

Vysoká škola ekonomická v Praze
Národohospodářská fakulta
Hlavní specializace: Veřejná správa



**ČESKÉ SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ Z HLEDISKA
SROVNÁNÍ SE SYSTÉMEM
FRANCOUZSKÝM A NĚMECKÝM**

diplomová práce

Autor: Bc. Sára Kukačová
Vedoucí práce: JUDr. Miloš Matula, CSc.
Rok: 2016/2017

Prohlašuji na svou čest, že jsem práci vypracovala samostatně a s použitím uvedené literatury.

Abstrakt

Diplomová práce se věnuje problematice českého správního soudnictví, jeho současné podobě a jejímu srovnání s vybranými modely evropského správního soudnictví, a to modelem francouzským a německým. Cílem práce je na základě popisu a rozboru jednotlivých modelů správního soudnictví ve vybraných zemích získat srovnání a zhodnocení o odlišnostech a o pozitivních a negativních prvcích jednotlivých modelů ve vztahu k systému českého správního soudnictví.

První část práce je zaměřena na spíše teoretickou stránku věci a úvod do vybrané tematiky. Jsou popsány základní pojmy a charakteristiky a pojem správního soudnictví zasazen do širšího rámce. Rovněž seznamuje s historickým vývojem správního soudnictví na území českého státu od roku 1848 až do současnosti. Druhý oddíl práce je věnován studiu konkrétních současných právních úprav vybraných států – České republiky, Francie a Německa. Na tomto základě je pak v závěru práce proveden rozbor a komparace jednotlivých systémů správního soudnictví spolu s uvedením jejich vzájemných pozitiv a negativ.

Klíčová slova

Správní soudnictví, soudní řád správní, veřejná správa, Francie, Německo, srovnání

Obsah

ÚVOD.....	1
1 VEŘEJNÁ SPRÁVA.....	4
2 ZÁRUKY ZÁKONNOSTI VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ.....	7
3 KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY	11
4 SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ.....	17
4.1 Správní soudnictví v České republice	19
4.2 Modely veřejnoprávního soudnictví	20
5 EVROPSKÉ SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ.....	22
6 ČESKÉ SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ.....	25
6.1 Historický vývoj.....	25
6.2 Právní úprava	31
6.3 Organizace správního soudnictví	36
6.4 Řízení před správními soudy a druhy správních žalob	43
6.5 Opravné prostředky	51
7 REPREZENTATIVNÍ SYSTÉMY	56
7.1 Anglo-americký model.....	56
8 FRANCOUZSKÉ SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ	59
8.1 Historický vývoj.....	59
8.2 Právní úprava	61
8.3 Organizace správního soudnictví	62
8.4 Řízení před správními soudy a druhy správních žalob	65
8.5 Opravné prostředky	69
9 NĚMECKÉ SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ	70
9.1 Historický vývoj.....	70
9.2 Právní úprava	72
9.3 Organizace správního soudnictví	73
9.4 Řízení před správními soudy a druhy správních žalob	75
9.5 Opravné prostředky	77
10 KOMPARACE ČESKÉHO SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ S VYBRANÝMI MODELY	79
10.1 Historický vývoj.....	79
10.2 Právní úprava	80

10.3	Organizace správního soudnictví	80
10.4	Řízení před správními soudy a druhy správních žalob	83
10.5	Pozitiva a negativa jednotlivých systémů	84
10.6	Návrhy možných změn	86
ZÁVĚR		90
POUŽITÉ ZDROJE.....		92

ÚVOD

Správní soudnictví není lehce a jednoznačně definovatelný pojem. Jak se sám Emil Hácha, druhý předseda Nejvyššího správního soudu a později prezident republiky, vyjádřil: „o správním soudnictví lze sotva povšechně říci něco přesnějšího, než že jde o pronikání veřejné správy tradičními metodami soudnictví, takže snad lze mluvit o judicializaci správy“¹.

V účelu správního soudnictví se již autoři shodují více. Dle prvorepublikového profesora správní vědy a správního práva na právnické fakultě Univerzity Karlovy Jiřího Hoetzela smysl právního řádu moderního státu je především v tom, aby se občanovi dostalo ochrany proti úřadům.²

Důvod, proč je správní soudnictví těžké jednoznačně definovat je ten, že způsob, jakým v jednotlivých zemích či lépe řečeno modelech toto prolínání veřejné správy a soudnictví probíhá, se v jednotlivých z nich navzájem liší.

Z výše uvedeného je zřejmé, že dá se říci v každém státě je systém správního soudnictví více či méně odlišný. Když však tyto drobné odlišnosti pomineme, získáme několik základních typů správního soudnictví. Tyto se vyvíjeli po staletí v závislosti na událostech a historii dané země.

Věda, jež vybírá různé právní jevy a vzájemně je srovnává, se nazývá komparatistika. V mé práci se snažím využít nástrojů této vědy a společně s analýzou jednotlivých modelů dojít k cíli práce. Tím je na základě popisu a rozboru jednotlivých modelů správního soudnictví ve vybraných zemích získat srovnání a zhodnocení o odlišnostech a o pozitivních a negativních prvcích jednotlivých modelů ve vztahu k systému českého správního soudnictví.

¹ HÁCHA, Emil. *Slovník veřejného práva československého*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. ISBN 80-902752-8-1.

² HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha, 1937. Vysokoškolské rukověti.

S ohledem na významnost a podobu jednotlivých systémů správního soudnictví zemích Evropské unie, jsem si pro srovnání vybrala model francouzský a německý. Okrajově je v práci zmíněn pro svou důležitost též systém Velké Británie, avšak pro přílišnou odlišnost od českého systému a tedy problematické srovnání, ho mezi srovnávané systémy nezařazuji.

V České republice nemá správní soudnictví i přes jeho vysokou úroveň v období první republiky dlouholetou tradici a netěší se všeobecnému povědomí. Když uvažíme, že v kolébce správního soudnictví, Velké Británii, vznikaly první formy tohoto institutu již ve 13. století, je naše správní soudnictví teprve skutečně ve svých počátcích.

Proto si myslím, že je přínosné podívat se, jak fungují modely správního soudnictví jinde, jaké instituce a orgány jiné systémy používají a zamyslet se, zda by se jich nedalo využít i v našem systému. A naopak, máme-li tak mladé správní soudnictví, mohli jsme se učit z chyb ostatních a zabudovat již od začátku vhodnější mechanismy. Takovéto zamyšlení a srovnání se snažím čtenářům nabídnout.

Práce nabízí seznámení jak se současnou podobou systému správního soudnictví v České republice, Německu a Francii, tak také s jejich historickým vývojem a okolnostmi, jež měly na vznik odlišností mezi jednotlivými systémy správního soudnictví vliv. Tyto systémy a jejich odlišnosti jsou pak navzájem srovnány a na základě srovnání zhodnoceny klady a zápory jednotlivých z nich.

Cílem práce je na základě popisu a rozboru jednotlivých modelů správního soudnictví ve vybraných zemích získat srovnání a zhodnocení o odlišnostech a o pozitivních a negativních prvcích jednotlivých modelů ve vztahu k systému českého správního soudnictví.

Stylisticky je práce dělena do čtyř oddílů. Prvním z nich je úvod, nabízející základní seznámení s tematikou a uvedení do dané problematiky. Vytváří čtenáři představu, jakým směrem se bude práce nadále ubírat.

Na ni navazuje druhá část práce, v níž jsou popsány teoretické základy, definice a charakteristiky z oblasti veřejné správy a správního soudnictví. Jsou vysvětleny základní principy, zásady a organizace správní justice. Dále je v této části popsán historický vývoj správního soudnictví na našem území. Následující oddíl práce se již přesouvá od čisté teorie k praktičtějším aspektům. Navazuje na teoretické základy praktickým popisem nejprve české právní úpravy správního soudnictví. Následně jsou vybrány dva základní a pro celoevropský vývoj zásadní modely správního soudnictví, jež do značné míry ovlivnily vývoj a podobu systémů správního soudnictví i v jiných kontinentálních zemích Evropy. Tyto dva modely (Francie a Německo) a jejich vývoj jsou popsány, a následně v návaznosti na cíl práce porovnány se systémem českým.

Poslední část práce je věnována závěru, rozboru a srovnání vybraných systémů správního soudnictví. Zároveň bude tento oddíl práce obsahovat zhodnocení práce, zda bylo dosaženo původního stanoveného cíle, zjištěné poznatky a připomínky.

Hlavním přínosem práce vidím ve zhodnocení, v jakých ohledech může být český systém správního soudnictví označen jako praktičtější a jeho nástroje jako vhodnější (a naopak), ve srovnání s modelem Francie a Německa.

1 VEŘEJNÁ SPRÁVA

Máme-li se zabývat pojmem správní soudnictví, je potřeba hned na úvod uvést nejzákladnější definici tohoto pojmu správní. Správní soudnictví je v nejobecnějším pojetí kontrolním mechanismem veřejné správy. Proto je nutné začít u vysvětlení tohoto pojmu.

Veřejná správa je dle mnohých pramenů přímým důsledkem existence státu a s ní související realizací výkonné moci. V dnešním pojetí chápeme veřejnou správu jako službu a v širším významu jako vládnutí nebo správu veřejných věcí za účasti občanů a vykonávanou v jejich prospěch. Veřejná správa je ústřední pojem správního práva. Je to správa veřejných záležitostí, realizovaná jako projev výkonné moci ve státě.³ Jedná se o správu veřejných záležitostí ve veřejném zájmu a subjekty, které ji vykonávají, ji realizují jako právem uloženou povinnost, a to z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů.⁴

Základním kritériem pro členění správy v obecném pojetí je fakt, zda se jedná o správu věcí veřejných nebo soukromých. Z věcného hlediska spočívá rozdíl mezi soukromou a veřejnou správou jednak v míře právní vázanosti, hlavně pak ale v cíli, který soukromá nebo veřejná správa sleduje, dále také cestách, prostřednictvím kterých k naplnění stanovených cílů směřuje.

U soukromé správy se tradičně vychází z předpokladu, že její nositel je ve svém jednání volný, právní řád jej váže pouze negativně vymezením rámce možného chování. Veřejné subjekty jsou vázány právem jak negativně, tak pozitivně tím, že jsou jim většinou zákonem nebo jiným právním předpisem konkrétně stanoveny jejich působnosti a pravomoci. Co se cílů a cest k nim týče, určuje si je soukromá správa sama, zatímco veřejná správa je v tomto ohledu vázána vykonáváním cílů jí stanovených v právních předpisech anebo na základě usnesení nadřízených orgánů. Nutno ovšem přiznat, že zejména v posledních letech je stále silněji kladen důraz na

³ PRŮCHA, Petr. *Základy správního práva a veřejné správy*. Brno, 1992, str. 18

⁴ PRŮCHA, Petr. *Základy správního práva a veřejné správy*. Brno, 1992, str. 51

tendenci zavádět postupy používané v soukromé správě často označované jako manažerské i do správy veřejné. Uvedené rozdíly tedy nemohou být absolutizovány a mají tendenci se stírat.

Pod pojmem veřejná správa se všeobecně rozumí dvě roviny. První ve smyslu činnosti neboli spravování, druhý ve smyslu organizační jednotky, čili úřad, který veřejnou správu vykonává⁵. Tomuto rozdělení přísluší označení správy v materiálním a formálním pojetí.

V materiálním pojetí (někdy též označovaném jako funkčním pojetí) je veřejná správa činností státních nebo jiných orgánů veřejné moci nebo subjektů, kterým byl výkon veřejné správy propůjčen za účelem plnění určitých úkolů. Ve formálním pojetí (někdy též označovaném jako organizačním pojetí) veřejné správy se klade důraz na organizace, kterým přísluší řešit určité veřejné úkoly. V tomto pojetí je veřejná správa v podstatě soustavou jednotlivých správních úřadů nebo orgánů jako vykonavatelů veřejné správy ve smyslu materiálním.

Zatímco v prvním případě je tedy rozhodujícím kritériem druh činnosti, kterou mohou vykonávat rozličné subjekty, je v druhém případě oním kritériem povaha organizace a úkoly, jež má v rámci dělby moci plnit a které jsou jí jako působnost přikázány.⁶

Vymezení veřejné správy ve smyslu materiálním a formálním je spojeno s dělbou moci, která je v moderním státě charakterizována oddělením moci výkonné, zákonodárné a soudní. Jiné dělení moci ve státě spočívá v jejím rozdělení dle úrovně daných územním členěním státu na kraje, okresy či obce. Z obojího pak vychází členění veřejné správy z hlediska⁷

- organizačního uspořádání
- právní formy výkonu
- úkolů

⁵ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2003. ISBN 80-86395-86-3, str. 14

⁶ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2003. ISBN 80-86395-86-3, str. 15

⁷ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2003. ISBN 80-86395-86-3, str. 21

Organizační uspořádání vychází ze samotné ústavy daného státu a důsledkem jsou pak principy organizační výstavby, jež známe pod termíny centralizace vs. decentralizace nebo koncentrace vs. dekoncentrace. Pro každé konkrétní organizační uspořádání veřejné správy je pak důležitá⁸

- územní a věcná působnost
- příslušnost v konkrétní záležitosti rozhodovat

Dělení veřejné správy podle právní formy dává odpověď na otázku, kdy se ve veřejné správě používá forem veřejného práva, v němž jsou účastníci v nerovném postavení nadřízenosti a podřízenosti a kdy formy soukromého práva, v němž jsou účastníci v postavení navzájem si rovném.

Podle úkolů se veřejná správa dělí a specializuje na oblasti, obory a resorty jako je např. školství, doprava či finance, které tvoří základ pro dělbu práce uvnitř veřejné správy a pro svěření úkolů jednotlivým správním úřadům a orgánům jakožto jejich vykonavatelům.

Vysvětlili jsme si tedy základní pojmy, charakteristiky a členění z oblasti veřejné správy, které je pro další potup práce žádoucí znát.

⁸ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2003. ISBN 80-86395-86-3, str. 21

2 ZÁRUKY ZÁKONNOSTI VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Myšlenka vlády zákona a vázanosti vlády právem byla součástí politického i právního myšlení již od starověku. Idea právního státu, kde je právo vnímáno jakožto závazný regulativ pro výkon státní moci, však prošla v průběhu historie značnými změnami jak jednotlivých myšlenek, tak i základních principů. Dnešní společnost nahlíží na pojem zákonnosti jako na nepostradatelnou součást a předpoklad právní jistoty v moderním demokratickém právním státě.

Pojem zákonnost je pak potřeba chápat jako bezvýhradný požadavek na respektování a dodržování práva všemi právními subjekty, zejména pak státem a jeho orgány.⁹ Zákonností se tedy rozumí všeobecná vázanost právem, neboli povinnost dodržovat právo.

Jak již bylo naznačeno, stejně jako ostatní moci ve státě, je i moc výkonná a tedy i veřejná správa jako její součást vázána zákony a zabezpečuje jejich provádění a dodržování. K tomu dochází jednak prostřednictvím dodržování právních norem subjekty správního práva, jednak poskytováním právní ochrany těmto subjektům. Samotný výkon veřejné správy a jejich úkolů je pak prováděn výlučně na základě zákonů a při respektování zákonných práv a svobod občanů.¹⁰

Na dodržování zákonnosti je dohlíženo oběma směry, jak dovnitř veřejné správy, tak i směrem ven. To znamená, že při směru dovnitř se dohlíží na dodržování práva při činnosti samotných správních orgánů, směrem ven se poté dohlíží na dodržování povinností subjektů, jež jsou adresáty správního práva. Prostřednictvím nástrojů a záruk uvedených níže v této kapitole nabývá každý subjekt práva ochrany svého subjektivního práva a zároveň jistoty, že se mu této ochrany dostane.

⁹ VEČEŘA, Miloš a Jaromír HARVÁNEK. *Teorie práva v příkladech*. 3., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7478-717-1, str. 101

¹⁰ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání, Praha: C.H.Beck, 1995, s. 93.

Někdy se v souvislosti se zákonností také hovoří o tzv. minimální koncepci právního státu¹¹. Tato koncepce popisuje stav, kdy stát respektuje své vlastní právo. S touto koncepcí souvisí dva aspekty, jimiž zákonnost jako tato všeobecná vázanost zákony v právním státě disponuje. Jedná se o aspekt aplikační a legislativní.

Aspekt aplikační ve zkratce znamená nutnost každého včetně státu samotného dodržovat právo, a jestliže tak neučiní, bude pokutován zákonem stanovenou sankcí. Tento aspekt chrání občany před nezákonnými zásahy ze strany státu a jeho orgánů a zaručuje jim tak v opačném případě možnost přezkoumání a nápravy. Stát je tudíž na jedné straně tvůrcem zákonů na straně druhé i jejich adresátem.

Aspekt legislativní hovoří ve vztahu k zákonnosti o principu, na základě kterého jen orgán k tomu zákonem pověřený, může právní normy vydávat v mezích zákonem stanovených. Takto vydaná právní norma zůstává v platnosti i po změně či zániku zákonodárného orgánu, který právní normu vydal. Tomuto znaku zákonnosti se říká tzv. přetrvávání práva.

Nyní tedy přikročíme ke konkrétním právním zárukám. Do systému právních záruk řadíme tyto instituty¹²:

- zakotvení základních lidských práv a mechanismů jejich kontroly a ochrany
- dozor a kontrola
- soudní kontrola
- petiční právo
- zrušení, změna nezákonných právních aktů
- neplatnost právních úkonů
- rozhodování sporů
- donucení

¹¹ HAVRÁNEK, Jaromír a kol. *Teorie práva*, 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2000. s. 86.

¹² PILÁTOVÁ, Radka. *Správní soudnictví a jeho komparace se zeměmi EU* [online]. Brno, 2007 [cit. 2016-08-11]. Diplomová práce. Masarykova Univerzita.

Pro nás je důležité, že do tohoto systému právních záruk patří právě také soudní kontrola. Posuneme-li se už ke konkrétním právním prostředkům, které garantují dodržování zákonnosti ve veřejné správě, dostáváme se k tzv. zárukám zákonnosti veřejné správy. Jejich dělení je následovné¹³:

- kontrola veřejné správy
- právo na informace ve veřejné správě
- zrušení, změna a sistace vadných správních aktů a jiných opatření ve veřejné správě
- uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností
- přímé donucení ke splnění právní povinnosti

Z výše uvedených záruk je pro zaměření práce opět důležitá právě první záruka, jejímuž rozboru se budeme nadále věnovat.

Z výčtu těchto právních záruk můžeme vyzorovat, že mezi nimi nalezneme jak preventivní složky snažící se porušení zákonnosti předcházet, tak také záruky sjednávající následnou nápravu až v případě jejího konkrétního porušení. Zde nabízím prostý výčet, v praxi se mnohé z těchto konkrétních forem záruk prolínají, vzájemně pak vytváří komplexně provázaný systém.

Jak už jsem výše zmínila, pro mou práci je důležitá právě záruka soudní kontroly. Základem každého právního státu založeného na demokratických zásadách je všem dobře známý Montesquieho princip dělby moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní, přičemž pod mocí soudní chápeme institut nezávislého soudnictví. Každé soudnictví má dáno předmět, vůči kterému svou pravomoc uplatňuje. Mluvíme-li o správním soudnictví, je předmětem jeho kontroly právě veřejná správa.

Důvod nutnosti dozoru a kontroly nad výkonem veřejné správy pramení ze skutečnosti, že její realizace musí být prováděna v určitých stanovených mezích daných zákony. V moderním právním státě musí existovat prostředek ochrany pro případ, že se tak naděje. Výše uvedené právní záruky tedy zaručují, že se subjekty veřejnou správu

¹³ PRŮCHA, Petr. *Základy správního práva a veřejné správy*. Brno, 1992, str. 256

vykonávající z těchto mezí nevychýlí a cíle a úkoly veřejné správy budou realizovat zákonnou cestou.

3 KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY

K zajištění právní jistoty jsou nutné záruky zákonnosti i ve veřejné správě. Kontrola veřejné správy zaujímá mezi ostatními zárukami zákonnosti specifické postavení. Ač bylo v předchozí kapitole uvedeno, že jsou všechny tyto záruky navzájem propojené, výsledky výkonu kontroly veřejné správy slouží jako předpoklad pro uskutečňování ostatních způsobů ochrany zákonnosti. Sama o sobě jde až nad rámec prosté kontroly, jelikož jejím předmětem může být a zpravidla také je i účelnost a hospodárnost veřejné správy.¹⁴

Podstatou kontroly je provádění činnosti, při níž se zjišťuje skutečný stav sledované záležitosti a srovnává se se stavem, kterého mělo být dosaženo. Vedle samotného zjišťování, nakolik odpovídá skutečný stav stavu určenému, se sledují také příčiny, kvůli kterým kýženého stavu dosaženo nebylo, a stanovují se opatření, kterými zjednat nápravu.

S ohledem na tyto skutečnosti můžeme funkce kontroly veřejné správy generalizovat na poznávací, zjišťovací, porovnávací či hodnotící a nápravnou. Kontrola veřejné správy může být pojata jako kontrola preventivní neboli předběžná, průběžná a následná¹⁵. Prostřednictvím kontroly získává kontrolující subjekt relevantní informace o subjektu kontrolovaném a o rozdílech mezi předpokladem a skutečností. Posledním krokem kontroly je zpětná vazba směrem ke kontrolovanému subjektu, který na jejím základě může zjednat nápravu nevyhovujícího stavu.

Princip vzájemné kontroly je obsažen již v Montesquieově dělbě moci, kdy mezi základními třemi mocemi panují vztahy vzájemné kontroly. Moc zákonodárnou volí občané v pravidelných volbách a jejím kontrolním orgánem je Ústavní soud. Moc soudní je kontrolována současně soustavou nadřízených soudů a zároveň prezidentem, jež soudce jmenuje. Stejně tak i veřejná správa jakožto odnož moci výkonné disponuje svým vlastním kontrolním mechanismem.

¹⁴ PRŮCHA, Petr, (2004). *Správní právo obecná část, 6. doplněné a aktualizované vydání*. Brno: Masarykova univerzita, str. 257

¹⁵ PRŮCHA, Petr, (2004). *Správní právo obecná část, 6. doplněné a aktualizované vydání*. Brno: Masarykova univerzita, str. 259

Základní vlastnosti, jimiž by tento kontrolní mechanismus měl disponovat, je nestrannost a nezávislost.¹⁶ Mělo by tomu tak být proto, aby bylo zajištěno hlavní poslání kontroly jakožto prostředku k zabezpečení již v předchozí kapitole zmíněné právní jistoty a zákonnosti.

