejvyšší správní soud stále činný, ale správní soudnictví v podstatě neexistovalo. Po převratu v roce 1948 byl soud přesunut z Prahy do Bratislavy a po roce 1952 byl prakticky zrušen. Jeho funkci měl zastávat tzv. všeobecný dozor prokuratury. Úřad prokuratury přetrval až do konce 80. let dvacátého století. Správní soudnictví bylo obnoveno po roce 1989 přijetím Listiny základních práv a svobod, která, mimo jiné, znamenala obnovení generální klauzule. V současnosti soudy správního soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob způsobem stanoveným SŘS a za podmínek stanovených SŘS nebo zvláštním zákonem. Ve správní soudnictví rozhodují jen krajské soudy a Nejvyšší správní soud se sídlem v Brně.

Závěrem je nutno poznamenat, že západní systémy správního soudnictví (jako např. francouzský či německý) jsou obecně považovány za velmi vyspělé a za svou dobu působení stabilní. Na rozdíl od České republiky, kde správní soudnictví funguje prakticky teprve od roku 2003 a je prozatím ve stádiu „zkoumání“. Další, podrobnější rozbor této problematiky bude předmětem mé diplomové práce.

Závěr

Předmětem této bakalářské práce bylo komparovat správní soudnictví ve třech konkrétních evropských státech a napomoci tak k objasnění některých otázek ohledně vývoje a současného fungování institutu správního soudnictví v těchto vybraných zemích. Práce je rozdělena, kromě úvodu a závěru, do šesti kapitol, přičemž první z nich je věnována obecnému popisu pojmu správního soudnictví a jejím cílem byla analýza tohoto pojmu. Kapitola druhá popisuje správní soudnictví v ČR a cílem této kapitoly bylo vysvětlení hlavních zásad správního soudnictví. Kapitola číslo tři objasňuje vývoj správního soudnictví na území České republiky, tato kapitola měla za cíl tento historický vývoj analyzovat. Čtvrtá kapitola vysvětluje fungování správního soudnictví na území ČR v současnosti. Čtvrtá kapitola měla za cíl popsat činnosti správních soudů v Česku. V kapitole páté je popsáno správního soudnictví na území států Německa a Rakouska a její cílem byl zevrubný exkurz do německého a rakouského systému správního soudnictví. Závěrečná šestá kapitola je pak komparací německého, rakouského a českého správního soudnictví, což bylo i cílem této kapitoly. **Všechny výše uvedené cíle jsem v této práci splnil.**

Seznam použitých zdrojů:

Použitá literatura:

- HENDRYCH, Dušan.: Správní právo: obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. 864 s. ISBN 80-7179-422-2.
- KLOKOČKA V., WAGNEROVÁ E.: Ústavy států Evropské unie – 1. díl. Praha: Linde, 2004. 800 s. ISBN 80-7201-466-8.
- MACUR, Josef.: Správní soudnictví. Brno: Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, 1986. 205 s.
- MACUR, Josef.: Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době. Brno: Masarykova univerzita, 1992. 157 s. ISBN 80-210-0480-3.
- MALÝ, K. a kolektiv autorů.: Dějiny českého a česko-slovenského práva do roku 1945, Praha: Linde, 1997. 572 s. ISBN 80-7201-045.
- MALÝ, K. a kolektiv autorů.: Dějiny českého a česko-slovenského práva do roku 1945. 3. doplněné vydání. Praha: Linde, 2003. 680 s. ISBN 80-7201-433-1.
- MAZANEC, Michal.: Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996. 451 s. ISBN 80-7201-021-2.
- PÍTROVÁ L., POMAHAČ R.: Evropské správní soudnictví. Praha: C. H. Beck, 1998. 344 s. ISBN 80-7179-183-0.
- PRŮCHA, Petr.: Správní právo: obecná část. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 418 s. ISBN 978-80-210-4276-6.

Zákonná úprava:

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Internetové zdroje:

- http://www.nssoud.cz/default.aspx?cls=art&art_id=1
- http://business.center.cz/business/pravo/zakony/soudni_rad_spravni/