System kontroly veřejné správy můžeme rozdělit na dvě hlavní odnože, a sice kontrolu vnitřní a kontrolu vnější. To se dá zjednodušeně opsat způsobem, že činnost veřejné správy je kontrolována jak sama sebou tak subjekty zvenčí. Pod vnitřní kontrolou rozumíme vzájemnou kontrolu činnosti správních orgánů v jejich vzájemné podřízenosti a nadřízenosti, dále pod tímto pojmem rozumíme kontrolu, jež sleduje plnění povinností adresátů správně-právních úkonů, kteří stojí mimo vnitřní strukturu veřejné správy. Tato vnitřní kontrola je nazývána kontrolou správní nebo též administrativní.

Jak již název napovídá, u vnější kontroly se jedná o kontrolu veřejné správy ze strany vnějších subjektů stojících mimo samotnou veřejnou správu, čili například ze strany zastupitelských orgánů, soudů, Nejvyššího kontrolního úřadu, ochránce veřejných práv, ale také občanů.

Podle kritéria subjektu vykonávajícího kontrolu pak rozlišujeme¹⁷:

- kontrolu vykonávanou zákonodárnými nebo zastupitelskými orgány
- kontrolu vykonávanou soudy
- kontrolu vykonávanou Nejvyšším kontrolním úřadem
- kontrolu vykonávanou správními orgány
- kontrolu vykonávanou na základě podání občanů
- kontrolu vykonávanou veřejným ochráncem práv

¹⁶ VÁGNER, Ivan. *Management z pohledu všeobecného a celostního*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 126.

¹⁷ PRŮCHA, Petr, (2004). *Správní právo obecná část, 6. doplněné a aktualizované vydání*. Brno: Masarykova univerzita, str. 261

Výše uvedené schéma vytváří tzv. systém kontroly veřejné správy. Pro nás bude nejdůležitější právě kontrola vykonávaná soudy, které se budeme nadále věnovat. Nicméně v následujících subkapitolách krátce pohovořím i o zbylých druzích kontroly.

Kontrola vykonávaná zákonodárnými nebo zastupitelskými orgány

Pod tímto druhem kontroly rozumíme kontrolu vykonávanou zastupitelstvy obcí a krajů ve vztahu k dalším orgánům. Kontrola je součástí realizace jejich samosprávně mocenských oprávnění a vztahuje se výlučně k činnosti orgánů obcí a orgánů krajů při výkonu samostatné působnosti¹⁸

Kontrola vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem

Kontrolní činnost NKÚ tkví v kontrolování toho, aby bylo hospodárně nakládáno s prostředky daňových poplatníků, s prostředky vybíranými na základě zákona a s majetkem státu. Úřad se při kontrolní činnosti zaměřuje v první řadě na to, zda státní a další subjekty se svěřeným státním majetkem a prostředky nakládají účelně a hospodárně a zda přitom postupují v souladu s právními předpisy. Předmětem kontroly je také vydávání a umořování státních cenných papírů a zadávání státních zakázek. NKÚ také zpracovává na požádání Parlamentu České republiky a jeho orgánů připomínky a stanoviska k návrhům právních předpisů, zejména pokud se týkají rozpočtu, účetnictví, statistiky a kontrolní, daňové a inspekční činnosti.¹⁹

Kontrola vykonávaná správními orgány

Tento druh kontroly je upraven zákonem č.255/2012 Sb. o kontrole neboli kontrolním řádem. Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů a právnických nebo fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, při kontrole činnosti orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů, právnických a fyzických osob. Kontrolní orgány postupují podle tohoto zákona rovněž při kontrole výkonu státní správy a dále při kontrole činnosti právnických osob založených nebo

¹⁸ PRŮCHA, Petr, (2004). *Správní právo obecná část, 6. doplněné a aktualizované vydání*. Brno: Masarykova univerzita, str. 262

¹⁹ *Nejvyšší kontrolní úřad: Kontrolní činnost NKÚ* [online]. [cit. 2016-08-11]. Dostupné z: <http://nku.cz/cz/kontrola/default.htm>

zřízených státem nebo územním samosprávným celkem vykonávané ze strany zakladatele nebo zřizovatele, nejde-li o kontrolu činnosti těchto právnických osob upravenou předpisy soukromého práva²⁰.

Kontrola vykonávaná na základě podání občanů

Návrhy na kontrolu ze strany občanů mohou být podávány individuálně nebo kolektivně. V případě individuálního návrhu může stěžovatel využít stížnosti, oznámení a podnětů o odstranění zjištěných nedostatků. Kolektivní stížnosti podávají občané ve formě peticí. Tyto se pak řídí zákonem č. 85/1990 Sb., zákon o právu petičním. V §1 tohoto zákona se říká, že každý má právo sám nebo společně s jinými obracet se na státní orgány se žádostmi, návrhy a stížnostmi ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu, které patří do působnosti těchto orgánů²¹.

Kontrola vykonávaná veřejným ochráncem práv

Institut ochránce veřejných práv neboli Ombudsmana by měl sloužit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v zákoně, pokud je toto jednání v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož chránit i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně základních práv a svobod.²² Ochránce veřejných práv může pouze vyžadovat nápravu po orgánu veřejné moci, jež je za konkrétní pochybení odpovědný, nemá však v pravomoci žádné donucovací prostředky.

Kontrola vykonávaná soudy

Kontrola zákonnosti výkonu veřejné správy prováděna soudy je ústavně zakotveným právem sloužícím k ochraně před nezákonnými zásahy veřejné moci. Je zakotvena v Ústavě a Listině základních práv a svobod, kde se v článku 36 v odstavci 1 stanovuje, že každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu a že kdo tvrdí, že byl na

²⁰ §1 zákona č. 255/2012 Sb.: *Zákon o kontrole (kontrolní řád)*. In.: Praha, 2012. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-255#cast2>

²¹ §1 zákona č. 85/1990 Sb.: *Zákon o právu petičním*. In.: Praha, 1990. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1990-85>

²² PRŮCHA, Petr, (2004). *Správní právo obecná část, 6. doplněné a aktualizované vydání*. Brno: Masarykova univerzita, str. 286

svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak²³.

V případě soudní kontroly veřejné správy je právní zárukou zákonnosti následnou. Spočívá hlavně v soudní kontrole individuálních správních aktů a kontrole zákonnosti normativních správních aktů²⁴.

Soudní moc je ze své podstaty nezávislá, veřejná správa je na druhé straně definována existencí vzájemných vztahů nadřízenosti a podřízenosti. Nezávislé soudy pak vytvářejí samostatnou soustavu orgánů oddělenou od ostatních. Parametrem při rozhodování soudů je vždy zákon, na rozdíl od veřejné správy, kde se bere v potaz například i hledisko efektivnosti, účelnosti, hospodárnosti a jiné.²⁵

Účelem soudní kontroly veřejné správy je poskytnout subjektu prostředek ochrany před zásahy ze strany veřejné moci v jakékoliv podobě. Takový právní prostředek musí dokázat nezákonnému jednání či postupu zabránit, děje-li se, včetně toho, aby veřejnou správu donutil konat tam, kde konat má, anebo nezákonné jednání odstranit, událo-li se již²⁶.

Ochranu subjektům před nezákonnými zásahy veřejné správy poskytují v zásadě správní soudy s vůdčím postavením Nejvyššího správního soudu. Mimo tuto obecnou sestavu soudů stojí Soud Ústavní, jenž disponuje pravomocí přezkoumávat pravomocné rozhodnutí správních orgánů.

²³ *Listina základních práv a svobod: Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky.* In: . Praha, 1993, Usnesení č. 2/1993 Sb. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-2>

²⁵ FILIP, Jan, SVATONĚ, Jan, ZIMEK, Josef, *Základy státovědy*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 277.

²⁶ Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS).

Soudní kontrola veřejné správy je právní zárukou zákonnosti následnou. Spočívá hlavně v soudní kontrole individuálních správních aktů a kontrole zákonnosti normativních správních aktů.²⁷

Na tomto místě bych se ještě ráda zastavila u vysvětlení pojmů normativní a individuální správní akty. Dále v práci budu s těmito pojmy pracovat, a proto nyní čtenářům objasním, co se pod nimi skrývá. Obecně je správní akt správním úkonem a výsledkem správního řízení, tedy určitého procesu, který je právem podrobně upravený, a kterým zároveň orgán veřejné správy zakládá určitá práva nebo povinnosti jeho adresátům.

Normativní (abstraktní) správní akt je výsledkem normotvorného procesu současně al také pramenem práva. Normativní správní akt je správním pramenem správního práva, protože nejen normy správního práva obsahuje, ale zároveň jeho obsah sama veřejná správa vytváří.²⁸ Jedná tedy v podstatě o právní předpis.

Vedle normativních správních aktů existují ještě individuální (konkrétní) správní akty. Ty jsou již aktem aplikace správního práva v konkrétních případech. Individuální správní akty směřují vždy ke zcela konkrétním, tj. individualizovaným subjektům správního práva, nepředstavují tedy právní normy, ale naopak obecně závazné předpisy aplikují na konkrétní individualizované případy.²⁹

²⁷ PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 6. dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 356 s. ISBN 80-210-3350-9, str. 52

²⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, 2005. ISBN 80-7357-060-2, str. 49

²⁹ PRŮCHA, P. *Správní právo obecná část, 6. doplněné a aktualizované vydání*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, ISBN 80-210-3350-9, str. 155

4 SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ

Nyní, když už máme za sebou teoretický základ, můžeme přistoupit k samotné problematice správního soudnictví. Tento pojem nelze definovat jednou větou. Než ho pouze stroze definovat, nabízím čtenářům pohled z různých perspektiv tak, aby byl možné vytvořit si ucelený obraz.

Správní soudnictví je jedním z druhů soudnictví. Správní soudnictví je definováno svou funkcí jako jedna ze soudních kontrol veřejné správy, jež zaručuje každému ochranu individuálních práv proti nezákonnému zásahu veřejné moci³⁰. Pojem správní soudnictví vyjadřuje pouze zvláštní zaměření tohoto druhu soudnictví na řešení sporů vznikajících v oblasti správně právních vztahů v souvislosti s rozhodováním správních orgánů³¹. Obecně je vymezení správního soudnictví vůči exekutivě, případně veřejné správě, tedy jako nezávislého garanta kontroly výkonu veřejné správy³². V tomto smyslu můžeme říci, že v systému vzájemných brzd a kontrol mezi jednotlivými druhy moci, správní soudnictví zaujímá pozici brzdy moci výkonné.

Pod pojmem soudnictví obecně rozumíme „činnost nezávislých soudů jako státních orgánů, vykonávanou podle stanovených pravidel a spočívající v závazném řešení konkrétních případů podle právních norem“³³. Můžeme ho také ale chápat dvojím způsobem. Buď jako rozhodovací činnost nezávislých soudů nebo jako soustavu soudů. V případě rozhodovací činnosti mluvíme o rozhodování soudů na úseku veřejné správy. V případě soustavy soudů rozumíme soustavu specializovaných soudů pověřenou řešením otázek zákonnosti veřejné správy metodami náležejícím soudnictví. V obou případech platí, že je rozhodováno soudy či případně kvazisoudními orgány na správních orgánech nezávislých.³⁴

³⁰ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996. ISBN 80-7201-021-2, str. 18

³¹ MACUR, Josef. *Správní soudnictví*. Brno: Universita J.E. Purkyně, 1986, str. 124

³² KARBANOVÁ, Lenka. *Správní soudnictví v ČR a ve Francii*. Brno, 2011. Diplomová práce. Masarykova Univerzita.

³³ WINTEROVÁ, Alena. *Civilní právo procesní: vysokoškolská učebnice*. 4. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2006, ISBN 80-720-1595-8, str. 19

³⁴ FILIP, Jan, Jan SVATOŇ a Josef ZIMEK. *Základy státovědy*. 4., nezměn. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006. ISBN 80-210-4057-2, str. 277 – 278

Hlavním úkolem jakéhokoliv soudu je poskytovat ochranu právům. Toho soudy docilují prostřednictvím řešení právních konfliktů. Dle hlediska, jaké konflikty je soudnictví povoláno řešit, můžeme rozlišit čtyři základní skupiny:

- civilní soudnictví – řeší občanskoprávní, pracovní, rodinné, družstevní a obchodní spory
- trestní soudnictví – rozhoduje o vině obžalovaného a ukládání zákonem stanovených trestů
- ústavní soudnictví – rozhoduje o ústavnosti zákonů a zákonnosti jiných právních předpisů, individuálních právních aktů a postupů
- správní soudnictví – garantuje ochranu před nezákonnými rozhodnutími veřejné správy.

Soudnictví správní a soudnictví ústavní společně tvoří množinu označovanou jako veřejnoprávní soudnictví. Z definice můžeme říci, že ústavní soudnictví se spojuje s kontrolou veškeré veřejné moci, zatímco správní soudnictví se týká pouze kontroly veřejné správy.³⁵

Specifičnost správního soudnictví je dána jeho předmětem – subjektivní práva, jimž je poskytována ochrana. Pojem správní soudnictví označuje soudní kontrolu veřejné správy. Soudnictví poskytuje kromě rozhodování o trestních záležitostech ochranu subjektivním oprávněním tzv. soukromého charakteru. Vedle těchto soukromých subjektivních práv existují také subjektivní práva a povinnosti, která vznikají mezi subjekty, které jsou ve vzájemném postavení nadřízenosti a podřízenosti. To znamená, že na jedné straně stojí občan, případně právnická osoba, na straně druhé orgán státu, obce nebo samosprávného kraje. V praxi to znamená, že zatímco druhá strana disponuje vrchnostenskou pravomocí rozhodovat o tom, co je pro občana nebo právnickou osobu povinností, občan či právnická osoba se ocitají v postavení podřízeném.

³⁵ PÍTROVÁ, Lenka a Richard POMAHAČ. *Evropské správní soudnictví*. Praha: C.H. Beck, 1998. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-183-0, str. 37

Funkce správního soudnictví můžeme shrnout do tří základních a nejdůležitějších. Zaprvé poskytuje správní soudnictví ochranu veřejným subjektivním právům. Jako další funkci můžeme jmenovat její postavení mezi ostatními mocemi ve státě jako brzdu moci výkonné. O třetí funkci bude pojednáno v práci ještě v následujících kapitolách, ve zkratce však prostřednictvím Nejvyššího správního soudu sjednocuje rozhodnutí hierarchicky níže položených krajských soudů.

4.1 Správní soudnictví v České republice

Konkrétní českou právní úpravu správního soudnictví představuje zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Dle §2 tohoto zákona správním soudnictvím poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.

Podíváme-li se na konkrétní právní úpravu, dle § 4 soudního řádu správního rozhodují správní soudy v následujících případech³⁶:

- v §65 – §78 o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy
- v §79 – §81 o ochraně proti nečinnosti správního orgánu
- v §82 – §87 o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu
- v §97 – §101 o kompetenčních žalobách.
- v §88 – §93 ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda
- v §94 - §96 ve věcech politických stran a politických hnutí
- v §101 o zrušení opatření obecné povahy nebo její části pro rozpor se zákonem a o zrušení služebního předpisu

³⁶ Zákon č. 150/2002 Sb.: *Soudní řád správní*. In.: Praha, 2002, Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>

Tento výčet představuje pouze taxativní nástin toho, co spadá do kompetence správních soudů. Soudnímu řádu správnímu jakožto hlavní právní úpravě správního soudnictví bude dále v práci věnována samostatný oddíl.

S ohledem na historii lze říci, že ač ne kontinuální, správní soudnictví má v u nás již svou tradici. Po proluce od roku 1948, bylo opět obnoveno v roce 1991. Avšak tato porevoluční právní úprava byla přijata i s určitými nesrovnalostmi a nedostatky a velmi brzo se dostala do konfliktu s mezinárodně závaznými právními závazky ČSFR. Konkrétně se jednalo o Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, kterou se ČSFR zavázala dodržovat a respektovat, zároveň však svou právní úpravou nesplňovala požadavek, aby spory o právo mezi osobami sobě navzájem nepodřízenými tedy rovně si postavenými rozhodoval nezávislý soudce. Tento požadavek patří k základním charakteristikám právního státu. Avšak dle právní úpravy, platné na našem území až do změny do 31. 12. 2002, rozhodoval o takovýchto sporech bez jakékoliv soudní kontroly pouze správní úřad. Správní soudnictví vykonávaly s výjimkou záležitostí týkajících se důchodového pojištění a zabezpečení krajské, okresní a vrchní soudy v jediném stupni bez možnosti odvolání.

Nová právní úprava správního soudnictví platná od roku 2003 zajišťuje na rozdíl od té předcházející soudní ochranu proti zásahu orgánu veřejné moci v širším smyslu, tato ochrana je důkladnější a účastníci procesu před správními soudy disponují více právy.³⁷

4.2 Modely veřejnoprávního soudnictví

Vzhledem k zaměření práce bych se nyní ráda stručně věnovala typologii modelů evropského správního soudnictví. Modely můžeme rozdělit na horizontální, vertikální a diagonální. Toto rozdělení používá např. Pítrová a Pomahač³⁸.

Horizontální model se vyznačuje neobratně řečeno nesespecializací soudů, vycházející z toho, že ochrana jak základních ústavních práv, tak ochrana veřejných subjektivních

³⁸ PÍTROVÁ, Lenka a Richard POMAHAČ. *Evropské správní soudnictví*. Praha: C.H. Beck, 1998. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-183-0

práv spadá pod soustavu obecných soudů. Horizontální se nazývá vzhledem ke svým charakteristickým horizontálním kontrolním vazbám mezi exekutivou, případně administrativou a justicí.³⁹ Typický je tento model pro Velkou Británii.

Vertikální model veřejnoprávního soudnictví je specifický svěřením kontroly veřejné správy rozhodovacím orgánům uvnitř veřejné správy. Rozhodujícími orgány tedy nejsou soudy v pravém slova smyslu, nicméně jsou ze své podstaty za soudy nebo spíše za kvazisoudní orgány označovány. Z toho dále vyplývá, že rozhodujícími činiteli jsou úředníci a ne soudci. Tento systém uspořádání je typický pro francouzské správní soudnictví.

Diagonální model je kombinací obou výše zmíněných modelů, vytvářející plně koncentrovaný ústavní soud a neúplně specializované soustavy ostatních druhů soudnictví. Spor se po vzoru horizontálním přesouvá od veřejné správy k soudům, avšak po vzoru vertikálním k soudům, které řeší pouze oblast sporů ve věcech správních.⁴⁰ Na tomto principu fungující systém správního soudnictví nalezneme například v Německu.

Tato základní charakteristika třech zmíněných systémů je důležitá pro další kapitoly práce. V nich se totiž podíváme hlouběji do zde obecně popsaných modelů správního soudnictví.

³⁹ PÍTROVÁ, Lenka a Richard POMAHÁČ. *Evropské správní soudnictví*. Praha: C.H. Beck, 1998. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-183-0, str. 27

⁴⁰ MICENKOVÁ, Mária. *Správní soudnictví ve Spolkové republice Německo*. Praha, 2014. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze.

5 EVROPSKÉ SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ

Nyní už se přesouváme od tematiky českého správního soudnictví k měřítku evropskému. Význam evropského správního soudnictví můžeme chápat v těchto rovinách:

- jako správní právo Evropské unie, neboli jako komunitární, resp. unijní právo
- jako právo společného správního prostoru, tedy právo vytvářené a používán na různých úrovních mezivládní spolupráce
- jako právo, které je společné pro veřejnou správu demokratických států, a to jak v rovině obecných pojmů, tak v rovině společných právních principů a základních institutů⁴¹

Stejně jako v českém právním řádu se i na úrovni evropského správního práva objevuje důležitý a stěžejní princip práva na dobrou správu, na evropské úrovni vtělený do Charty základních práv EU. Jeho smyslem je zabezpečit pro jednotlivce taková práva, kterým v rámci administrativní činnosti odpovídají povinnosti institucí a orgánů EU rozhodovat nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě.⁴²

Kontrola veřejné správy vykonávaná soudy na území Evropské unie se týká obecných i individuálních správních aktů, protiprávní správní činnosti a tyto záležitosti následně podléhají přezkumu zpravidla nejen z hlediska zákonnosti, ale také jiných jako jsou například hledisko proporcionality či legitimního očekávání.

Dle smlouvy o založení ES jsou na území Evropské unie k soudní aplikaci práva zmocněny tyto soudy:

- Evropský soudní dvůr
- Evropský soud prvního stupně
- Soudní tribunály

⁴¹ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3, str. 693

⁴² PILÁTOVÁ, Radka. *Správní soudnictví a jeho komparace se zeměmi EU*. Brno, 2007. Diplomová práce. Masarykova univerzita. Vedoucí práce JUDr. Stanislav Sedláčeki PhD., str. 68

- Vnitrostátní soudy

Tak jako i v jiných oblastech, jsou i v oblasti práva členské státy povinovány k zajištění uskutečňování práva EU na území svého státu prostřednictvím svých vlastních institucí a dle svého vlastního procesního práva.

Pro tuto práci jsou stěžejního významu především oblast správního práva a tedy správní žaloby a žaloby domáhající se odškodnění v návaznosti na vady správního rozhodování. V systému žalob, které mohou u Evropského soudního dvoru uplatnit pouze členské státy EU, mají zásadní význam správní žaloby a žaloby domáhající se odškodnění v souvislosti s chybami správního rozhodnutí. Komunitární právo EU rozeznává šest základních druhů přímých žalob, které lze v procesu soudní kontroly správních aktů aplikovat. Patří sem:

- dozorčí žaloba, kterou uplatňuje Evropská komise (za určitých podmínek též správní rady Evropské investiční banky a Evropské ústřední banky) vůči členskému státu, který porušuje svoje povinnosti vyplývající z komunitárního práva
- žaloba na neplatnost aktu, kterou se dotčený subjekt může domáhat zrušení závadného aktu přijatého společně Evropským parlamentem a Radou, Evropským parlamentem s účinkem pro třetí stranu, Radou a Evropskou ústřední bankou.
- žaloba na nečinnost, kterou mohou uplatnit členské státy, jednotlivé orgány EU stejně jako kterákoliv dotčená fyzická osoba v případě, že žalovaný orgán se nachází v rozporu s komunitárním právem v nečinnosti, především pak nevydá-li příslušný orgán v předepsané lhůtě akt, který je povinný vydat
- služební žaloba, kterou se rozumí žaloba v pracovním, respektive služebním sporu mezi společenstvím a jeho zaměstnanci v mezích a za podmínek určených úřednickými stanovami EU
- statutární žaloba, která je právním prostředkem na řešení sporů týkajících se nedodržení postupu upravené v stanovách některých komunitárních institucí

- akvilská žaloba, kterou je možné iniciovat proces soudní kontroly správních činností a dožadovat se odškodnění újmy vzniklé protiprávním jednáním⁴³

I když nemůžeme zcela srovnávat právní úpravu správního práva jednoho státu s úpravou správního práva společenství více států, jsou patrné jisté podobnosti v typech správních žalob českého a evropského správního soudnictví.

⁴³ ROHÁČ, Ján. Správne žaloby podľa komunitárneho práva. *Hospodárske noviny* [online]. 2004 [cit. 2016-09-26]. Dostupné z: <http://hnporadna.hnonline.sk/poradensky-servis/11590-spravne-zaloby-podla-komunitarneho-prava>

6 ČESKÉ SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ

6.1 Historický vývoj

Za zásadní pro vývoj správní justice na našem území můžeme označit tzv. německý model, který měl rozhodující vliv na utváření systému správní justice rakousko-uherské, pod kterou české země až do roku 1918 spadaly a i po rozpadu Rakouska-Uherska výrazně ovlivnila podobu správního soudnictví první republiky.

Počátky správního soudnictví po roce 1848

Zásadním bodem pro začátek formování správního soudnictví na území českých zemí tehdy ještě jako součástí Rakouska-Uherska byl revoluční rok 1848. Tímto rokem skončilo období tzv. Bachovského absolutismu, začaly se utvářet základy moderního soudnictví a orgány za účelem kontroly zákonnosti na úseku státní správy. Již návrh Kroměřížské ústavy z roku 1848 a Stadionova březnové ústava z roku 1849 zároveň obsahovaly důležitý požadavek na oddělení správního soudnictví a samotné správy. K prosazení těchto myšlenek však nedošlo, jelikož Stadionova ústava byla roku 1851 odvolána tzv. Silvestrovskými patenty z 31. 12. 1851, jež správní soudnictví a správu i nadále neoddělovaly.

K oddělení těchto dvou sfér došlo až na základě prosincové ústavy z roku 1867. Ta vytvořila ústavní základ správního soudnictví spolu se „základním zákonem státním č. 144/1867 zákonníka říšského o moci soudcovské“. Ten položil základní myšlenku a opodstatnění správního soudnictví v článku 15, který stanovil, že „kdykoli úřadu správnímu dle zákonů nynějších nebo těch, které příště budou vydány, přísluší rozhodovati v příčině odporujících sobě nároků osob soukromých, může ten, kdož by tímto rozhodnutím ve svých právech soukromých vzal škodu, proti straně druhé řádným pořadem práva moci hledati. Měl-li by se mimo to někdo rozhodnutím nebo nějakým nařízením úřadu správního ve svých právech za zkrácena, má toho vůli, domáhati se

práva svého před soudem správním ve veřejném a ústním řízení proti zástupci úřadu správního“⁴⁴.

Již v roce 1867 byl na základě Prosincové ústavy založen Říšský soud. Založení Správního soudního dvora se však habsburská monarchie dočkala až o osm let později v roce 1875. Jeho sídlo bylo umístěno do tehdejšího hlavního města monarchie – Vídně. Příslušnost tohoto správního soudního dvora byla stanovena na rozhodování:⁴⁵

- negativních kompetenčních sporech mezi zemským zastupitelstvem a státními úřady
- o spolkových záležitostech
- o záležitostech, které se týkaly obecných voleb
- o určování učebního jazyka na obecných školách
- o věcech, které se týkaly sporů o vojenské taxy, nároků úředníků ministerstva zemské obrany z jejich služebního poměru a pro většinu trestných věcí policejních

První republika

Po rozpadu rakousko-uherské monarchie docházelo k rozsáhle recepci rakousko-uherských právních úprav do nově vznikajícího československého právního řádu. I když recepční norma ze dne 28. 10. 1918 převzala celý rakousko-uherský systém veřejné správy, správní soudnictví nezahrnovala. 2. 11. 1918 byl přijat zákon č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, na jehož základě a právě po vzoru Správního soudního dvora ve Vídni byl zákonem č. 3/1918 zřízen Nejvyšší správní soud se sídlem v Praze, jediný správní soud pro celé Československo. Druhým předsedou tohoto československého NSS se stal pozdější československý prezident Emila Hácha, jenž svými četnými pracemi výrazně přispěl k teorii správního soudnictví.

⁴⁴ *Základní zákon státní č. 144: o moci soudcovské*, článek 15, ročník 1867, číslo 144. Dostupné také z: http://www.nssoud.cz/historie/144_1867.pdf

⁴⁵ SCHELLEOVÁ, Ilona. *Organizace soudnictví a právní služby*. Praha: Alfa Publishing, 2006. Právo studium. ISBN 80-86851-39-7, str. 51

Změny provedené v systému správního soudnictví nebyly značné ani zásadní. Pravomoc se oproti rakouskému vzoru podstatně rozšířila, naopak úprava složení a řízení Nejvyššího správního soudu byla o poznání jednodušší. Odpadly především složité úpravy kompetence vyplývající z dualismu monarchie. Významným principem, který byl převzat, bylo zachování zkoumání pouze zákonnosti správního aktu. Nejdůležitější změnou bylo ale to, že tato úprava nepřevzala ustanovení, podle něhož přezkumnému oprávnění správního soudu nepodléhají věci, v nichž jsou úřady oprávněny postupovat podle volného uvážení⁴⁶. Základním principem bylo, že soud přezkoumával pouze zákonnost aktu správního úřadu. Kromě toho měl Nejvyšší správní soud rozhodovat pozitivní kompetenční spory mezi státními úřady a zemskými zastupitelstvy a samostatnými orgány jednotlivých zemí.

Společně s reformou veřejné správy v prvních letech republiky mělo dojít i k reformě správního soudnictví v rámci tzv. župního zákona, do něhož byla vtělena snaha o zavedení zcela jiného systému, jenž se zásadně odlišoval od dřívější rakouské úpravy. Ten byl vydán v roce 1920 a zakládal vznik nového administrativního členění území na župy, které se dále dělily na okresy a obce. V návaznosti na tento župní zákon mělo dojít i k přijetí zákona o správním soudnictví, který by na něj navazoval. Tento systém správního soudnictví měl být koncipován jako apriorní, vykonávaný na úrovni několika instancí správními orgány s vrcholným postavením Nejvyššího správního soudu. Rovněž mělo zajišťovat ochranu práv a zájmů občanů před nezákonnými rozhodnutími správních úřadů.

Avšak v důsledku nepřijetí tohoto župního zákona nedošlo ani k reformě správního soudnictví a v administrativním soudnictví zůstal zachován systém pouze s jediným správním soudem. Soudní ochranu tedy nadále poskytoval pouze Nejvyšší správní soud, přístup k soudu měly jak osoby fyzické tak právnické. Přezkumu podléhaly pouze individuální správní akty, u kterých se stěžovatel domníval, že došlo k porušení jeho veřejného subjektivního práva. Nejvyšší správní soud fungoval s drobnými změnami po dobu celé první republiky.

⁴⁶ SCHELLEOVÁ, Ilona. *Organizace soudnictví a právní služby*. Praha: Alfa Publishing, 2006. Právo studium. ISBN 80-86851-39-7, str. 51

Období okupace

V protektorátním období byl institut správního soudnictví na našem území prakticky zlikvidován. Jeho rozhodovací kompetence byla v podstatě omezena na rozhodování o protižidovských zákonech. Nejvyšším orgánem výkonné moci byla protektorátní vláda, jež sice sama vydávala prováděcí předpisy, nicméně byla ve své činnosti zahrnující vydávání vyhlášek, nařízeních aj. kontrolována nacisty včetně říšského protektora.

1945 - 1989

Podíváme-li se, jakým směrem se ubíral vývoj správního soudnictví v období 1945 - 1989, zjistíme, že na rozdíl od soudnictví trestního a civilního správní soudnictví v zásadě zaniklo. Soudní ochrana proti aktům veřejné správy byla omezena jen na zákonem stanovené případy a i v tomto případě byla připuštěna ochrana pouze soudy civilními.

Ústava z roku 1948 ještě ustanovení o správním soudu obsahovala a ani potřeba NSS ještě nebyla žádnou z tehdejších politických stran zpochybněna. Po převratu v únoru 1948 bylo zákonem č. 166/1949 Sb. sídlo Nejvyššího správního soudu přemístěno do Bratislavy, kde fungoval po další tři roky, jeho činnost se však dále nerozvíjela. Ústava z roku 1948 předpokládala pouze jediný správní soud pro celé území státu a dále mělo dojít k vydání speciálního zákona o správním soudu, k jeho vydání však nikdy nedošlo.

Prvním krokem k zániku správního soudnictví byl zákon č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, který ustavoval kompetence, pravomoc a další náležitosti jiným soudům, o správním soudu se však nezmiňoval. Právně byl NSS z československého právního řádu vymazán k 1. 1. 1953 zákonem č. 65/1952 Sb. o prokuratuře, jež v §18 vysloveně ruší „všechny předpisy o správním soudu“⁴⁷. Institut správního soudnictví byl nahrazen tzv. všeobecným dohledem prokuratury v čele s generálním prokurátorem. Ten měl slovy zákona dozírat na to, aby ministerstva a jiné úřady, soudy, národní výbory, orgány, instituce, úřední osoby i jednotliví občané zachovávali zákony a jiné právní předpisy a

⁴⁷ Zákon č. 65/1952 Sb.: o prokuratuře. In.: Praha, 1952. Dostupné také z: http://www.totalita.cz/txt/txt_zakon_1952-065.pdf, §18

upozorňuje úřady, národní výbory, orgány a instituce na zjištěné závady a dává podnět k přezkoumání rozhodnutí a opatření, která odporují právnímu řádu⁴⁸. Proti rozhodnutím a opatřením, která odporují právnímu řádu, podává generální prokurátor u úřadu, národního výboru, orgánu nebo instituce, jejichž rozhodnutí nebo opatření má být odstraněno, protest, pokud zvláštní předpisy neupravují jeho postup jinak.⁴⁹

Jako jediné veřejnoprávní soudnictví zůstalo soudnictví pojišťovací, výjimečně se připouštělo přezkoumání správních aktů do výlučné pravomoci obecných soudů.

Nová ústava z roku 1960 zakotvovala ustanovení, že o působnosti soudů při přezkoumání zákonnosti rozhodnutí správních orgánů rozhodne Federální shromáždění. K vydání tohoto zákona však nedošlo a kontrola správních aktů byla i nadále prováděna pouze řádnými soudy a žádné speciální správní soudy vytvořeny nebyly. Ty se při přezkumu řídily občanským soudním řádem č. 99/1963 Sb. Do takovéto soudní kontroly spadaly pouze individuální správní akty vydané správními orgány a orgány, na něž byly přeneseny některé veřejné funkce. Toto přezkumné řízení bylo řazeno mezi mimořádné opravné prostředky. Soud v něm přezkoumával pouze zákonnost.

Výše uvedené lze tedy shrnout do závěru, že mezi lety 1948 – 1989 u nás institut správního soudnictví prakticky neexistoval. Jeho role byla zastoupena tzv. prokuraturou, jež ovšem nelze jednoznačně odsoudit za špatnou, nýbrž pouze konstatovat, že se jednalo o principiálně jiný systém.

Po roce 1989

Až po roce 1989 můžeme hovořit o jakési snaze o renesanci správního soudnictví. V porevolučním období se znovu setkáváme se správním soudnictvím v roce 1991, kdy byla do občanského soudního řádu č. 99/1963 novelou č. 519/1991 zařazena část V. nazvaná „správní soudnictví“, která upravovala procesní stránku správního soudnictví. Předpoklad vybudování demokratického právního státu v sobě totiž zahrnoval rovněž požadavek na vytvoření systému nezávislého správního soudnictví.

⁴⁸ Zákon č. 65/1952 Sb.: o prokuratuře. In.: Praha, 1952. Dostupné také z: http://www.totalita.cz/txt/txt_zakon_1952-065.pdf, §2

⁴⁹ Zákon č. 65/1952 Sb.: o prokuratuře. In.: Praha, 1952. Dostupné také z: http://www.totalita.cz/txt/txt_zakon_1952-065.pdf, §3

Systém právního soudnictví nicméně na předválečnou tradici nenavázal a v Československu nebyl vytvořen žádný systém správních soudů. Správní justice tedy ani nadále nebyla upravena zvláštním právním předpisem a tedy žádná zvláštní odnož správního soudnictví vytvořena nebyla. Rovněž ani k obnovení Nejvyššího správního soudu nedošlo a soudní přezkoumání rozhodnutí orgánů veřejné správy spadalo do kompetence soudů obecných. Správní soudnictví bylo tedy v praxi vykonáváno soudy civilními, které rozhodují a jednají primárně ve věcech občanskoprávních. Opravné prostředky byly připuštěny pouze ve věcech důchodového zabezpečení a pojištění.

Tento stav věcí byl kritizován hlavně ze strany Ústavního soudu s poukazem na skutečnost, že tuto funkci by měl zastávat Nejvyšší správní soud, který měl po vzniku samostatné České republiky v roce 1993 podle článku 91 nové Ústavy tvořit druhý vrchol soudní soustavy. Ústavní soud tedy postupně rušil ustanovení části V. občanského soudního řádu. Kritizována byla hlavně skutečnost, že úprava správního soudnictví ignoruje článek 91 Ústavy, který uvádí Nejvyšší správní soud jako součást soustavy soudů a článek 36 odstavec 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého „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“⁵⁰.

Dosavadní právní úprava poskytovala nedostatečnou ochranu práv vyplývajících z norem ústavních, ale také mezinárodních. Ve zkratce lze problematičnost této právní úpravy shrnout do neexistence opravných prostředků, kdy nebylo možné změnit soudní rozhodnutí (s výjimkou ústavní stížnosti), které bylo tudíž konečné, což vedlo v mnoha případech k nejednotnosti judikatury, rozhodování soudů pouze v prvním stupni a nemožnosti se odvolat proti jejich rozhodnutí, nedostatečnost úpravy kompetenčních sporů a přezkum omezený pouze na zákonnost a poskytování ochrany pouze proti nepravomocným rozhodnutím, což nepřímě znamenalo nezajištění ochrany proti nezákonnosti jiných zásahů ze strany veřejné správy než rozhodnutí, mezi něž patří

⁵⁰Listina základních práv a svobod: Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky. In.: Praha, 1993, Usnesení č. 2/1993 Sb. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-2>, hlava V., článek 36

například bezprostřední zásahy nebo ochrana proti nečinnosti. Tyto zásahy pak nebyly pod soudní kontrolou. V praxi to znamenalo, že ne každému, kdo byl na svých právech správním rozhodnutím zkrácen, se dostalo možnosti odvolat se u soudu.

Tato kritika vedla posléze k tomu, že část V. občanského soudního řádu byla Ústavním soudem zrušena a nahrazena úpravou novou rozhodnutím pléna Ústavního soudu č. 16/99 ze dne 27. července 2001 č. 276/2001 Sb. s účinností od 1.1.2003, přičemž ale zároveň doplnil, že všechna ustanovení V. části o.s.ř. jako neústavní považovat nelze a zákonodárce z nich může při tvorbě nové právní úpravy vycházet⁵¹. Tento porevoluční vývoj byl završen v roce 2002 vydáním zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního účinného od 1. 1. 2003

6.2 Právní úprava

Jak již bylo vysvětleno na konci předcházející kapitoly, článek V. občanského soudního řádu byl jakožto právní úprava správního soudnictví nedostatečný a opakovaně napadán ústavním soudem. Proto se postupně začalo uvažovat o vytvoření nové právní úpravy a především nové formální úpravy správního soudnictví ve smyslu soustavy soudů a jejich organizace vůbec. Během přípravných fází nové právní úpravy byly navrženy tři návrhy budoucí podoby systému správního soudnictví:

- krajské soudy a Nejvyšší soud, u něhož bude zřízeno správní kolegium
- krajské soudy se specializovanými senáty a samosoudci a Nejvyšší správní soud
- samostatná soustava soudů správního soudnictví tvořené krajskými správními soudy a Nejvyšším správním soudem⁵²

Na rozdíl od úpravy předchozí měla tato splňovat a být v souladu s požadavky moderního právního státu a mezinárodních smluv, k jejichž dodržování se Česká republika zavázala, především pak s článkem 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv

⁵¹ *Nález Ústavního soudu č. 276/2001 Sb.* In: . 2001. Dostupné také z :http://www.nssoud.cz/historie/276_2001.pdf

⁵² HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3, str. 597

a základních svobod ve znění, že podle tohoto ustanovení má každý právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu⁵³.

Poslanecká sněmovna nakonec odhlasovala variantu druhou – soustava obecných krajských soudů se specializovanými senáty a samosoudci a vrcholným postavením Nejvyššího správního soudu. Vývoj správního soudnictví byl zakončen vydáním zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, jež nabyl účinnosti 1. 1. 2003 a byl později novelizován zákonem č. 192/2003 Sb. Společně s tím došlo k nové úpravě části V. občanského soudního řádu a vstoupení v platnost také provádějících zákonů č.151/2002Sb., jímž se mění některé zákony v souvislosti s přijetím Soudního řádu správního a také zákon 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.⁵⁴

Soudní řád správní

Soudní řád správní je správním předpisem, jenž obsahuje vlastní úpravu procesní, zřizuje Nejvyšší správní soud či vymezuje zvláštní statut správních soudců. V §2 s.ř.s. nalezneme definici účelu správního soudnictví takovouto: ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon⁵⁵.

Základem, na kterém nová právní úprava stojí, je oddělení veřejnoprávního a soukromoprávního soudnictví, tzn. oddělení soudů veřejného práva (specializovaných senátů a samosoudců krajských soudů a Nejvyššího správního soudu, tj. správního soudnictví) od soudů obecných (soudů občanského práva soukromého na vrcholu s

⁵³ Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 6, odst. 1. In.: Řím, 1950. Dostupné také z: <http://www.ustrcr.cz/data/pdf/projekty/usmrceni-hranice/umluva.pdf>

⁵⁴ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3, str. 604

⁵⁵ Zákon č. 150/2002 Sb.: Soudní řád správní. In.: Praha, 2002. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>, §2

Nejvyšším soudem ČR), do jejichž pravomoci patří rozhodovat spory soukromoprávní.⁵⁶

Dle Schellové⁵⁷ byl při tvorbě nové právní úpravy správního soudnictví brán zřetel na tyto hlavní požadavky:

- Správní soudnictví má zajišťovat působnost ve věcech přezkoumávání v plné jurisdikci u rozhodnutí správních orgánů o občanských právech a závazcích nebo o trestním obvinění, ve věcech přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí správních orgánů, na které se nevztahuje čl. 6 odst. 1 evropské Úmluvy, ve věcech rozhodování o povinnosti správního orgánu vydat rozhodnutí, ve věcech rozhodování o zákonnosti individuálních aktů správních orgánů, ve věcech rozhodování o zákonnosti faktických zásahů veřejné moci do práv osob, ve věcech rozhodování o návrzích a stížnostech ve věcech voleb na základě hmotně právní úpravy příslušných volebních zákonů, ve věcech rozhodování o návrzích na zrušení politické strany nebo politického hnutí
- Nutnost vyřešit problematiku tzv. kompetenčních sporů.
- Řízení před soudy správního soudnictví má probíhat v jediné řadě. Je třeba založit možnost podat mimořádný opravný prostředek.
- Z působnosti správního soudnictví se vylučuje soudní rozhodování v případech, kdy správní orgán rozhoduje o věcech ze soukromého práva.
- Pro správní soudnictví, vykonávané v působnosti soudů, má být vytvořen nový procesní předpis – správní řád soudní. Podpůrné užití občanského soudního řádu se předpokládá tam, kde soudní správní řád nedisponuje vlastní úpravou.
- Správní soudnictví je vykonáváno v působnosti obecných soudů, věcné příslušnosti krajských soudů a Nejvyššího správního soudu.

⁵⁶ BROTHÁNKOVÁ, Jana. A Marie. ŽIŠKOVÁ. *Soudní řád správní a předpisy související s novou úpravou správního soudnictví: s vysvětlivkami*. Praha: Linde Praha, 2003. ISBN 8072014242, str. 11

⁵⁷ SCHELLEOVÁ, Ilona. *Organizace soudnictví a právní služby*. Praha: Alfa Publishing, 2006. Právo studium. ISBN 80-86851-39-7, str. 57 – 58

Soudní řád správní upravuje kromě vlastního procesu také pravomoc a příslušnost soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví a některé otázky organizace soudů a postavení soudců.⁵⁸ Přičemž obecné právní předpisy v čele se zákonem č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích) platí pro soudy a soudce ve správním soudnictví subsidiárně.⁵⁹

V porovnání s dřívější právní úpravou tak došlo k rozšíření pravomocí správních soudů. V soudním řádu správním nalézáme úpravu, která říká, že je možno podat žalobu také vůči jiným zásahům a tedy nejen vůči rozhodnutí správního orgánu. Mezi takovéto jiné zásahy patří například nezákonný zásah, pokyn nebo řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, proti nečinnosti nebo řešení kompetenčních sporů spadajících do kompetence Nejvyššího správního soudu dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Nutno říci, že samotným založením Nejvyššího správního soudu jakožto vrcholného orgánu soustavy správního soudnictví bylo značně odlehčeno Ústavnímu soudu ČR, který přenesl některé ze svých dřívějších kompetencí právě na Nejvyšší správní soud.

Nově také na základě této úpravy spadají do kompetence správního soudnictví věci volební, věci místního referenda a krajského referenda, řízení ve věci politických stran a politických hnutí, řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, řízení ve věcech porušení povinnosti veřejných funkcionářů dle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

V §1 tohoto zákona nalezneme, že podle tohoto zákona se postupuje při kladných nebo záporných kompetenčních sporech o pravomoc nebo věcnou příslušnost vydat rozhodnutí, jehož stranami jsou soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy nebo soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví. Kompetenčním sporem je spor, ve kterém si jedna strana osobuje pravomoc

⁵⁸ SCHELLEOVÁ, Ilona. *Správní soudnictví*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. ISBN 8086432904, str. 28

⁵⁹ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3, str. 540

vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků, o níž bylo druhou stranou vydáno pravomocné rozhodnutí. Kompetenčním sporem je též spor, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků⁶⁰.

Porovnání s předešlou úpravou

Na rozdíl od dřívějšího kasačního principu, zakládá nová právní úprava princip, dle něž spadají do přezkoumávání ta rozhodnutí správních orgánů, která podléhají úpravě v článku 6 odstavci 1 Úmluvy, podle něhož má každý právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu⁶¹, v tzv. plné jurisdikci. Tento základní princip, na němž je soudní řád správní postaven, představuje skutečnost, že správní soud disponuje oprávněním provádět dokazování za účelem zjištění stavu věci ke dni vydání rozhodnutí příslušného úřadu, který ve věci rozhodoval a jehož rozhodnutí bylo napadeno. Skutkový stav pak hodnotí nezávisle a může vázat správní orgán nejen svým právním názorem, ale i skutkovým stavem, který zjistil. Tím pádem provádí jakousi úplnou revizi rozhodnutí. To v praxi znamená, že soudy rozhodují o napadených rozhodnutích nejen z hlediska zákonnosti, ale také s ohledem na správnost skutkových zjištění. Ruku v ruce s tímto rozšířením pravomocí jde také zavedení práva soudu provádět dokazování k ujasnění či upřesnění skutkového stavu a právo žalobce navrhopat důkazy k prokázání tvrzení.

Záležitosti spadající do působnosti správního soudnictví jsou řešeny krajskými soudy a Nejvyšším správním soudem se sídlem v Brně. V případě krajských soudů jednájí a rozhodují specializované senáty a specializovaní samosoudci. To je tedy rozdíl oproti právní úpravě předešlé, kdy ve správním soudnictví byly k rozhodování věcně příslušné

⁶⁰ Zákon č. 131/2002 Sb.: o rozhodování některých kompetenčních sporů. In: . Praha, 2002. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-131>, §1

⁶¹ Evropská úmluva o ochraně lidských práv. In.: Řím, 1950. Dostupné také z: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf, čl. 6, odst 1

okresní, krajské a vrchní soudy, dnes je příslušnost řešení sporů přenesena jen na soudy krajské a Nejvyšší správní soud.

Řízení před správními soudy je jednoinstanční. Dle soudního řádu správního totiž nelze rozhodnutí krajského soudu napadnout opravným prostředkem. Rozhodnutí krajského soudu je možné výjimečně napadnout pouze mimořádným opravným prostředkem. Tímto mimořádným opravným prostředkem je již výše zmíněná kasační stížnost, jež jak již bylo řečeno, spadá do místní a věcné kompetence Nejvyššího správního soudu. Výčet možných oblastí námitek pro kasační stížnost jsou vymezeny v §103 s.ř.s.

Ve srovnání s jinými evropskými právními řády, nalezneme v tom českém konkrétně v §104a s.ř.s. v tomto ohledu jakousi specialitu⁶², a sice „nepřijatelnost“ kasační stížnosti. Dále je stanoveno, že tato nepřijatelnost se týká kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany, která svým významem podstatně nepřesahuje zájmy stěžovatele. V takovém případě Nejvyšší správní soud tuto stížnost jednomyslně odmítne usnesením.

V porovnání s předešlou právní úpravou správního soudnictví, která byla založena na tzv. funkčním principu, kdy rozhodnutí správních orgánů přezkoumávají obecné soudy, je aktuální právní úprava čili správní řád soudní založena na tzv. organizačním principu, kdy ve věcech správního soudnictví rozhodují specializované senáty krajských soudů a Nejvyššího správního soudu.

6.3 Organizace správního soudnictví

Soudy správního jsou rozděleny do dvou úrovní, a sice na krajské soudy a na Nejvyšší správní soud. Na první úrovni rozhodují krajské soudy prostřednictvím specializovaných senátů a specializovaných samosoudců⁶³. Proti pravomocnému rozhodnutí vydaného krajským soudem je možné se odvolat prostřednictvím mimořádných opravných prostředků – kasační stížnost a obnovu řízení. V zákonem

⁶² Zákon č. 150/2002 Sb.: Soudní řád správní. In.: Praha, 2002. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>, §104a

⁶³ Zákon č. 150/2002 Sb.: Soudní řád správní. In.: Praha. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>, §3, odst. 1

daných případech může též Nejvyšší správní soud rozhodovat jako soud prvoinstanční. Proti takto vydaným rozhodnutím je pak možné se odvolat pouze prostřednictvím ústavní stížnosti k soudu ústavnímu.

Ve správním soudnictví rozhodují krajské soudy s výjimkou hlavního města Prahy, kde funkci krajského soudu zastává Městský soud, a Nejvyšší správní soud. Soustava soudů se tedy sestává z dvou úrovní, což ovšem neznamená, že by byla dvouinstanční. Kasační stížnost, jež se lze odvolat k Nejvyššímu správnímu soudu, totiž není řádným, nýbrž mimořádným opravným prostředkem, jež lze podat proti již pravomocnému rozhodnutí krajského soudu. Výjimečně v zákonem určených a taxativně vymezených případech působí jako soud prvního a jediného stupně také Nejvyšší správní soud. Proti rozhodnutí o kasační stížnosti vydané Nejvyšším správním soudem případně jeho rozhodnutí jako soudu prvního stupně se lze odvolat pouze ústavní stížností. Proti rozhodnutí ústavního soudu se pak již dále není možné odvolat a je tedy konečným rozhodnutím.

Zajímavé je též podotknout, že zatímco Nejvyšší krajský soud je speciálně vymezen a institucionálně oddělen, správní soudy nejsou na krajské úrovni speciálně institucionálně odděleny.

Pravomoc

Pravomoc správních soudů je vymezena na úsek ochrany subjektivním veřejným právům. Soudy ve správním soudnictví dle §4 - §6 zákona č. 150/2002 Sb. rozhodují v případě řízení žalobních těchto taxativně vymezených případech:

- o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy
- o ochraně proti nečinnosti správního orgánu
- o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu

- o kompetenčních žalobách

Dále rozhoduje ve věcech řízení návrhových:

- ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda
- ve věcech politických stran a politických hnutí
- o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem

Z rozhodování správních soudů ve správním soudnictví jsou vyloučeny věci, o nichž to tento nebo zvláštní zákon stanoví. Řízení před správním soudem podléhá dispoziční zásadě, dle níž nemůže být řízení zahájeno z moci úřední, nýbrž pouze na návrh fyzické osoby. Dále nestanoví-li zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv až po vyčerpání řádných opravných prostředků.

Příslušnost

Obecně rozlišujeme dva typy příslušnosti – věcnou a místní. Věcná příslušnost je pravidlem o tom, který ze článků soudní soustavy je povolán k tomu věc projednat a rozhodnout. Místní příslušnost je pravidlem o tom, který z množiny věcně příslušných soudů má věc projednat a rozhodnout⁶⁴. Kritériem je zde příslušnost a rozsah působnosti administrativně daných územních obvodů. Zákon č. 150/2002 Sb. v §7 stanovuje, že k řízení je věcně příslušný krajský soud. V případě místní příslušnosti je příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany.

Dle odst. 3 §7 zákona v150/2002 Sb. je k řízení ve věcech důchodového pojištění a dávek podle zvláštních předpisů vyplácených spolu s důchody a ve věcech zaměstnanosti, ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, dávek státní sociální podpory, dávek pěstounské péče, dávek pro osoby se zdravotním postižením, průkazu osoby se zdravotním postižením, příspěvku na péči a dávek pomoci

⁶⁴ Žiškova, M. In: Brothánková, J., Žiškova, M. Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou. 2. vydání. Praha: Linde, 2006, str. 19-20.

v hmotné nouzi příslušný krajský soud, v jehož obvodu má navrhovatel bydliště nebo sídlo, popřípadě, v jehož obvodu se zdržuje.

Nejvyšší správní soud je věcně příslušný k projednávání a rozhodování o kompetenčních žalobách, volebních věcech (spadající pod volby do Parlamentu České republiky a do Evropského parlamentu), návrzích na rozpuštění politické strany nebo hnutí, pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti a návrzích na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.

Pokud soud, u kterého byl návrh podán, není k vyřízení tohoto sporu příslušný, postoupí ho soudu, který je v dané věci vydat rozsudek příslušný.

Krajské soudy

Již v předchozí kapitole jsem zmínila, že u krajských soudů rozhodují dle soudního řádu správního specializované senáty a specializovaní samosoudci. Dle §31 s.ř.s. se tyto specializované senáty, do jejichž kompetence spadá rozhodování o věcech správního práva, skládají z předsedy a dvou soudců. V ostatních taxativně vymezených případech (oblast důchodového a nemocenského pojištění, sociální péče, přestupků a další) rozhodují specializovaní samosoudci.

Nejvyšší správní soud

Nejvyšší správní soud se sídlem v Brně se zřizuje v §11 s.ř.s. Jakožto vrcholný soudní orgán záležitostí spadajících do kompetence správních soudů zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech a i v dalších případech stanovených tímto zákonem. Na Nejvyšší správní soud se může obrátit navrhovatel i správní orgán v případě nespokojenosti s pravomocným rozhodnutím krajského soudu.

Nejvyšší správní soud zaujímá nadřazené postavení tím, že sleduje a vyhodnocuje pravomocná rozhodnutí soudů ve správním soudnictví. Zároveň tímto způsobem dohlíží na jednotnost rozhodování a přijímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů. V zájmu

zákonného a jednotného rozhodování se může Nejvyšší správní soud při své rozhodovací činnosti usnést na zásadním usnesení.

Z pohledu JUDr. Richarda Pomahače lze tři základní funkce Nejvyššího správního soudu charakterizovat jako funkce adjudikační, interpretační a administrativní.

V případě adjudikační funkce se jedná o vlastní rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu. V případě českého NSS je tato činnosti poměrně úzkého spektra, do kterého patří rozhodování o kasačních stížnostech. Interpretační funkce NSS souvisí se zajišťováním jednoty a zákonnosti rozhodování v soustavě správních soudů výše zmíněným rozhodováním o kasačních stížnostech, dále sleduje a vyhodnocuje pravomocná rozhodnutí soudů ve správním soudnictví, a jak je uvedeno v §12 s.ř.s. v zájmu jednotného rozhodování a zákonnosti může vydat zásadní usnesení. Pod funkcí administrativní rozumíme jakýsi manažerský přístup výše postavených soudů k soudům s postavením nižším.

Nejvyšší správní soud se skládá z předsedy soudu, místopředsedy soudu, předsedů kolegií, předsedů senátů a dalších soudců. Rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu vykonávají soudci. Soudci Nejvyššího správního soudu se zařazují rozvrhem práce do kolegií podle hlavních úseků své činnosti. Předseda a místopředseda Nejvyššího správního soudu vykonávají kromě rozhodovací činnosti také státní správu Nejvyššího správního soudu v rozsahu stanoveném tímto zákonem. Předsedové kolegií kromě rozhodovací činnosti též organizují a řídí činnost kolegií. Předsedové senátů kromě rozhodovací činnosti též organizují a řídí činnost senátů.

Kolegium je sborový orgán a jeho hlavním úkolem je zajišťování jednoty a zákonnosti rozhodování soudů ve správním soudnictví a správních orgánů.⁶⁵ Kolegia při zajišťování jednoty a zákonnosti rozhodování zejména sledují a vyhodnocují

⁶⁵ HLAVSA, Petr. *Občanský soudní řád- Soudní řád správní a předpisy související s úvodem k aplikaci komunitárního práva a k předběžné otázce, 4., aktualizované a doplněné vydání.* Praha: Linde Praha, 2006, **ISBN:** 978-80-7201-706-5, str. 464

pravomocná rozhodnutí krajských soudů a zaujímají stanoviska k rozhodovací činnosti krajských soudů ve věcech určitého druhu.⁶⁶

Dle §16 s.ř.s. rozhoduje Nejvyšší správní soud v senátech nebo v rozšířených senátech, nestanoví-li tento zákon, že rozhoduje a činí jednotlivé úkony předseda senátu. Senát se skládá:

- z předsedy a šesti soudců ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda, ve věcech politických stran a politických hnutí a v řízení o kompetenčních žalobách
- z předsedy a dvou soudců v ostatních případech

Rozšířený senát se pak skládá:

- z předsedy a šesti soudců, rozhoduje-li o věci postoupené mu senátem složeným
- z předsedy a osmi soudců v ostatních případech

§20 soudního řádu správního dále upravuje podobu a činnost pléna Nejvyššího správního soudu. Jedná se orgán sestávající se ze všech soudců Nejvyššího správního soudu a představující vrcholný orgán české soustavy správního soudnictví. Předseda Nejvyššího správního soudu vydává po projednání v plénu jednacím řád Nejvyššího správního soudu. V jednacím řádu Nejvyšší správní soud upraví zejména podrobněji postup při výkonu soudnictví, při jednání kolegií a pléna, při vytváření senátů a rozšířených senátů, při tvorbě rozvrhu práce, při prověrkách rozhodovací činnosti soudců Nejvyššího správního soudu, při sledování a vyhodnocování pravomocných rozhodnutí soudů, při přijímání zásadních usnesení, při zaujímání stanovisek, při vydávání Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a vnitřní organizaci Nejvyššího správního soudu.⁶⁷

⁶⁶Jednacím řád Nejvyššího správního soudu. Brno, 2012. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/dokumenty/jednaci_rad_2012.pdf

⁶⁷ Zákon č. 150/2002 Sb.: Soudní řád správní. In.: Praha, 2000. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>, §21, odst. 2

Nejvyšší správní soud vydává Sbírku rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ve které se uveřejňují zejména vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a krajských soudů vydaná ve správním soudnictví a stanoviska a zásadní usnesení Nejvyššího správního soudu.⁶⁸ Tyto pak slouží ke sjednocování činnosti krajských soudů.

§23 s.ř.s. zřizuje Soudcovskou radu Nejvyššího správního soudu. Rada čítá pět členů. Soudcovská rada funguje jako poradní orgán předsedy Nejvyššího správního soudu. Soudcovskou radu svolává, určuje její program a řídí její jednání předseda soudcovské rady. Činnost a rozsah kompetencí určuje §25. Dle něj se soudcovská rada:

- vyjadřuje se ke kandidátům na jmenování do funkce předsedy kolegia a předsedy senátu Nejvyššího správního soudu
- vyjadřuje se k soudcům, kteří mají být přiděleni nebo přeloženi k výkonu funkce u Nejvyššího správního soudu nebo kteří mají být přeloženi k jinému soudu
- projednává návrhy a změny rozvrhu práce Nejvyššího správního soudu
- vyjadřuje se k zásadním otázkám státní správy Nejvyššího správního soudu
- může požádat předsedu Nejvyššího správního soudu o svolání pléna a nevržení jeho programu

Pokud tak stanoví zvláštní zákon, může soudcovská rada Nejvyššího správního soudu vykonávat i jiné úkony.

Státní správu Nejvyššího správního soudu zajišťuje Ministerstvo spravedlnosti a to prostřednictvím předeny Nejvyššího správního soudu. V §28 soudního řádu správního nalezneme, že Ministerstvo spravedlnosti vykonává státní správu Nejvyššího správního soudu těmito a případně ještě zvláštním zákonem stanovenými úkoly:

- zajišťuje chod soudu po stránce organizační, zejména každoročně po dohodě s předsedou Nejvyššího správního soudu stanoví s ohledem na množství projednávaných věcí počty soudců, asistentů soudců a dalších zaměstnanců u něj působících

⁶⁸ Zákon č. 150/2002 Sb.: Soudní řád správní. In.: Praha, 2002. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>, §22

- zajišťuje chod soudu po stránce personální
- zajišťuje chod soudu tím, že zabezpečuje financování jeho hospodaření a materiálního zabezpečení
- řídí a kontroluje výkon státní správy Nejvyššího správního soudu prováděný jeho předsedou ve věcech majetku státu a státního rozpočtu a organizuje výkon státní správy soudu prováděný jeho předsedou v ostatních věcech
- organizuje a řídí odbornou přípravu zaměstnanců působících u Nejvyššího správního soudu
- usměrňuje a řídí využívání informačních technologií
- organizuje, řídí a kontroluje zabezpečení úkolů obranného a civilního nouzového plánování, ochrany utajovaných informací, bezpečnosti osob a majetku, požární ochrany a úkolů bezpečnosti a ochrany zdraví při práci

6.4 Řízení před správními soudy a druhy správních žalob

Nyní už přistupme k samotnému řízení ve správním soudnictví a okruhu možných žalob, jež spadají do kompetence správního soudnictví, a tedy se před správními soudy domáhají ochrany veřejných subjektivních práv.

V řízení před správními soudy se uplatňuje dispoziční zásada, dle které záleží výlučně na žalobci, zda se podáním žaloby ochrany ve správním soudnictví dovolá, či nikoliv. Soud řízení z úřední povinnosti nezahajuje. Soudnímu přezkumu musí předcházet čerpání opravných prostředků.⁶⁹

Účastníky řízení jsou navrhovatel – žalobce, odpůrce – žalovaný nebo ti, o nichž tak stanoví zákon. Navrhovatelem je ve většině případů fyzická nebo právnická osoba, eventuálně jím může být orgán veřejné správy (např. u kompetenčních konfliktů), nebo jiné osoby (Veřejný ochránce práv, ministr spravedlnosti u kárného řízení).⁷⁰ Osobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny na svých právech a

⁶⁹ BROTHÁNKOVÁ, Jana, ŽIŠKOVÁ, Marie. *Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Linde, 2006, str. 17

⁷⁰ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-518-2, str. 66

povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí vydáno nebylo, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu rozhodnutí soudu.⁷¹ Účastník soudního řízení správního může být zastoupen advokátem, popřípadě jinou osobou, splňuje-li tato náležitosti dané právními předpisy. Právní zastoupení před krajskými soudy není obligatorní, na rozdíl od řízení před NSS, u kterého je až na výjimky zastoupení advokátem vyžadováno.⁷²

Soudní jednání je veřejné a řízeno předsedou senátu. Rozhodnutí soudu se vyhlašuje ústně a veřejně. Ve věci samé rozhoduje soud rozsudkem, usnesením jen tam, kde to zákon stanoví. V jiných věcech soud rozhoduje usnesením.⁷³ Na rozsudku se usnází senát při neveřejné poradě.

Taxativní výčet přípustných správních žalob nalezneme v zákoně 150/2002 Sb., soudní řád správní, Hlava II. V tomto smyslu jsou jimi:

- žaloba proti rozhodnutí správního orgánu
- ochrana proti nečinnosti správního orgánu
- řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu
- soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda
- zvláštní řízení ve věcech politických stran a politických hnutí
- řízení o kompetenčních žalobách
- řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části
- řízení o zrušení služebního předpisu

Žalobu je možné podat do dvou měsíců od doručení rozhodnutí. Podání žaloby nemá odkladný účinek, nestanoví-li zákon jinak. Na následujících stránkách se věnuji popisu jednotlivým z nich.

⁷¹ Zákon č. 150/2002 Sb.: Soudní řád správní. In.: Praha, 2002. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>, §34

⁷² Zákon č. 150/2002 Sb.: Soudní řád správní. In.: Praha, 2002. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>, §105

⁷³ Zákon č. 150/2002 Sb.: Soudní řád správní. In.: Praha, 2002. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>, §53

Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu

V případě, kdy dotčený subjekt správního rozhodnutí tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti.⁷⁴ Tato žaloba patří k nejhojněji využívanému typu žalob ve správním soudnictví. K jejímu podání je oprávněn správní orgán, o němž to takový zákon stanoví, dále nejvyšší státní zástupce nebo veřejný ochránce práv, jestliže k tomu shledají závažný veřejný zájem a konečně také ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva.

Žalobu je možné podat až po vyčerpání řádných opravných prostředků, v opačném případě je žaloba nepřipustná. Podává se u místně příslušného krajského soudu, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal.

V samotném řízení proti sobě stojí žalobce a žalovaný správní orgán, jenž vydal rozhodnutí v posledním stupni. Mimo žalobce mohou řízení vystupovat také osoby, které byly přímo dotčeny na svých právech či povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí.⁷⁵

Soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Při přezkoumání rozhodnutí se vychází ze skutkového a právního stavu, který byl v době rozhodování správního orgánu. Soud může ve věci rozhodnout bez jednání v případech daných zákonem, v opačném případě probíhá jednání spolu s dokazováním. Shledá-li soud žalobu přípustnou, zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Soud může žalobu zamítnout nebo napadené rozhodnutí rozsudkem zrušit a věc vrátit žalovanému správnímu orgánu k dalšímu řízení a novému rozhodnutí.⁷⁶ Není-li žaloba důvodná, soud ji zamítne.

⁷⁴ Zákon č. 150/2002 Sb.: Soudní řád správní. In.: Praha, 2002. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>, §65

⁷⁵ SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005. ISBN 80-86861-53-8, str. 212 - 213

⁷⁶ SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005. ISBN 80-86861-53-8, str. 213

Ochrana proti nečinnosti správního orgánu

V tomto typu řízení představuje žalovaného správní orgán, který má povinnost rozhodnutí vydat, žalobce pak představuje ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis stanovuje k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Žalobce se pak žalobou domáhá, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci.

Soud v tomto případě rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Shledá-li žalobu opodstatněnou, uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí. V opačném případě soud žalobu zamítne.

Řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu

Osoby zúčastněné na tomto druhu řízení jsou na straně žalobce ten, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.⁷⁷ Žalovaným je pak správní orgán, jenž dle žalobce provedl onen napadený zásah.

Žaloba je nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky. To však neplatí v případě, kdy se žalobce domáhá pouze určení, že zásah byl nezákonný. Soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. V případě, kdy soud rozhoduje pouze o určení toho, zda byl zásah nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který byl v době zásahu.⁷⁸

Soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže obnovit stav před zásahem.⁷⁹ Není-li žaloba důvodná, soud ji zamítne.

⁷⁷ Zákon č. 150/2002 Sb.: Soudní řád správní. In.: Praha, 2002. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>, §82

⁷⁸ Zákon č. 150/2002 Sb.: Soudní řád správní. In.: Praha, 2002. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>, §87

⁷⁹ Zákon č. 150/2002 Sb.: Soudní řád správní. In.: Praha, 2002. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>, §87

Soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda

Do této části soudního řádu správního patří v porovnání s již zmíněnými formami řízení širší spektrum případů, ve kterých se uplatňuje. V prvé řadě jde o ochranu ve věcech voličů, kdy správní orgán, jež vede seznam voličů, neodstraní chyby či jiné nedostatky, může se pak dotčená osoba dožadovat u správního soudu návrhu na vydání rozhodnutí o provedení opravy seznamu voličů.

V druhém případě zákon jmenuje ochranu ve věcech registrace. Soudní ochrany se v tomto případě lze domáhat:

- odmítl-li správní orgán kandidátní listinu nebo přihlášku k registraci
- škrtl-li správní orgán kandidáta na kandidátní listině
- registroval-li správní orgán kandidátní listinu nebo přihlášku k registraci⁸⁰

Dále zákon v §90 pokrývá neplatnost voleb a hlasování. V odstavci 1 zákon říká, že Za podmínek stanovených zvláštními zákony⁸¹ může se občan, politická strana nebo nezávislý kandidát anebo sdružení nezávislých kandidátů a sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů návrhem domáhat rozhodnutí soudu o neplatnosti voleb nebo neplatnosti hlasování anebo neplatnosti volby kandidáta. Odstavec 5 pak upravuje tuto skutečnost a možnost také pro prezidentské volby - a podmínek stanovených zvláštním zákonem⁸² se může občan, nejméně dvacet poslanců nebo nejméně deset senátorů, kteří navrhli kandidáta na funkci prezidenta republiky, anebo občan, který navrhl kandidáta na funkci prezidenta republiky, domáhat rozhodnutí soudu o neplatnosti volby.

V dalším případě, jenž zákon jmenuje, řízení ve věci porušení pravidel financování volební kampaně, se jedná o nejasnosti či pochybnosti ohledně financování kampaně pro volbu prezidenta republiky. Odstavec 1 §90a s.ř.s. se píše, že za podmínek stanovených zákonem upravujícím volbu prezidenta republiky se může kandidát na

⁸⁰ Zákon č. 150/2002 Sb.: Soudní řád správní. In.: Praha, 2002. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>, §89

⁸¹ Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 491/2001 Sb.

⁸² Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky).

funkci prezidenta republiky domáhat, aby soud rozhodl o tom, že v souvislosti s volbou prezidenta republiky došlo k porušení pravidel financování volební kampaně

- přijetím finančních prostředků nebo jiného plnění ocenitelného v penězích, u kterého není znám či uveden skutečný původ
- překročením limitu výdajů na volební kampaň
- porušením povinnosti vést o financování volební kampaně účetnictví nebo je zveřejnit

U ochrany ve věcech zániku mandátu se může za podmínek stanovených zvláštním zákonem⁸³ člen zastupitelstva, jehož mandát zanikl nebo politická strana, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran a nezávislých kandidátů, na jejichž kandidátní listině byl člen zastupitelstva zařazen, domáhat zrušení usnesení zastupitelstva nebo zrušení rozhodnutí správního orgánu, který o zániku mandátu člena zastupitelstva rozhodl.⁸⁴

V §91a – §91b s.ř.s. jsou definovány náležitosti ochrany ve věcech místního a krajského referenda. Náležitosti jsou definovány identicky pro oba druhy referend. Tedy návrhem se u soudu lze za podmínek stanovených zvláštním zákonem domáhat:

- určení, že návrh na konání místního resp. krajského referenda nemá nedostatky
- vyhlášení místního resp. krajského referenda
- vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním resp. krajském referendu
- vyslovení neplatnosti hlasování v místním resp. krajském referendu

Pro všechny výše uvedené případy platí, že je-li návrh podán u věcně nebo místně nepříslušného soudu, je takový návrh nepřijatelný.

⁸³ Zákon č. 130/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 491/2001 Sb.

⁸⁴ Zákon č. 150/2002 Sb.: Soudní řád správní. In.: Praha, 2002. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150,§91>

Zvláštní řízení ve věcech politických stran a politických hnutí

V tomto případě se jedná o možnost domáhat se u soudu určení, zda návrh na registraci, případně návrh na registraci změny stanov nemá nedostatky a dále pak usilovat o rozpuštění strany nebo politického hnutí stejně jako pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti.

Tento druh řízení ve správním soudnictví spadá do kompetence Nejvyššího správního soudu. O návrhu rozhoduje NSS dle skutkového stavu v době rozhodnutí soudu.

Řízení o kompetenčních žalobách

Další z řízení, jež spadá do působnosti Nejvyššího správního soudu je řízení o kompetenčních žalobách. Jak název napovídá, jedná se o případy, kdy není jasné, který správní orgán je příslušný vydat v té které věci správní rozhodnutí či stanovisko. Dle §97 s.ř.s. rozlišujeme kladné a záporné kompetenční spory. Kladným kompetenčním sporem je spor, ve kterém si správní orgány osobují pravomoc vydat rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem.⁸⁵ Záporným kompetenčním sporem je spor, ve kterém správní orgány popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem.⁸⁶ Stranami, jež se o kompetenci v daném případě prou, jsou

- správní úřad a orgán územní, zájmové nebo profesní samosprávy
- orgány územní, zájmové anebo profesní samosprávy navzájem
- ústřední správní úřady navzájem⁸⁷

Samotnou žalobu je pak oprávněn podat:

⁸⁵ Zákon č. 150/2002 Sb.: Soudní řád správní. In.: Praha, 2002. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>, §97, odst. 2

⁸⁶ Zákon č. 150/2002 Sb.: Soudní řád správní. In.: Praha, 2002. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>, §97, odst. 3

⁸⁷ Zákon č. 150/2002 Sb.: Soudní řád správní. In.: Praha, 2002. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>, §97, odst. 1

- správní orgán, který si v kladném kompetenčním sporu osobuje pravomoc o věci vydat rozhodnutí a popírá pravomoc správního orgánu, který ve věci vede řízení nebo rozhodl
- správní orgán, který v záporném kompetenčním sporu popírá svou pravomoc o věci vést řízení a rozhodovat a tvrdí, že tato pravomoc náleží jinému správnímu orgánu, který svou pravomoc popřel,
- ten, o jehož právech nebo povinnostech bylo nebo mělo být rozhodováno v řízení před správním orgánem⁸⁸

Při rozhodování vychází Nejvyšší správní soud ze skutkového stavu platným v době rozhodnutí. Rozsudkem pak NSS stanoví, který z dotčených správních orgánů disponuje pravomocí v příslušné věci rozhodnutí vydat.

Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části

Zákon v tomto případě říká, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy,

vydaným správním orgánem, zkrácen.⁸⁹ V případě opatření obecné povahy, jehož vydavatelem je kraj, může návrh na jeho zrušení podat též obec.

Dojde-li v tomto řízení soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části je v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne.⁹⁰

⁸⁸ Zákon č. 150/2002 Sb.: Soudní řád správní. In.: Praha, 2002. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>, §98

⁸⁹ Zákon č. 150/2002 Sb.: Soudní řád správní. In.: Praha, 2002. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>, §101a, odst. 1

⁹⁰ Zákon č. 150/2002 Sb.: Soudní řád správní. In.: Praha, 2002. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>, §101ad odst. 2

Řízení o zrušení služebního předpisu

Konečně poslední případ, kdy řízení probíhá před správním soudem, je řízení o zrušení služebního předpisu. Zajímavé na tomto případě je, že přímo zákon v §101e odstavci 4 stanovuje, že věcně a místně příslušný je k tomuto řízení příslušný Městský soud v Praze. Důvodem je fakt, že se tento druh řízení vztahuje ke státní službě a k podání návrhu na zrušení služebního předpisu je zmocněn náměstek ministra vnitra pro státní službu. Děje se tak v případě, kdy uplyne lhůta pro zjednání nápravy podle zákona o státní službě.

Rozsudek má poté podobu víceméně stejnou jako v předešlém případě: Dojde-li soud k závěru, že služební předpis nebo jeho část je v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo jej vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že služební předpis nebyl vydán zákonem stanoveným způsobem, služební předpis nebo jeho část zruší dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne.⁹¹

Je tedy patrné, že zatímco některé žaloby jsou využívány „denodenně“, některé se používají jen v mimořádných případech. Obzvláště záležitosti ve věcech politických, referend a prezidentské volby bych označila za lehce kuriózní a místy nehodící se svým obsahem do kompetence správních soudů. Však také, jak se čtenář dozví v pozdějších kapitolách práce, některých zemích věci politické povahy do pravomoci (obecných) správních soudů zcela nenáleží.

6.5 Opravné prostředky

Jak již bylo řečeno v předchozích kapitolách práce, rozhodují soudy správního soudnictví v jediném stupni neboli instanci. Z toho vyplývá, že v podstatě není možné se proti rozhodnutí takového orgánu odvolat klasickým způsobem řádnými opravnými prostředky k orgánu instance vyšší. Proti pravomocnému rozhodnutí správního soudu lze podat pouze mimořádné opravné prostředky, jež zná česká právní úprava dva – kasační stížnost a obnovu řízení. Kasační stížností lze napadnout pouze rozhodnutí

⁹¹ Zákon č. 150/2002 Sb.: Soudní řád správní. In.: Praha, 2002. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>, §101f, odst. 2

krajských soudů, mimořádný opravný prostředek obnova řízení lze použít i v případě rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Kasační stížnost

Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení nebo osoba zúčastněná na řízení domáhá zrušení soudního rozhodnutí.⁹² Avšak pouhá změna soudního rozhodnutí není možná. Kasační stížností se tedy může dotýčný subjekt domáhat nápravy v hmotněprávních věcech ale také nápravy vadného procesu. Aby se subjekt mohl nápravy prostřednictvím kasační stížnosti domáhat, musí být zastupován advokátem.

Důvody k podání kasační stížnosti stanovuje §103 s.ř.s následovně:

- nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení
- vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit
- zmatečnost řízení před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce
- nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé
- nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení

⁹² Zákon č. 150/2002 Sb.: Soudní řád správní. In.: Praha, 2002. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>, §102

Důvody, kvůli kterým je podaná kasační stížnost shledána nepřipustnou definuje §104 s.ř.s. takto:

- ve věcech volebních je kasační stížnost nepřipustná – to však neplatí, jde-li o řízení ve věcech porušení pravidel financování volební kampaně
- kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu, je nepřipustná
- kasační stížnost je nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem – toto neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu
- kasační stížnost je nepřipustná proti rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení
- kasační stížnost je nepřipustná proti rozhodnutí, které je podle své povahy dočasné

Ojedinelý institut české právní úpravy, na který již bylo upozorněno v prvních kapitolách práce, jmenuje v §104a s.ř.s. speciální případ, kdy je kasační stížnost nepřijatelná. Jedná se o případ, kdy kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele. V takovém případě ji Nejvyšší správní soud zamítne pro její nepřijatelnost. Kromě zkoumání přípustnosti kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud u kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany zabývá také jejich případnou nepřijatelností, tj. zda taková kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele či nikoliv.⁹³

Zákon dále stanoví, že kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. Kasační stížnost nemá až ve výjimečných případech odkladný účinek, Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Pouze v případě řízení ve věcech porušení pravidel financování volební kampaně odkladný účinek má.

⁹³ Opravné prostředky proti rozhodnutím správních soudů. Nejvyšší správní soud [online]. 26. 9. 2016 [cit. 2013- 03-11]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Opravne-prostredky-proti-rozhodnutim-spravnich-soudu/art/496?menu=316>

O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Dospěje-li Nejvyšší správní soud k tomu, že kasační stížnost je důvodná, rozsudkem zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení, pokud ve věci sám nerozhodl. Jestliže již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci, rozhodne o tom současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud. Není-li kasační stížnost důvodná, Nejvyšší správní soud ji rozsudkem zamítne.⁹⁴ Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.⁹⁵

Obnova řízení

Důvody k obnově řízení již ukončeném pravomocným rozsudkem stanovuje §111 s.ř.s., kdy na návrh účastníka je obnova řízení možná, vyšly-li najevo důkazy nebo skutečnosti, které bez jeho viny nebyly nebo nemohly být v původním řízení uplatněny, popřípadě bylo jinak rozhodnuto o předběžné otázce, jestliže výsledek obnoveného řízení může být pro něj příznivější. K řízení obnově řízení je dle §113 s.ř.s. příslušný soud, jež napadené rozhodnutí vydal.

Přípustná je obnova řízení v případě rozsudku vydaném v řízení o ochraně před zásahem správního orgánu a v řízení ve věcech politických stran a politických hnutí. Obnova řízení není přípustná v případě rozhodnutí o kasační stížnosti a v případě, kdy návrh směřuje jen proti důvodům rozhodnutí nebo proti výroku o nákladech řízení.⁹⁶

Podaný návrh na obnovu řízení nemá odkladný účinek, soud je však může na návrh přiznat. Právní mocí rozhodnutí o povolení obnovy se vykonatelnost obnovou dotčeného rozhodnutí odkládá do právní moci rozhodnutí v obnoveném řízení.⁹⁷

⁹⁴ Zákon č. 150/2002 Sb.: Soudní řád správní. In.: Praha, 2002. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>, §110, odst. 1

⁹⁵ Zákon č. 150/2002 Sb.: Soudní řád správní. In.: Praha, 2002. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>, §110, odst. 4

⁹⁶ Zákon č. 150/2002 Sb.: Soudní řád správní. In.: Praha, 2002. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>, §114

⁹⁷ Zákon č. 150/2002 Sb.: Soudní řád správní. In.: Praha, 2002. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>, §117

V případě, kdy je obnova řízení pravomocně povolena, se pokračuje před soudem v řízení o původním návrhu. Soud nyní zjišťuje skutkový stav v době původního rozhodnutí, nyní však provede nově navržené důkazy a rozhodne o původním návrhu. Novým rozhodnutím se pak nahrazuje rozhodnutí původní.⁹⁸

⁹⁸ Zákon č. 150/2002 Sb.: Soudní řád správní. In.: Praha, 2002. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>, §119

7 REPREZENTATIVNÍ SYSTÉMY

V Evropě vznikaly první systémy správního soudnictví v Anglii, Francii a o něco později v Německu. Z typologického hlediska proto bývají rozlišovány tři až čtyři odnože soudní kontroly veřejné správy. V prvním případě se jedná o model anglický, francouzský, pruský a jihoněmecký. Jiní autoři jako například JUDr. Pomahač se přiklání k členění na model anglo-americký, francouzský a německý. Rozdíl tkví v tom, že na německém území se systém správního soudnictví na severu a jihu země vyvíjel trochu jinými směry.

Mezi právními úpravami jednotlivých zemí nalezneme samozřejmě ve větší či menší míře rozdíly, jak například v otázkách organizačních, tak prostředcích ochrany nebo institucí, jež správně-právní spory rozhodují.

Pro účely práce se přikloním k druhému zmíněnému členění. Anglo-americkému modelu se budeme věnovat jen okrajově. Jelikož se jedná o jeden ze základních a stěžejních modelů systému správního soudnictví, nesmíme ho opomenout. Avšak jeho odlišnost s českým systémem správního soudnictví je natolik odlišná, že by se vzájemné srovnávání provádělo jen těžko. Proto jsem si k podrobnějšímu studiu vybrala pouze systém francouzský a německý, s nimiž budu český systém porovnávat.

Anglo-americkému modelu věnuji kratší subkapitolu této kapitoly. Francouzský a německý model však budu rozbírat do větší hloubky, a proto se každému z nich budu věnovat v samostatné kapitole.

7.1 Anglo-americký model

Jak již název napovídá, jedná se o model, jenž se zrodil na území Velké Británie. V mezinárodní literatuře se pro něj užívá označení Judicial review. Počátky správního práva na území Velké Británie se datují do roku 1215, kde se vážou s vydáním Magna Charta Libertatum. Na dnešní podobě se ovšem podepsaly v největší míře reformy dvacátého století.

Za stěžejní bych označila fakt, že britské právo zásadně nerozlišuje mezi právem soukromým a veřejným. Britské „správní“ soudy disponují působností na úseku přezkumu aktů exekutivy a administrativy s aplikací principu jednotné jurisdikce pouze z hlediska zákonnosti. Pravomoc k tomu je svěřená pouze obecným soudům, které v tomto ohledu nepoužívají žádné jiné prostředky než ty ve sporech soukromých osob. V tomto systému dále neexistuje jednotná procesní úprava správního soudnictví nebo řízení či jakási obdoba českého soudního řádu správního. Právní úprava je roztržena do množství speciálních procesních předpisů.

Jako další zajímavost bych jmenovala existenci jakýchsi kvazisoudních orgánů stojících mimo soustavu obecných soudů, i přesto, že vykazují znaky orgánu soudního typu. Bývají označovány jako administrativní tribunály a v podstatě zaujímají roli odvolacích orgánů. Založeny byly za účelem zrychlení a zjednodušení přezkumu správních rozhodnutí po vzoru kontinentálního systému. Tyto administrativní tribunály mají rozdílný charakter, existuje jich přes padesát druhů a jejich celkový počet přesahuje dva tisíce. Díky tomu disponují vysokým stupněm odbornosti. Při svém rozhodování používají rozdílná procesní pravidla dle toho, na jakém úseku rozhodují. Některé rozhodují výlučně správní spory, jiné naopak vykonávají výlučné soudní pravomoci. Společně ale všechny podléhají doзору Rady pro tribunály.

Použije-li totiž subjekt odvolání vůči rozhodnutí správního orgánu, zpravidla je v první fázi odkázán právě k těmto tribunálům, až v případné druhé k soudům. Dalšími prostředky, jak se dovolat soudní ochrany před akty exekutivy a administrativy je tradiční soudní žaloba a dále správní žaloba, tak, jak ji známe ze středoevropských modelů.

Anglosaský typ správního soudnictví můžeme charakterizovat jako činnost obecných soudů, poskytujících ochranu veřejným subjektivním právům. Soustava je doplněna i

soudními orgány (tribunály), působícímu ve sféře moci výkonné a prakticky plnící úlohu účinného filtru, bránícího zahlcení obecných soudů.⁹⁹

Důležité postavení zaujímá v tomto modelu správního soudnictví soustava vyšších soudů se speciálním postavením Vrchního soudu v Londýně – High Court of Justice. Tento High Court je nadřízeným soudem pro všechny ostatní nižší soudy a tribunály a zároveň prvoinstanční soud v důležitých a komplikovaných případech i správně-právních sporech. Proti rozhodnutí tohoto soudu nebo rozhodnutí kvazisoudního orgánu je možné se odvolat u civilní divize odvolacího soudu – Court of Appeal. Nad ním už stojí pouze nejvyšší soud – Supreme Court.

Pro tuto práci je to sice nedůležitá poznámka, avšak tento model se víceméně ve stejné podobě uplatňuje též na území Spojených států amerických.

⁹⁹ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996. ISBN 80-7201-021-2, str. 24

8 FRANCOUZSKÉ SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ

Francouzský systém správního soudnictví nazývaný *Juridiction administrative* sehrál důležitou roli při vytváření správního soudnictví na evropském kontinentu. V kontinentálním měřítku se jedná o nejstarší systém vůbec, mimo-kontinentální evropské prvenství si ovšem zachovává systém britský. Založen je principu koncentrace a centralizace.

8.1 Historický vývoj

Tradice francouzského správního soudnictví sahá svými kořeny až do dob absolutismu 17. a 18. Století založena na Motesquieově teorii dělby moci. Stěžejním dokumentem pro jeho další vývoj byl v dekret Napoleona Bonaparte z roku 1806, jež zavedl projednávání sporů Státní radou. Její judikatura pak značně ovlivnila další vývoj francouzského správního soudnictví.

To, co francouzské správní soudnictví zásadně odlišuje od ostatních modelů, je skutečnost, že je vykonáváno správními orgány složenými ze jmenovaných úředníků, jež disponují soudcovskou nezávislostí. Zásadní rozdíl tkví také v tom, že francouzské správní soudnictví na rozdíl od českého není součástí moci soudní, nýbrž součástí moci výkonné. Francouzské správní soudnictví je typem koncentrovaného a centralizovaného správního soudnictví, které se vyznačuje tím, že soudní kontrola správních aktů je prováděna nikoli obecnými soudy a na základě obecného práva, ale správními soudy (které nejsou začleněny do soustavy obecných soudů) a na základě správního práva (které se svými některými obecnými principy odlišuje od občanského práva).¹⁰⁰ Pro francouzský model je rovněž charakteristické důsledným oddělením správních soudů od ostatních soudních orgánů a správních orgánů samotných.

Výkon pravomoci soudů v oblasti civilní a trestní je důsledně separován od moci správní, tj. francouzský typ správního soudnictví je nutno podřadit pod moc správní,

¹⁰⁰ PÍTROVÁ, Lenka a Richard POMAHÁČ. *Evropské správní soudnictví*. Praha: C.H. Beck, 1998. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-183-0, str. 45

nikoli soudní.¹⁰¹ Mezi dvěma větvemi výkonu spravedlnosti není ani hierarchicky vztah, ani nelze správní tribunály považovat za zvláštní soudy.¹⁰²

Toto oddělení a vytvoření soudně správního dualismu má svou příčinu ve Velké francouzské revoluci. Deklarace práv člověka a občana ve svém čl. 16 potvrzuje, že francouzský systém výkonu soudnictví má být systémem dualistickým.¹⁰³ Francie se považuje za „vynálezce“ dualistického soudního systému, který je historickým odkazem a plodem Francouzské revoluce.¹⁰⁴ Kontrola veřejné správy existovala sice již před ní, soudy však byly do té doby v područí šlechty či jiných mocenských struktur, existovaly tzv. panské soudy neboli *parlements régionaux*.¹⁰⁵ Aby se těmto v budoucnosti zabránilo do záležitostí státu a jeho správy zasahovat, bylo rozhodování o těchto záležitostech odebráno z kompetence moci soudní. Systém, ve kterém by vedle sebe existovala soustava obecných a správních soudů, posvětil do dnešní doby důležitý a pro francouzskou ústavu zásadní dokument Deklarace základních práv a svobod z roku 1789. Soudci obecných soudů nesmějí disponovat kompetencí zasahování do fungování správních orgánů a tedy ani kontrola správních aktů do jejich kompetence nesmí spadat.

Sieyès-Napoleonova ústava z roku 1799 založila instituci Státní rady – *Conseil d'Etat*). Její členové byli jmenováni hlavou státu, která zároveň radě předsedala. V počátcích svého úřadu zaujímala místo poradce při schvalování nových předpisů, obecného soudu první a zároveň poslední instance, byla též odvolacím orgánem.

To však mělo za důsledek mnohými především liberálně založenými autory kritizovanou skutečnost, a sice že díky zařazení správní justice pod veřejnou správu, mají pak správní soudy nebezpečně blízko k předmětu, o němž rozhodují. Tato skutečnost narušuje klasickou zásadu soudnictví, kdy nikdo nesmí být soudcem ve své vlastní věci. Vezmeme-li navíc v potaz, že v čele Státní rady jakožto nejvyšší instance

¹⁰¹ KARBANOVÁ, Lenka. *Správní soudnictví v ČR a ve Francii*. Brno, 2011. Diplomová práce. Masarykova Univerzita, str. 36

¹⁰² PÍTROVÁ, Lenka a Richard POMAHAČ. *Evropské správní soudnictví*. Praha: C.H. Beck, 1998. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-183-0, str. 53

¹⁰³ KARBANOVÁ, Lenka. *Správní soudnictví v ČR a ve Francii*. Brno, 2011. Diplomová práce. Masarykova Univerzita, str. 32

¹⁰⁴ PÍTROVÁ, Lenka a Richard POMAHAČ. *Evropské správní soudnictví*. Praha: C.H. Beck, 1998. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-183-0, str. 49

¹⁰⁵ PÍTROVÁ, Lenka a Richard POMAHAČ. *Evropské správní soudnictví*. Praha: C.H. Beck, 1998. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-183-0, str. 49

správního soudnictví stojí předseda vlády. V té době se tedy nabízela otázka, zda jsou francouzští soudci skutečně nezávislí. V jiných dílech nalezneme naopak názor, jenž se vyslovuje ve prospěch této skutečnosti a nahlíží na ni spíše jako na přednost, jež respektuje požadavek specializace a vede k detailní znalosti správně-právní agendy.

V důsledku této kritiky vznikla během napoleonských reforem relativně samostatná složka státní správy – jurisdikce týkající se správní činnosti byla svěřena Státní radě a radám prefektur – conseil de préfector – jakožto specializovaným orgánům prvního stupně uvnitř výkonné moci. Nejdříve byla státní rada pouze orgánem poradního charakteru, avšak zákon z roku 1872 ji učinil soudem rozhodujícím v administrativních sporech. Od roku 1872 již pak nemuselo být rozhodnutí státní rady schváleno též hlavou státu, čímž došlo ke vzniku řádného správního soudnictví s oddělenými funkcemi soudce a úředníka. Rady prefektur však disponovali přesně vymezenou a pouze omezenou pravomocí, jež se vztahovala například na oblast daní či veřejných prací. V důsledku toho byla Státní rada přetížena. K vyřešení tohoto problému došlo až dekretem z roku 1953, jenž povýšil rady prefektur na Správní tribunály – Tribunaux administratifs – s působností správních soudů v prvním stupni a ze Státní rady učinil organ odvolací. Jelikož později opět docházelo k zahlcování této soustavy, došlo v roce 1989 k reformě správního soudnictví, kdy byly do soustavy soudů přidány soudy odvolací – Cours administratives d'appel. Definitivního zákonného zakotvení se francouzské správní soudnictví dočkalo až přijetím Zákoníku správního soudnictví – Code de justice administrative – s účinností od 1. 1. 2001. Do té doby nebyla právní úprava úplná a byla rozptýlena do mnoha v různých předpisech.

8.2 Právní úprava

Jak už bylo výše uvedeno, zákonem ze 4. května 2000 (účinným od 1. ledna 2001) byla konečně komplexně kodifikována úprava správního soudnictví. To ovšem neznamená, že by pro francouzské správní soudnictví existoval jednotný právní předpis, jako je v českém právním soudnictví soudní řád správní. Ve francouzském případě se jedná spíše o soubor vícero právních předpisů.

Soudní kontrola má být srovnatelně jako u nás zárukou dodržování principu legality a principu odpovědnosti. První z těchto principů garantuje zákonné meze výkonu státní správy, druhý směřuje k ochraně občanů i jiných soukromých osob před důsledky nezákonného a nepatřičného výkonu státní správy.

Spory, které tedy spadají do kompetence správních soudů, připadají v úvahu dva. Jedná se o:¹⁰⁶

- spory objektivní neboli spory o zákonnost právního aktu
- spory subjektivní, týkající se porušení určitého subjektivního práva

Zde narážíme na další odlišnost od úpravy české. Do kompetence českých správních soudů na rozdíl od těch francouzských, které posuzují zákonnost i správních aktů normativních, spadají pouze otázky zákonnosti individuálních správních aktů

8.3 Organizace správního soudnictví

Soudní kontrola správních aktů je ve Francii svěřena do pravomoci správního soudnictví, které stojí jednoznačně mimo soustavu soudů obecných. Jelikož se tato větev správního soudnictví historicky vydělila z orgánu moci výkonné Státní rady, i současné orgány správního soudnictví spadají pod moc výkonnou. Tato dualita je pro francouzské správní soudnictví charakteristická.

Z důvodu velikosti a komplikovanějšího administrativního členění (v porovnání například s českou republikou) je také struktura správního soudnictví komplikovanější a členitější. V rámci státu je systém správního soudnictví rozdělen do tří prostorových úrovní na:

- celostátní úroveň
- regionální úroveň

¹⁰⁶ PÍTROVÁ, Lenka a Richard POMAHAČ. *Evropské správní soudnictví*. Praha: C.H. Beck, 1998. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-183-0, str. 60

- departementální úroveň

Francouzské soudnictví se skládá ze tří základních složek:

- soudnictví obecné
- soudnictví správní
- soudnictví ústavní

Zde si můžeme povšimnout, že tedy ve francouzské právní úpravě existují dvě oddělené oblasti – soudnictví obecné a správní, zatímco český Správní řád soudní zná pouze oblast soudnictví obecné a soudnictví správní pak jako jeho podmnožinu. Podmnožina správní soudnictví a její organizace vypadá pak takto:

- správní soudy obecné
 - Státní rada
 - odvolací správní soudy
 - správní tribunály
- správní soudy speciální

K všeobecným soudům patří Státní rada, pět odvolacích správních soudů, třicet tři správních tribunálů. Soudy speciální se zabývají specificky vymezenými otázkami v rámci správní justice.¹⁰⁷

Správní soudy pak rozhodují ve sporech, v nichž jednou ze stran je orgán nebo instituce vykonávající veřejnou správu. Ve francouzském případě se tedy jedná o třístupňový systém. Mimo tuto soustavu se nachází ještě tzv. Tribunál konfliktů založený zákonem z roku 1987. Řeší kompetenční spory mezi obecnými a správními soudy a dále působí jako konzultativní orgán ve věcech disciplinárního řízení soudů a státních zástupců.¹⁰⁸ Tribunál konfliktů stojí mimo dualistickou soustavu soudů a jeho předsedou je ministr spravedlnosti.

¹⁰⁷ PILÁTOVÁ, Radka. *Správní soudnictví a jeho komparace se zeměmi EU*. Brno, 2007. Diplomová práce. Masarykova univerzita. Vedoucí práce JUDr. Stanislav Sedláček PhD., str. 75

Státní rada

Státní rada představuje nejvyšší orgán francouzské správní justice. Složená je z 300 členů. Její označení jakožto vrcholného orgánu se vztahuje jak k správnímu soudnictví obecnému, tak také specializovanému. U Státní rady můžeme také pozorovat důležitou funkci konzultativní, kdy například vydává do rukou vlády právní stanoviska k návrhům právních předpisů, které vláda připravuje. V některých důležitých záležitostech rozhoduje jako soud první a poslední instance, dále jako soud odvolací ve sporech o zákonnost a jako soud kasační v řízeních proti rozhodnutím odvolacích správních soudů a speciálních soudů. V čele státní rady stojí předseda vlády.

Z hlediska jejího působení, můžeme definovat její činnost jako:

- soud první a poslední instance – zde narážíme na podobnost s českou právní úpravou, kdy náš nejvyšší orgán správního soudnictví Nejvyšší správní soud v některých důležitých záležitostech rozhoduje jako jediná instance
- odvolací soud – pouze v těch případech, kdy odvolacím orgánem nejsou odvolací soudy
- kasační soud – vůči specializovanému správnímu soudnictví a výjimečně též vůči odvolacím správním soudům
- poskytovatel právních stanovisek soudcům nižších soudů – v komplikovaných záležitostech mají správní soudy možnost vyžádat si stanovisko Státní rady. Touto cestou přispívá Státní rada ke sjednocení judikatury ve správním soudnictví. Analogicky je možno tuto činnost pozorovat také u českého Nejvyššího správního soudu, který také vydává stanoviska k rozhodnutím soudů nižších stupňů

Odvolací správní soudy

Odvolací správní soudy byly do francouzského systému zaneseny v roce 1989. Důvodem byla velká vytíženost Státní rady, jenž do té doby zaujímal postavení jediného odvolacího orgánu. Odvolací správní soudy působí jako odvolací instance pro administrativní tribunály. Ty jsou administrativně rozděleny do území pěti odvolacích soudů v Paříži, Bordeaux, Lyonu, Nancy a Nantes.

Správní tribunály

V tomto případě se jedná o správní soudy činné na nejnižší instanci. Pokud není zákonem stanoveno jinak, jsou tyto soudy stanoveny jako soudy první instance, proti jejichž rozhodnutí se lze odvolat u odvolacích správních soudů nebo u Státní rady.

V roce 1953 nahradily do té doby činné prefekturní rady. Někdy se též překládají jako všeobecné správní soudy. Ve Francii jich nalezneme 42. Jejich rozhodování probíhá kolegiálně, jen výjimečně rozhoduje ve věci pouze samosoudce. Místní příslušnost je dána sídlem správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal.

Specializované správní soudy

Stejně jako u obecných správních soudů i specializované správní soudy jsou instančně podřízeny Státní radě. Postrádá však některé klasické znaky soudních orgánů, a proto jsou někdy označovány jako kvazisoudní orgány. Ze své podstaty jsou zaměřeny na určitou problematiku a pro ni nutnou specializaci soudců. Zajímavé je, že jsou zakládány Státní radou na dobu neurčitou nebo naopak dobu přesně stanovenou. Příkladem může být Účetní dvůr, Komise pro případ uprchlíků nebo rozpočtový a finanční dvůr.

8.4 Řízení před správními soudy a druhy správních žalob

V případě soudního řízení správního se jedná o řízení autonomní, čili zahájení, průběh, řízení i vydání rozhodnutí se řídí zvláštními pravidly, která se liší od procesních norem práva občanského.¹⁰⁹

Mezi základní principy, na nichž je řízení před francouzskými správními soudy založeno, řadí zákon Code de Jurisdiction Administrative mimo jiné tyto, o kterých bude dále pojednáno:

- princip kontradiktornosti
- princip existence veřejného zpravodaje

¹⁰⁹ PÍTROVÁ, Lenka a Richard POMAHÁČ. *Evropské správní soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1998. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-183-0, str. 67

- princip tajného hlasování
- princip neodkladného účinku žaloby
- princip veřejného vyhlášení rozsudku

Správní řízení před soudy je vedeno na základě inkviziční zásady, kdy vedení procesu spadá do kompetence soudce a nikoliv dotčených stran. To znamená, že soud není vázán návrhy řízení a může provést i jiné důkazy než ty, které strany řízení navrhly.¹¹⁰ Ty pouze zakládají řízení na základě podání správní žaloby, dále řízení probíhá prostřednictvím výměny písemných vyjádření dotčených stran. Je-li tato žaloba podána se všemi požadovanými a zákonem stanovenými náležitostmi k věcně a místně příslušnému soudu, jmenuje předseda soudu zpravodaje, který provádí přípravnou fázi řešení.

V této přípravné fázi jsou strany sporu vyzvány, aby soudu v písemné formě předvedly svá stanoviska. Ta obsahují právní argumentaci, skutkové podstaty a návrhy důkazů. Dále probíhá fáze dokazování. Po uzavření přípravné fáze předá zpravodaj spis veřejnému zpravodaji, jenž vydává k případu stanovisko. To přednese na veřejném jednání, po němž následuje neveřejná porada a tajné hlasování.

Správní řízení probíhá písemnou formou prostřednictvím písemných podání. V úvahu též připadá jednání ústní, při něm je však možné pouze konzultovat již předložené důkazy v písemných podáních, nelze však předkládat důkazy nové. Řízení je zahájeno na základě písemné žaloby zaslané dotčenému správnímu orgánu. Tu může podat jakákoliv fyzická či právnická osoba, jež má na podání žaloby zájem. Lhůta pro její podání činí dva měsíce od vydání napadeného správního rozhodnutí. Řád správního soudnictví neupravuje obecný okruh účastníků. Nejsou vymezeny ani tzv. osoby zúčastněné na řízení.¹¹¹

¹¹⁰ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-518-2, str. 242

¹¹¹ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-518-2, str. 240

Princip kontradiktornosti stanovuje soudci povinnost informovat dotčené osoby o vedení řízení. Tyto mají právo se seznámit se všemi podanými důkazy a možnost vyjádřit se jak k důkazům, tak tvrzením druhé strany.

Jak již princip neodkladného účinku žaloby napovídá, správní žaloby nemají odkladný účinek, stejně jako odvolání či kasační stížnost. To shledávám jako velmi nepraktický prvek francouzského správního soudnictví. Je-li totiž později soudním rozhodnutím napadený správní akt shledán chybným a probíhá-li již jeho plnění, může toto způsobit újmu, kterou později nebude možno vykompenzovat či napravit. Správní soud může v tomto ohledu avšak rozhodnout o náhradě škody.

Řízení před správními soudy je neveřejné, samotné rozhodnutí je následně vyhlášeno v souladu s výše uvedeným principem veřejně na veřejném jednání.

Francouzské správní soudnictví je dvouinstanční. Strany řízení tedy mohou v dvouměsíční lhůtě po doručení rozhodnutí podat odvolání proti rozhodnutí prvoinstančního soudu k správnímu odvolacímu soudu případně též Státní radě. Vydali-li napadené rozhodnutí specializovaný správní soud, je možné podat odvolání k jemu nadřazenému orgánu nebo Státní radě.

Samotné řízení před správními soudy probíhá neformální formou. Soudci správních soudů na sobě nemají během jednání talár, vyjadřovat se mohou samotné strany a nikoliv pouze prostřednictvím advokátů. Výjimku v tomto případě představuje řízení před Státní radou, kdy je zastoupení vyžadováno.

Správní rozhodnutí mohou být ze strany správní justice zrušena na základě stížnosti pro překročení pravomoci. Tato stížnost se může týkat jak individuálního tak také normativního správního aktu vydaného orgánem státní správy, místní samosprávy nebo institucemi pověřené výkonem veřejné správy. K jejímu podání není zapotřebí porušení subjektivního práva.

Francouzské správní soudnictví rozlišuje dva druhy žalob. První z nich je žaloba na zrušení správního aktu směřující proti jeho nezákonnosti a dožadující se pouze jeho zrušení. Druhý druh žaloby napadá státní správu nebo jejím prostřednictvím vydaný akt kvůli porušení určitého subjektivního práva v plné jurisdikci. V tomto případě může soudce napadené rozhodnutí nejen zrušit, ale také změnit, učinit rozhodnutí ve věci nebo přiznat škodu.¹¹² Podaná žaloba ve své podstatě nemá odkladný účinek. Důvody pro napadení správního rozhodnutí definuje francouzská úprava takto:¹¹³

- nedostatek kompetence správního orgánu
- formální nedostatky
- procedurální nedostatky, které mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí
- porušení práva – rozpor správního aktu s objektivním právem
- omyl ve skutku
- použití špatné právní normy
- zneužití pravomoci správního orgánu

Soudce správního soudu rozhoduje o otázkách na úseku celé veřejné správy. Pod kontrolu tedy spadá jak činnost orgánů státní správy, tak také činnost orgánů místní samosprávy a i dalších veřejných institucí. Žaloba může napadnout pouze rozhodnutí vydané správním orgánem, není tedy možné napadnout, jiné akty vydané orgány, které nevykonávají veřejnou správu. Žalobou může být tedy napaden akt vydaný orgánem státní správy, místní samosprávy, institucemi pověřenými výkonem veřejné správy nebo „veřejnou službou“, žaloba může být založena na činnosti i nečinnosti.¹¹⁴

¹¹³PÍTROVÁ, Lenka a Richard POMAHÁČ. *Evropské správní soudnictví*. Praha: C.H. Beck, 1998. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-183-0, str. 71

¹¹⁴KARBANOVÁ, Lenka. *Správní soudnictví v ČR a ve Francii*. Bmo, 2011. Diplomová práce. Masarykova Univerzita, str. 42

8.5 Opravné prostředky

V porovnání se systémy správního soudnictví jiných států neplatí ve Francii podmínka, dle které je pro podání správní žaloby nezbytné vyčerpání všech opravných prostředků ve správním řízení.¹¹⁵

Opravné prostředky se sestávají z odvolání a kasační stížnosti. Odvolání se podává do rukou Státní radě nebo odvolacímu správnímu soudu. Účelem kasační stížnosti je zjistit, zda je to které soudní rozhodnutí v souladu s právem. Kontroluje tedy zákonnost rozhodnutí z pohledu právního, ne však skutkového. To znamená, že Státní rada v případě podání kasační stížnosti proti rozhodnutí nižšího soudu přezkoumává pouze jeho soulad se zákonem. V případě souladu rozhodnutí se zákonem toto potvrdí, v opačném případě zruší a vrátí nižšímu orgánu k novému projednání. Lhůta k jejímu podání činí stejně jako u odvolání dva měsíce od doručení rozhodnutí. Podané odvolání ani kasační stížnost stejně jako podání správní žaloby nemá odkladný účinek, což často podléhá kritice. Avšak na rozdíl od české úpravy mají francouzské správní soudy pravomoc rozhodovat též o případné náhradě škody.

Francouzský model správního soudnictví do velké míry ovlivnili vývoj a podobu správního práva a soudnictví a v mnoha dalších evropských zemích jako jsou země Beneluxu, nebo jižní Evropy – Španělsko, Itálie a Řecko. Svou roli sehrál i při formování německého správního soudnictví, o němž bude pojednáno v následující kapitole práce.

¹¹⁵ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-518-2, str. 240

9 NĚMECKÉ SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ

Německý model správního soudnictví, často označovaný jako středoevropský, měl zásadní vliv na tvorbu modelů správního soudnictví i v jiných zemích střední Evropy, mimo jinými také Rakousko a zprostředkovaně přes něj i na podobu správního soudnictví v českých zemích.

9.1 Historický vývoj

Za první snahu zavést v Německu systém správního soudnictví můžeme uvést rok 1848 a přijetí článku 182 říšské ústavy ve Frankfurtu. Dle něj mělo být správní soudnictví svěřeno do kompetence obecných soudů. K zavedení tohoto systému do praxe však nedošlo.

Díky roztržičnosti Německa samostatných států až do jeho sjednocení v 19. století se zde systém správního soudnictví rozvíjel v územně oddělených celcích. Současnou podobu nejvíce ovlivnily modely jižních (Bavorsko a Sasko) a severních (Prusko) oblastí.

Začněme právní úpravou jihoněmeckou, na jejíž formování měla nemalý podíl právní úprava francouzská. Dle ní vznikly v těchto státech speciální státní či apelační rady, jež působily jako záruka nestranného projednávání stížností vůči rozhodování správních úřadů. Tyto rady byly sice formálně odděleny od obecných soudů, disponovaly však plnou soudcovskou nezávislostí. Jihoněmecké správní soudnictví bylo založeno na myšlence soudní ochrany subjektivních práv, která byla poskytována alespoň v nejvyšší instanci správními tribunály.¹¹⁶

Právní úprava pruská se do značné míry od té jihoněmecké odlišovala. Zde jako orgány správního soudnictví působily na nižší instanci orgány samosprávy a to na úrovni krajské, městské a okresní. Až poslední stupeň rozhodování spadal pod moc soudní,

¹¹⁶ MACUR, Josef. *Správní soudnictví*. Brno: Universita J.E. Purkyně, 1986, str. 42

která tu byla představována vrchním soudem.¹¹⁷ Dále byly určeny případy, ve kterých se jedná o správní spory. Dalším zásadním rozdílem mezi oběma úpravami bylo pruské přezkoumávání správních aktů jak z hlediska zákonnosti, tak také účelnosti.

Na severu země v Prusku bylo prvním krokem k vytvoření systému právní kontroly správních aktů v moderním slova v roce 1808 smyslu vymezení kompetencí těchto administrativních tribunálů a řádných soudů. Jih země se vydal poněkud jiným směrem a založil tzv. státní rady, jež měly zaručovat nestranné projednávání stížností na rozhodování správních úřadů.

Rozdíly mezi jihoněmeckou a severoněmeckou právní úpravou tak způsobily jakousi dualitu typů veřejnoprávní jurisdikce¹¹⁸. I přes snahu v období sjednocení Německa nedošlo kvůli sporům o to, která právní úprava by byla pro jednotné Německo nejvhodnější, k vytvoření jednotného systému správního soudnictví, i když byl patrná jistá dominance modelu severoněmeckého. Do jisté míry se to podařilo až v období Výmarské republiky především založením říšskoněmeckého správního soudu, kdy se vycházelo ze systému severoněmeckého. Správní soudnictví bylo dokonce i ústavně zakotveno, což nepochybně znamenalo velký pokrok v jeho dosavadním vývoji.¹¹⁹ Avšak s nástupem nacistů k moci důležitost správní justice postupně klesala, až v srpnu 1944 zanikla úplně. K jeho postupnému znovuoobnovení došlo po skončení války, přičemž se při něm vycházelo z tradice jihoněmecké oddělení justice a správy až do roku 1949, kdy základní zákon dal správnímu soudnictví jasnou definici specializované soustavy veřejnoprávního soudnictví.

¹¹⁷ MACUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. str. 102

¹¹⁸ PÍTROVÁ, Lenka a Richard POMAHAČ. *Evropské správní soudnictví*. Praha: C.H. Beck, 1998. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-183-0, str. 102

¹¹⁹ PÍTROVÁ, Lenka a Richard POMAHAČ. *Evropské správní soudnictví*. Praha: C.H. Beck, 1998. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-183-0, str. 103

9.2 Právní úprava

Podobně jako v České republice, i německá právní úprava soudní kontroly a správního soudnictví je soustředěna do jednotného dokumentu, jakým je u nás soudní řád správní. V Německu je jím Verwaltungsgerichtsordnung (dále VwGO) vydaný v roce 1960. A podobně jako u nás jsou i německé správní soudy součástí moci soudní, v Německu však nejsou součástí soustavy obecných soudů, nýbrž tvoří svou vlastní odnož správního soudnictví. Německý model správního soudnictví se vyznačuje soustředěním soudní kontroly správních aktů pod jednotný procesní režim a vytvoření specializovaných justičních orgánů.¹²⁰

Současnou podobu německého správního soudnictví lze charakterizovat jako koncertovaný systém vyznačující se soustředěním soudní kontroly správních aktů pod jednotný procesní režim a vytvořen specializovaných justičních orgánů oddělených od orgánů správních.¹²¹

Německé správní soudnictví je založeno na jednotném procesním režimu se subsidiárním použitím občanského soudního řízení. Dle VwGO rozhodují správní soudy podle principu generální klauzule, což znamená, že všechny správní soudy jsou zmocněny k rozhodování o všech veřejnoprávních sporech. Všechny správní soudy jsou oprávněny rozhodovat všechny veřejnoprávní spory s výjimkou těch, jež spadají pod Spolkový ústavní soud. Obecné soudy pak rozhodují všechny spory a všechny věci trestní, pokud nejsou svěřeny orgánům správním. Tímto způsobem je vyjádřen princip jednotného systému soudnictví, kdy soudce správního soudu může řešit otázky civilní a naopak civilní soudce může rozhodovat otázku veřejného práva.¹²²

¹²⁰ MEZEROVÁ, Jana. *Správní soudnictví*. Brno, 2006. Diplomová práce. Masarykova univerzita v Brně, str. 7

¹²¹ PÍTROVÁ, Lenka a Richard POMAHAČ. *Evropské správní soudnictví*. Praha: C.H. Beck, 1998. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-183-0, str. 101

¹²² PILÁTOVÁ, Radka. *Správní soudnictví a jeho komparace se zeměmi EU*. Brno, 2007. Diplomová práce. Masarykova univerzita. Vedoucí práce JUDr. Stanislav Sedláček PhD., str. 82

9.3 Organizace správního soudnictví

Z teoretického hlediska stojí systém německého správního soudnictví na pomezí francouzského a anglického modelu jednoty soudní moci. V tomto ohledu se hovoří o německém systému jako o syntéze francouzské specializace a anglického systému jednotného soudnictví. Vykonáváno je nezávislými soudy, jež jsou funkčně odděleny od správních orgánů. Tyto soudy se neřadí do soustav soudů obecných, nýbrž tvoří samostatnou specializovanou část soudnictví, založenou na trojinstančním principu. V první instanci rozhodují soudy místní, popřípadě městské, v druhé instance soudy spolkových zemí a v třetím pak spolkový správní soud.

Základní zákon Spolkové republiky Německo, mající stejnou váhu jako naše Ústava, zakotvuje v článku 95 specializovanou jurisdikci správních soudů. Dle tohoto článku patří správní soudy do justice jako takové a disponují rovnocenným postavením vůči ostatním soudům. Obecně je soudní moc uspořádána následovně:¹²³

- ústavní soudnictví
- řádné soudy
- všeobecné správní soudy
- zvláštní soudy

Z výše uvedeného je patrné, že německá soustava všeobecné-správních soudů je jednou ze čtyř soustav soudnictví. Ústavní soudnictví se skládá ze Spolkového ústavního soudu a ústavních soudů jednotlivých spolkových zemí. Disponuje působností na úseku dohledu nad dodržováním ústavnosti. Řádné soudy působí na úseku civilního a trestního řízení a také ve věcech soukromoprávních sporů veřejnoprávních korporací. Zvláštní soudy (finanční, sociální, pracovní) tvoří své vlastní systémy. Samotná soudní kontrola administrativy spadá do kompetence správních soudů.

¹²³ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Hlava 9 dostupné z <https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg/245216>

Někdy se tyto označují také jako část všeobecné správní soudnictví, kam se řadí právě obecné správní soudnictví, a část zvláštní správní soudy, kam se řadí právě soudnictví sociální, pracovní a finanční. Samotnou odnož správního soudnictví lze tedy dále dělit do čtyř větví a to:¹²⁴

- obecné správní soudnictví
- sociální správní soudnictví
- finanční správní soudnictví
- pracovní správní soudnictví

Tento německý typ správní justice se nazývá výstižně všeobecné správní soudnictví, neboť existují ještě zvláštní správní soudy – finanční (daňové), sociální či pracovní.¹²⁵ Nás ale bude zajímat pouze první oblast – (vše)obecné správní soudnictví. Specifikum německé úpravy správního soudnictví pramení ze skutečnosti, že je Německo spolkovým federálním státem. Proto musíme rozlišit mezi právní úpravou na federální úrovni a úrovni jednotlivých spolkových zemí. Dle VwGO rozlišujeme tři úrovně obecných správních soudů:

- Spolkový správní soud – Bundesverwaltungsgericht
- vrchní správní soudy – Oberverwaltungsgerichte, Verwaltungsgerichtshöfe
- správní soudy – Verwaltungsgerichte

Správní soudy a vrchní správní soudy jsou činné na úrovni zemské, spolkový správní soud pak na úrovni federální. Kromě těchto existují také zvláštní soudy na spolkové úrovni. Tyto federální soudy působí většinou jako odvolací nebo poslední instance.

V obecném správním soudnictví jsou v první instanci činné správní soudy, v první instanci nebo jako odvolací vrchní správní soudy a jako poslední, odvolací nebo mimořádně první instanci Spolkový správní soud se sídlem v Berlíně. Ten funguje jakožto orgán federální, správní a vrchní správní soudy jakožto orgány zemské. Na

¹²⁴ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, hlava 9, článek 95, dostupné z <https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg/245216>

¹²⁵ Gaertner, H. Stručný přehled správního soudnictví a řízení před správními soudy v SRN, Správní právo, 2003, č.2.

rozdíl od českého správního soudnictví, kde soudy rozhodují pouze krajské soudy v jedné instanci, v Německu rozhodují soudy ve dvou až třech instancích.

Organizace obecných soudů a řízení před nimi je upravena spolkovým zákonem o správních soudech z roku 1960. V čele Spolkového správního soudu stojí prezident a viceprezident, rozhodování probíhá v tříčlenných, pětičlenných nebo senátech složeném ze šesti soudců. Zvláštností německé úpravy je skutečnost, že se na rozhodování správních soudů mohou podílet též soudci laičtí. Rozhodování vrchních správních soudů probíhá v senátech trojčlenných nebo pětičlenných. I zde mohou být rozhodování přítomni dva soudci laičtí. Správní soudy na nejnižší úrovni se sestávají z pěti členů – tří soudců a dvou laických soudců.

Institut laických soudců je v německé úpravě přítomen za účelem větší věrohodnosti a důvěry občanů vůči soudnictví. Laičtí soudci ztělesňují úlohu jakýchsi zástupců lidu a vybraných z lidu. Voleni jsou tito soudci na základě rozhodnutí speciálního výboru ze seznamu sestaveným komunálním výborem kraje nebo statutárního města zvoleným příslušným zastupitelstvem. Většinou se jedná o odborníky s praxí ve veřejné správě. Disponují pak stejnou kompetencí a stojí ve stejném postavení jako soudci soudů obecných. Naproti tomu v české úpravě jsou k rozhodování ve správních záležitostech zmocněni pouze soudci z povolání.

Zvláštním prvkem německé úpravy je též institut státního návladního někdy označovaného jako zástupce veřejného zájmu, za účelem hájení veřejného zájmu před správními soudy. Právní úprava rozeznává zástupce spolkového federálního zájmu a zástupce veřejného zájmu na úrovni jednotlivých spolkových zemí. Federální zástupce se stanovován obligatorně, na úrovni spolkové země pak fakultativně.

9.4 Řízení před správními soudy a druhy správních žalob

Dle právní úpravy mohou být ve správním soudnictví přezkoumávány jak individuální, tak normativní správní akty z hlediska zákonnosti. Zahájení řízení před správním soudem lze zahájit až po vyčerpání opravných prostředků. Prvním z nich je rozklad. Ten

je opravným prostředkem ve správním řízení, za druhé návrhem na zahájení řízení, které je z hlediska správního soudnictví řízením přípravným někdy též označované jako řízení o odporu. Pro řízení o odporu je příslušný ten správní orgán, který dotčený správní akt vydal. Ten může odpor zamítnout, potvrdit ho a tím správní akt zrušit. Neměla-li osoba podávající odpor s tímto řešením spokojena, může se odvolat žalobou u správního soudu.

V soudním řízení správním se důsledně dodržuje dispoziční princip, z čehož vyplývá, že zahájení z úřední moci není možné. Dále se všeobecně uplatňuje vyšetřovací zásada, kdy soud přezkoumává skutkový stav bez vázanosti na návrhy zúčastněných. Při zjišťování skutkového stavu věci nese hlavní zodpovědnost právě soud. Žalobce předkládá důkazy během ústního projednávání případu, žalovaný a případné další osoby mají právo se k předloženým důkazům vyjádřit a předložit své vlastní.

Okruh účastníků v řízení před správními soudy je zákonem vymezen na žalobce, žalovaného, osoby zúčastněné na řízení, jichž se rozhodnutí soudu dotýká a za určitých podmínek též tzv. zástupce veřejného zájmu.

V řízení před správními soudy prvního stupně není povinné zastoupení, na rozdíl od řízení před vrchními správními soudy a Spolkovým správním soudem, kde je povinné zastoupení advokátem nebo jinou kvalifikovanou osobou (akademikem).¹²⁶

Řízení před správními soudy probíhá ústní formou a veřejně. Ústní projednávání završuje soudce, následuje porada soudců a dále závěrečné hlasování. Správní soudy vydávají své rozhodnutí rozsudkem, rozhodnutím nebo usnesením, o žalobách pouze rozsudkem.

Druhy správních žalob zná německá legislativa tyto:

¹²⁶ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-518-2, str. 206

- žaloba na zrušení správního aktu
- žaloba na vydání správního aktu
- obecná žaloba na plnění
- určovací žaloba
- návrh na provedení kontroly podzákonné právní normy

Žaloba na zrušení správního aktu (Anfechtungsklage) je určena k právní ochraně před účinky správního aktu, který je nezákonný (protiprávní) anebo nicotný.¹²⁷ Žalobou na vydání správního (Verpflichtungsklage) aktu se lze domáhat právní ochrany v případech, kdy bylo vydání správního aktu opomenuto anebo zamítnuto.¹²⁸ Obecná žaloba na plnění (Allgemeine Leistungsklage) je druh žaloby určený pro případy napadnutí jakékoliv jiného počínání správního orgánu, než je vydání správního aktu. Určovací žalobou (Feststellungsklage) se lze domáhat jednak určení, zda právní vztah existuje anebo nikoliv a také lze jejím prostřednictvím požadovat určení nicotnosti správního aktu.¹²⁹ Poslední druh žaloby (Normenkontrollantrag) je dle právní úpravy v §47 VwGO příslušný k přezkoumávání platnosti podzákonných právních norem. Podání žaloby nemá odkladný účinek, na návrh žalobce však může být přiznán. Je-li žaloba přípustná, pak může soud vydat rozhodnutí ve věci usnesením nebo rozsudkem.

9.5 Opravné prostředky

Proti rozhodnutím správních soudů je možné odvolat se u vrchních správních soudů. Zde narážíme na odlišnost české právní úpravy, kde správní soudy působí pouze v jedné instance a to na úrovni krajské, výjimečně je možné podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu.

¹²⁷ WÜRTENBERGER, Thomas. *Verwaltungsprozessrecht: Ein Studienbuch, Rechtsstand: voraussichtlich Mai 2010*. 3. Aufl. München: Beck, 2010. ISBN 978-340-6606-038, str. 148

¹²⁸ WÜRTENBERGER, Thomas. *Verwaltungsprozessrecht: Ein Studienbuch, Rechtsstand: voraussichtlich Mai 2010*. 3. Aufl. München: Beck, 2010. ISBN 978-340-6606-038, str. 153

¹²⁹ MICENKOVÁ, Mária. *Správní soudnictví ve Spolkové republice Německo*. Praha, 2014. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze., str. 31

Řádnými opravnými prostředky před správními soudy jsou odvolání, revize a stížnost. Mimořádný opravný prostředek zná právní úprava jediný a to obnovu řízení.

Z přezkumné pravomoci správních soudů jsou na rozdíl od české úpravy vyjmuty záležitosti politické povahy. Mimo rozhodování o sporech mezi úřady a občany rozhodují správní soudy také o kompetenčních a dalších správně-právních sporech mezi obcemi a státem.

10 KOMPARACE ČESKÉHO SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ S VYBRANÝMI MODELÝ

Na základě poznání jednotlivých modelů správního soudnictví v České republice, Německu a Francii již nyní můžeme provést ono v úvodu slíbené vzájemné srovnání. Z této komparace potom získáme doporučení, které instituty ze zahraničních právních úprav by bylo vhodné aplikovat i na náš systém a naopak, co v našem případě funguje lépe.

10.1 Historický vývoj

S komparací je vhodné začít hned u samotného historického vývoje jednotlivých systémů. Historicky nejstarší je bez jakékoliv pochybnosti systém francouzského správního soudnictví. Jeho počátky se datují již do dob 17. – 18. století, zatímco u nás a v Německu se o počátcích správního soudnictví dá hovořit až ve spojitosti s rokem 1848. Nejenže tedy ve Francii byly základy tohoto odvětví položeny mnohem dříve, jeho vývoj probíhal kontinuálně a v jednom směru. To samé nemůžeme tvrdit o vývoji našem území a území Německa. V Německu se systém správního soudnictví vyvíjel po dvou osách severoněmecké a jihoněmecké, přičemž jejich dominance nebyla v různých historických údobích vždy jednoznačná. Na území českých zemí byl od svého počátku pro formování podoby správního soudnictví dominantní systém rakouský značně ovlivněný systémem německým, a to i po rozpadu Rakouska-Uherska. V případě Německa byl vývoj ve 20. století na několik let přerušen, v případě České republiky respektive tehdejšího Československa na desítky let a v obou případech byl dosavadní systém nahrazen systémem zcela odlišným. Toto pak způsobilo jisté komplikace s navázáním na původní tradici, což bylo patrné zejména v české úpravě, kdy poměrně dlouhou dobu nebylo jasné, jak systém správního soudnictví zorganizovat.

Srovnáním historického vývoje jsem chtěla poukázat na to, že odlišnosti v historickém vývoji se dle mého úsudku promítli také do dnešní podoby jednotlivých systémů. Díky jeho dlouholeté tradici je systém francouzského správního soudnictví v porovnání se

systemem českým propracovanější, specializovanější a v důsledku toho i efektivnější. Historický vývoj také nepochybně ovlivnil skutečnost, že francouzské správní soudy tvoří institucionálně oddělenou kategorii orgánů spadajících pod moc výkonnou, zatímco ze stejných příčin jsou u nás správní soudy pouze odnoží soudů obecných a dle mého názoru vhodněji spadajících pod moc soudní.

10.2 Právní úprava

Co se právního dokumentu upravující správní soudnictví týče, najdeme v německé legislativě dokument *Verwaltungsgerichtordnung*, který je v podstatě obdobou českého soudního řádu správního. Francie žádný takový jednotný dokument nemá. V jejím případě se spíše jedná o souhrn různých právních předpisů vztahujících se k úseku správního soudnictví. To můžeme opět vztáhnout do jisté míry k historickému vývoji, kdy jak vznikaly jednotlivé nové instituty francouzského správního soudnictví, vznikaly také jejich právní úpravy. Tyto byly sjednoceny do celistvého zákoníku správního soudnictví *Code de justice administrative* až v roce 2001. Německý ekvivalent českého soudního řádu správního *Verwaltungsgerichtordnung* vešel v platnost v roce 1960 a od té doby se uplatňuje bez žádné zásadní změny dodnes. V tomto směru má česká právní úprava dokument nejmladší – soudní řád správní v platnosti od roku 2002. Tento vznikl až v důsledku kritiky právní úpravy devadesátých let.

10.3 Organizace správního soudnictví

Jako další bod komparace jsem určila organizaci správního soudnictví. Pro připomenutí zopakuji, že za výkon správního soudnictví jsou u nás zodpovědné obecné krajské soudy, které na úseku správního soudnictví rozhodují prostřednictvím specializovaných senátů a samosoudců. Nad nimi stojí jako vrcholný orgán českého správního soudnictví Nejvyšší správní soud. Krajské soudy rozhodují velkou většinu správně-právních sporů v první instanci. Nejvyšší správní soud nemá primárně postavení odvolacího soudu. Lze u něj sice uplatnit kasační stížnost, ale to jen ve výjimečných případech. České správní soudnictví nevytváří samostatnou soudní soustavu, nýbrž je součástí soudnictví obecného.

Na rozdíl od toho ve Francii je správní soudnictví od toho obecného jasně institucionálně oddělené a specializované. Česká úprava v zásadě nečiní rozdíl mezi obecným a správním soudnictvím, to je totiž součástí soudnictví obecného. Mezi obecným a správním soudnictvím tak v české úpravě panuje silnější vazba než ve francouzském. Soudní kontrola správních aktů neprobíhá ve francouzském systému tak jako u nás obecnými soudy a cestou obecného práva, ale správními soudy cestou správního práva. Co více, francouzské správní soudnictví nespadá do kompetence moci výkonné, jak je tomu u nás, nýbrž je součástí moci soudní. Oproti českému i německému systému tedy orgány soudní moci neřeší záležitosti státu a jeho správy. Historická příčina tohoto faktu tkví ve skutečnosti, kdy se správní soudnictví vyvinulo z původního orgánu veřejné správy – Státní rady.

Z organizačního hlediska si musíme povšimnout, že francouzský systém je více členitý a specializovaný a to jak institucionálně, tak územně. Soustava soudů je třístupňová. Máme tu správní soudy na nejnížší úrovni sídlící v každém departmentu rozhodující v první instanci. Na rozdíl od českého správního soudnictví jsou ve Francii činné také odvolací soudy těchto prvoinstančních správních soudů. Jako nejvyšší stupeň správního soudnictví funguje již zmíněná Státní rada, která by se při troše dobré vůle dala srovnat s naším českým Nejvyšším správním soudem. Oba dva jsou sice vrcholným orgánem správního soudnictví, působí na sjednocení správní judikatury a disponují postavením orgánu poslední instance (například v případě zrušení opatření obecné povahy), ve výjimečných právních předpisech stanovených případech též rozhodují jako soud jediné instance, ovšem Státní rada disponuje navíc pravomocí poradního orgánu francouzské vlády, kdy se vyjadřuje k návrhům schvalovaných zákonů a jiných vládních předpisů. Pro tuto pravomoc bychom mohli Státní radu přirovnat k české legislativní radě vlády, jež také působí jako poradní orgán při tvorbě a schvalování nových právních předpisů. Avšak samotný český Nejvyšší správní soud jakoukoli konzultativní pravomoc vůči vládě nemá.

Kvůli skutečnosti, že francouzské správní soudy spadají do moci výkonné a přesto rozhodují na úseku veřejné správy, vznikají pochybnosti o jejich soudcovské

neutrannosti, jež je jasným požadavkem ve vyspělém právním státě. Zdá se totiž, že je-li správní justice součástí veřejné správy, má příliš blízko k předmětu, o kterém rozhoduje. Hrozí tím porušení zásady, že nikdo nesmí být soudcem ve své vlastní věci. K tomu ještě přispívá samotné postavení Státní rady, která se nepřímým podílem na vydávání vládních předpisů a v jejímž čele stojí předseda vlády.

Na druhé straně je nutné si uvědomit, že vzhledem k příslušnosti francouzských správních soudů pod moc výkonnou, jsou též francouzští správní soudci příslušníky moci výkonné. Funkci francouzských správních soudců tedy vykonávají bývalí státní úředníci. Jako takoví mají zkušenosti z oboru veřejné správy, a tudíž mohou být zkušenostmi vzděláni a informováni o předmětu, o kterém na úseku správního soudnictví rozhodují, dokonaleji než soudci z povolání.

Mimo tuto soustavu stojí ještě dva druhy soudních respektive kvazisoudních orgánů, a sice specializované správní soudy pro určité oblasti veřejné správy a tzv. tribunál konfliktů, do jehož kompetence spadá projednávání kompetenčních sporů. Díky tomu, že v České republice žádný podobný orgán nemáme, rozhoduje se o kompetenčních sporech přímo v rámci správního soudnictví.

Německý model stojí svou organizací na pomezí mezi francouzskou a německou úpravou. Německé správní soudnictví vykonávají koncentrované a specializované správní soudy, oddělené od správních orgánů. Oproti francouzskému systému patří tyto do moci soudní, na rozdíl od naší úpravy, kde správní soudy spadají do soustavy obecných soudů, však tvoří samostatnou soudní soustavu stejně jako francouzské soudní orgány. Tím, že tedy správní soudy spadají pod moc soudní a ne výkonnou se německý systém podobá systému českému, svou specializací a oddělením správních soudů od soudů obecných se podobá spíše systému francouzskému.

Stejně jako ve Francii a na rozdíl od České republiky je soustava soudů třístupňová, respektive dvoustupňová. V každém případě v obou zmiňovaných systémech existují oproti českému správnímu soudnictví odvolací soudy. Na nejvyšší úrovni se nachází správní soudy první instance, nad nimi stojí vrchní správní soudy a na vrcholu soustavy

leží Spolkový správní soud. I zde existují specializované správní soudy zabývající se vymezenými záležitostmi náležících do okruhu správní justice. Díky tomu, že u nás tyto specializované orgány chybí, mají české správní soudy určenu širší pravomoc a působnost. V Německu například nespádají oproti české úpravě do pravomoci správních soudů věci politické povahy.

10.4 Řízení před správními soudy a druhy správních žalob

Základním rozdílem mezi naší úpravou a úpravou dvou srovnávaných zemí je fakt, že v českém správním soudnictví se posuzuje zákonnost pouze individuálních správních aktů. Ve Francii a Německu spadá do kompetence správního soudnictví posuzování zákonnosti také u správních aktů normativních. Rozdíl mezi těmito dvěma typy správních aktů je uveden v předchozí kapitole práce.

Základní typy žalob se ve všech zemích více méně shodují v čele s žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, jež je přítomna ve všech třech systémech. Kvůli nižší specializaci v českém správním soudnictví nalezneme větší záběr a spektrum žalob širší a i taxativní výčet vyšší než v ostatních dvou systémech.

Ve Francii a Německu lze rozhodnutí správního soudu v první instanci napadnout řádnými opravnými prostředky podanými k odvolacím soudům – v případě Francie odvolacím správním soudům, v případě Německa k vrchním správním soudům. Případně lze podat též mimořádné opravné prostředky u Státní rady či Německého spolkového soudu. V České republice takovýto odvolací mezistupeň neexistuje. V roce 2000 byl u nás Ministerstvem vnitra sice předložen návrh na zavedení správního řízení ve druhém stupni prostřednictvím založení tzv. odvolacích kolegií, tento návrh však nebyl přijat, a tak i nadále zůstává řízení před českými správními soudy bez odvolací instance.

Zajímavou odlišnost francouzského systému představuje skutečnost, že žalobu ke správnímu soudu je možné podat i bez vyčerpání opravných prostředků. V Německu

stejně jako u nás je nutné nejprve vyčerpat opravné prostředky než je věc postoupena do řízení před správním soudem.

Další odlišností francouzské úpravy je skutečnost, že v ní na rozdíl od úpravy české a německé nemá podání žaloby, odvolání ani kasační stížnosti odkladný účinek. Přesněji řečeno automatický odkladný účinek nenalezneme ani v jedné z úprav, avšak v české a německé soud může odkladný účinek těchto institutů na návrh stěžovatele přiznat. Ve francouzské úpravě tuto možnost nenalezneme. To ovšem klade vysoké nároky na správnost, do jisté míry i rychlost soudního rozhodování a všeobecně vyžaduje vysokou úroveň soudní kultury. V tomto ohledu disponují francouzské správní soudy možností přiznat alespoň případnou náhradu škody. V českém systému rozhodují o přiznání náhrady škody soudy obecné.

Odlišný německý institut naopak představují tzv. laičtí soudci a funkce zástupce veřejného zájmu. Laičtí soudci disponují stejným postavením a statutem jako soudci z povolání. Nic takového u nás možné není, stejně tak jako v české úpravě nenalezneme institut zástupce veřejného zájmu. Pojem laických soudců je nutné chápat jako osoby, které sice nemají přidělený status soudce z povolání dle požadavků stanovených příslušným právním předpisem, jedná se však o osoby, které disponují dlouholetou zkušeností z oboru veřejné správy. Jistou podobnost s německým zástupcem veřejného zájmu shledávám s naším ochráncem veřejných práv. V německém případě se však jedná o více judicializovanou funkci s dle mého názoru účinněji přidělenými a specifikovanými pravomocemi, díky nimž přisívá k ochraně veřejných práv efektivněji než český ochránce veřejných práv.

10.5 Pozitiva a negativa jednotlivých systémů

Z výše uvedeného docházím k závěru, že zatímco francouzský systém správního soudnictví je diametrálně odlišný, s německou úpravou si je ta česká v mnoha ohledech podobná. To je samozřejmě dáno jednak geografickou polohou obou zemí, za druhé historickým vývojem, kdy české dějiny byly přímo ovlivněny spíše vlivem německým než francouzským. Oba dva srovnávané systémy jsou mnohem členitější

s propracovanější strukturou, zde ale musíme brát v potaz rozlohu jednotlivých zemí a komplikovanější správní uspořádání. Díky větší rozloze a tím pádem většímu počtu případů projednávaných ve správním soudnictví, si oba zmíněné systémy mohou dovolit větší množství orgánů tyto případy projednávající. To následně umožňuje také jejich vyšší specializaci.

Osobně mne zaujal francouzský systém pro svou vysokou míru specializace a odbornosti. Vedle tří stupňů správních soudů obecných zde dále na úseku správního soudnictví existují správní soudy speciální a tzv. tribunál konfliktů. Je tedy zaručeno náležité a odborné projednání věci. Na druhé straně se francouzskému systému může vytknout příslušnost správních orgánů pod moc výkonnou. Tato příslušnost by se mohla zdát a dle mnohých také je nežádoucí a navíc nebezpečná pro nestrannost a nezávislost správních soudů. Nemyslím si ale, že by to byla opodstatněná obava. Pro nás je možná těžké si představit příslušnost soudních orgánů pod moc výkonnou, avšak jsou-li správně nastaveny atributy rozhodování v příslušné právní úpravě, nemyslím si, že je potřeba se o ohrožení nestrannosti a nezávislosti soudů obávat. V tomto směru lze ovšem českou právní úpravu hodnotit jako vhodnější proto, že správní a soudní orgány jsou mezi sebou striktně oddělené.

Na druhou stranu je možné ve francouzské úpravě ohodnotit pozitivně to, že funkci soudců správních soudů zastávají bývalí státní úředníci s dlouholetými zkušenostmi ze státní správy a tudíž vysokou mírou informovanosti o předmětu, o kterém rozhodují. Lze si tedy představit, že takovýto soudce může být vzdělanější o předmětu, o němž rozhoduje, více, než soudce z povolání, což může vést k efektivnějšímu rozhodování správních soudů.

Jako další negativum francouzské úpravy bychom mohli jmenovat skutečnost, že podání žaloby, odvolání ani kasační stížnosti nemá odkladný účinek a neexistuje ani možnost přiznat ho na návrh stěžovatele. V české a německé úpravě tato možnost existuje. Je jasné, že podá-li stěžovatel stížnost na správní rozhodnutí, probíhá-li již jeho plnění a přizná-li později orgán vyšší instance napadené rozhodnutí jako chybné, případně ho

zruší, může již stěžovateli vzniknout újma. V prospěch francouzské úpravy v tomto ohledu hovoří fakt, že přímo v rámci správního soudnictví lze přiznat stěžovateli náhradu vzniklé škody. Oproti tomu v české právní úpravě je o této náhradě rozhodováno v soudnictví obecném. Nabízí se ovšem otázka, zda by nebyla jednodušší možnost přiznat odkladný účinek výše zmíněných úkonů již předem, než následně rozhodovat o náhradě případně vzniklé škody. Tuto možnost bych hodnotila jako pozitivum české úpravy a jako vhodněji zvolený nástroj v porovnání s úpravou francouzskou. Zastávám totiž názor, že nelze samozřejmě a bez pochyby počítat s neomylností rozhodnutí správního soudu, a to jak v českém tak francouzském případě. Nemožnost přiznání odkladného účinku vyžaduje vysokou míru soudního rozhodování a úroveň soudní kultury vůbec. V českých podmínkách tedy vidím možnost přiznání odkladného účinku jako nutnost.

Podobný argument jako u francouzských správních soudců lze vztáhnout též k německému institutu tzv. laických soudců. I v tomto případě se nejedná o soudce z povolání se statutem uděleným státem na základě splnění zákonem daných podmínek, nýbrž o státní úředníky i jiné osoby, jež disponují bohatou zkušeností nabytou působením ve státní správě. Česká úprava nic takového nepřipouští, k rozhodování před správními soudy jsou zplnomocněny pouze soudci z povolání. Osobně si myslím, že v tomto ohledu česká úprava zaostává za úpravou francouzskou a německou a že by bylo vhodné umožnit též lidem se zkušenostmi z praxe rozhodovat na úseku správního soudnictví. Jako nejefektivnější se mi v tomto v případě zdá úprava německá, kde se na rozhodování podílejí jak řádní soudci, tak laičtí soudci s praktickou zkušeností. Tím je dle mého názoru dosaženo optimální kombinace.

10.6 Návrhy možných změn

V úvodu práce jsem formulovala myšlenku, že tím, že náš systém právního soudnictví vznikl až později než systémy dvou vybraných zemí, mohlo se české správní soudnictví poučit, převzít to „dobré“ a vyvarovat se toho „špatného“. Z mého pohledu nevnímám, že by k tomuto došlo. Z provedené analýzy a komparace bych české správní

soudnictví označila za dobrý systém, nicméně systém, který je i vzhledem ke svému stáří ve svých počátcích a bylo by žádoucí zavést do něj nové instituty po vzoru těchto dvou zemí.

Co vidím jako jednoznačný nedostatek v porovnání se srovnávanými systémy, je absence odvolacích soudů v českém správním soudnictví. Dále zřízení jakýchsi specializovaných ať soudních nebo kvazisoudních orgánů shledávám jako velmi účelné. V tomto ohledu se vyjadřuje i Sládeček: „idea zřízení specializovaných správních tribunálů není naší odborné literatuře neznámá, nepochybně stojí nikoliv za pouhou úvahou, ale i přímou podporu.“¹³⁰ Naše organizace správního soudnictví působí kvůli tomuto nedostatku z mého pohledu nedovyvinutým dojmem a nepropracovaně. I díky tomu se v soudním řádu správním dle mého názoru vyskytuje nepřehledné množství druhů žalob, což u srovnávaných systémů nenajdeme.

Jako žádoucí bych též označila zavést do české úpravy možnost podílet se na rozhodování správních soudů nejen soudcům z povolání, ale též odborníkům z oblasti veřejné správy. Oproti francouzskému a německému systému nemají čeští soudci rozhodující ve správním soudnictví zkušenost s veřejnou správou. I v tomto ohledu se tedy česká správní úprava jeví jako méně kvalitní. Ideální v tomto případě shledávám systém německý, kde se na rozhodování podílejí jak profesionální soudci, tak i laičtí soudci, jež jsou představováni právě těmito odborníky z řad bývalých státních úředníků. Zavedení tohoto prvku by dle mého názoru vedlo k efektivnějšímu a kvalitnějšímu rozhodování českých správních soudů.

Za úvahu by též stálo, zda by do kompetence českého správního soudnictví nemělo spadat kromě posuzování zákonnosti individuálních správních aktů též normativních správních aktů, tak, jak je tomu v obou srovnávaných systémech. Myslím si, že tato skutečnost by též přispěla k zvednutí úrovně českého správního soudnictví a zvýšení jeho důležitosti.

¹³⁰ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-518-2, str. 77.

Proti tomuto tvrzení by se dala vznést námitka, že v porovnání s Francií a Německem je Česká republika menším státem s méně komplikovaným správním členěním. Případné zavedení specializovaných a odvolacích orgánů by bylo finančně náročné, projednávaných případů není takové množství, aby bylo jejich zavedení ekonomicky výhodné. Argument menší rozlohy země a tudíž nevýhodnost případného zavedení specializovaných a odvolacích orgánů bych ovšem označila za neplnohodnotný. V zájmu zaručení dostatečné a kvalitní ochrany práv nelze brát v potaz rozlohu země. Jedno z možných řešení by například mohlo být zmenšení velikosti současných orgánů a zavedení nových specializovaných a odvolacích orgánů menší velikosti, tak aby to vyhovovalo jejich vytížení. Stejnou argumentaci bych použila i v případě projednávání jak individuálních, tak normativních správních aktů. Pokud je toto účelné a osvědčilo se v případě Francie a Německa, myslím, že by byl žádoucí zanést tuto úpravu i do české právní úpravy.

Pro zavedení odvolací instance mluví také fakt, že její absence působí na přetíženost Nejvyššího správního soudu. Ten totiž v podstatě její roli supluje, zabývá se odvolacími záležitostmi a plní tak v podstatě funkci odvolacího soudu. S tím ale právní úprava nepočítá, úkolem Nejvyššího správního soudu není sloužit primárně jako odvolací soud. To, že tak činní, se pak odráží ve skutečnosti, že Nejvyšší správní soud nemá dostatek kapacit a prostoru pro plnění svých primárních úkolů především jako sjednotitel správní judikatury. I tento argument tedy jasně hovoří ve prospěch zavedení odvolacích soudních orgánů.

V čem bych ohodnotila českou úpravu jako kvalitnější, je ve srovnání s francouzskou úpravou skutečnost, že správní soudy spadají pod moc soudní a ne moc výkonnou, a možnost přiznání odkladného účinku žaloby, odvolání a kasační stížnosti. Německou úpravu shledávám ve všech ohledech kvalitnější než úpravu českou. Myslím si tedy, že francouzský a německý systém správního soudnictví svou kvalitou a úrovní převyšuje naše správní soudnictví české. Příčiny k tomuto závěru bych hledala jednoznačně v několikasetleté či minimálně delší tradici a vývoji správního soudnictví ve zmíněných zemích. Nicméně by se dle mého názoru mělo české správní soudnictví jasně

institucionálně oddělit od soudnictví obecného, vytvořit propracovanější, členitější a specializovanější soustavu tak, jak je tomu ve srovnávaných případech. V tomto ohledu je česká právní úprava teprve ve svém procesu tvorby a utváření si svého místa v právním řádu. Všeobecně musím říci, že náš systém správního soudnictví je sice na solidní úrovni, jednoznačně by mu však prospěly dílčí úpravy po vzoru zemí západní Evropy.

ZÁVĚR

V mé práci jsem se soustředila na problematiku správního soudnictví z pohledu srovnání s vybranými evropskými systémy správního soudnictví. Na úvod jsem čtenáře seznámila se základními charakteristikami a informacemi o daném tématu. Práce provedla čtenáře historií správního soudnictví na našem území a rovněž nabídla možnost seznámit se s současnou podobou, organizací a legislativní úpravou českého správního soudnictví. Aby bylo možné srovnání, nestínila tyto výše zmíněné oblasti též pro jiné evropské státy, především se ale zaměřila na francouzský a německý systém správního soudnictví. Na tomto základě pak došlo k porovnání jednotlivých systémů.

Cílem mé práce bylo na základě popisu a rozboru jednotlivých modelů správního soudnictví ve vybraných zemích získat srovnání a zhodnocení o odlišnostech a o pozitivních a negativních prvcích jednotlivých modelů ve vztahu k systému českého správního soudnictví. To se mi podařilo.

Pro srovnání vybraných systémů jsem použila několik parametrů – historický vývoj, právní úpravu, organizaci správního soudnictví, řízení před správními soudy a druh správních žalob a jako poslední opravné prostředky. Tyto jsem prostudovala nejdříve u jednotlivých systémů správního soudnictví a následně je porovnávala. Na základě tohoto srovnání byly vyzdvihnuty jak pozitiva, tak negativa vybraných úprav a dále navrženo, které z odlišností cizích úprav by stálo za uvažování zavést i v systému českém.

Z výše uvedeného jsem došla k závěru, že české správní soudnictví zaujímá kvalitou své úpravy solidní postavení v porovnání s vybranými úpravami, leč obě dvě srovnávané úpravy lze označit jako kvalitnější a propracovanější. V českém správním soudnictví dle mého názoru chybí důležité prvky, jež v ostatních dvou úpravách nalezneme a jež by po zavedení do českého správního soudnictví vedly ke zvýšení jeho úrovně. Jako jednoznačné doporučení, jakým směrem by česká úprava mohla zlepšit svou pozici, bych uvedla zvýšení specializovanosti a odbornosti například prostřednictvím zavedení specializovaných orgánů a přiznání možnosti podílet se na

rozhodování i odborníkům s praxí s veřejné správy a ne jen soudcům z povolání. Za druhé pak shledávám jako velmi důležité zavedení druhé instance, již v obou srovnávaných systémech správního soudnictví nalezneme a jež dle mého názoru v českém správním soudnictví chybí.

Konečně bych uvedla, že srovnání jsem v mé práci podrobila jen ty nejmarkantnější odlišnosti, avšak z nejzásadnějšího dopadu na vybranou problematiku. Při podrobnějším studiu by jistě bylo možné najít mezi sledovanými systémy správního soudnictví také mnoho drobnějších rozdílů, nemyslím si ale, že by zaprvé výrazně ovlivnily výsledek, ke kterému práce došla, ani si nemyslím, že by sledování drobných odlišností bylo účelné.

K závěrům a návrhům, které v práci uvádím, jsem došla pouze teoretickým studiem dané problematiky. Jejich fungování v praxi a reálném životě se může chovat jinak, než jak je tomu v praxi. Touto poznámkou narážím na skutečnost, že v minulosti již byly snahy o zavedení některých z mnou navržených změn do českého právního řádu. Konkrétně mluvím o rozhodování o zákonnosti jak individuálních tak také normativních správních aktů a zavedení odvolacích správních orgánů. Obě tyto změny již byly veřejnou autoritou navrženy, avšak k jejich schválení ani zavedení nedošlo. Vzniká tedy otázka, zda to, co se z pohledu teorie jeví jako žádoucí, je též žádoucí z pohledu praxe. V každém případě ale doufám, že jsem svou prací přispěla k osvětlení této tematiky a v budoucnu bude moci posloužit čtenářům jako prostředek k rozšíření jejich znalostí.

POUŽITÉ ZDROJE

Monografické zdroje

BARTOŇ, Michal. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. V Olomouci: Periplum, 2009. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 978-80-86624-50-1.

BROTHÁNKOVÁ, Jana, ŽIŠKOVÁ, Marie. *Soudní řád správní a předpisy souvisící s novou úpravou správního soudnictví: s vysvětlivkami*. Praha: Linde Praha, 2003. ISBN 8072014242.

BROTHÁNKOVÁ, Jana, ŽIŠKOVÁ, Marie. *Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Linde, 2006.

FILIP, Jan, Jan SVATOŇ a Josef ZIMEK. *Základy státovědy*. 4., nezměn. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006. ISBN 80-210-4057-2.

GAERTNER, H. Stručný přehled správního soudnictví a řízení před správními soudy v SRN, *Správní právo*, 2003, č.2.

HÁCHA, Emil. *Slovník veřejného práva československého*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. ISBN 80-902752-8-1.

HAVRÁNEK, Jaromír a kol. *Teorie práva*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2000. s. 86.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3.

HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2003. ISBN 80-86395-86-3.

HLAVSA, Petr. *Občanský soudní řád- Soudní řád správní a předpisy souvisící s úvodem k aplikaci komunitárního práva a k předběžné otázce, 4., aktualizované a doplněné vydání*. Praha: Linde Praha, 2006, ISBN: 978-80-7201-706-5.

MACUR, Josef. *Správní soudnictví*. Brno: Universita J. E. Purkyně, 1986.

MACUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 104. ISBN 80-210-0484-3.

MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996. ISBN 80-7201-021-2.

PÍTROVÁ, Lenka a Richard POMAHAČ. *Evropské správní soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1998. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-183-0.

POMAHAČ, Richard. *Veřejná správa*. 1. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-447-6.

POMAHAČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011. ISBN 978-80-7380-330-8.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo obecná část, 6. doplněné a aktualizované vydání*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, ISBN 80-210-3350-9.

PRŮCHA, Petr. *Základní pojmy a instituty správního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 1998. ISBN 80-210-2002-4.

PRŮCHA, Petr. *Základy správního práva: učební text pro bakalářské studium*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8115-4.

SCHELLE, Karel. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-203-5.

SCHELLEOVÁ, Ilona. *Organizace soudnictví a právní služby*. Praha: Alfa Publishing, 2006. Právo studium. ISBN 80-86851-39-7.

SCHELLEOVÁ, Ilona. *Správní soudnictví*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. ISBN 8086432904.

SCHELLEOVÁ, Ilona a Karel SCHELLE. *Soudnictví: (historie, současnost a perspektivy)*. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. ISBN 80-86432-65-3.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, 2005. ISBN 80-7357-060-2.

SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-518-2.

VÁGNER, Ivan. *Management z pohledu všeobecného a celostního*. 3. přeprac. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 347. ISBN 80-210-3536-6.

VEČEŘA, Miloš a Jaromír HARVÁNEK. *Teorie práva v příkladech*. 3., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7478-717-1.

WINTEROVÁ, Alena. *Civilní právo procesní: vysokoškolská učebnice*. 4. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2006, ISBN 80-720-1595-8.

WÜRTENBERGER, Thomas. *Verwaltungsprozessrecht: Ein Studienbuch, Rechtsstand: voraussichtlich Mai 2010*. 3. Aufl. München: Beck, 2010. ISBN 978-340-6606-038.

Legislativní dokumenty

Code de justice administrative. Dostupné také z: http://www.conseil-etat.fr/content/download/37782/327923/version/1/file/ENG_CJA%20partie%20legislative_MAJ_20141017.pdf

Evropská úmluva o ochraně lidských práv. In.: Řím, 1950. Dostupné také z: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. mai 1949. Dostupné z <https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg/245216>

Jednací řád Nejvyššího správního soudu. Brno, 2012. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/dokumenty/jednaci_rad_2012.pdf

Listina základních práv a svobod: Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky. In.: Praha, 1993, Usnesení č. 2/1993 Sb. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-2>

Nález Ústavního soudu č. 276/2001 Sb. In.: 2001. Dostupné také z: http://www.nssoud.cz/historie/276_2001.pdf

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. In.: Řím, 1950. Dostupné také z: <http://www.ustrcr.cz/data/pdf/projekty/usmrceni-hranice/umluva.pdf>

Základní zákon státní č. 144: o moci soudcovské. In.: 1867, ročník 1867, číslo 144. Dostupné také z: http://www.nssoud.cz/historie/144_1867.pdf

Zákon č. 65/1952 Sb.: o prokuratuře. In: Praha, 1952. Dostupné také z: http://www.totalita.cz/txt/txt_zakon_1952-065.pdf

Zákon č. 131/2002 Sb.: o rozhodování některých kompetenčních sporů. In: . Praha, 2002. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-131>

Zákon č. 150/2002 Sb.: Soudní řád správní. In.: Praha, 2002. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>

Zákon č. 255/2012 Sb.: Zákon o kontrole (kontrolní řád). In.: Praha, 2012. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-255#cast2>

Internetové zdroje

FRYDMAN, P. *Administrative Justice in France*. 11th AIJA Tribunals Conference. 2008. citace 21. 7. 2014. Dostupné z: <http://www.aat.gov.au/Publications/SpeechesAndPapers/Frydman/AdministrativeJusticeInFrance2008.htm>

LEITHOFF, Ralf. *Introduction to the public administrative jurisdiction in Germany*. 2006. citace 26. 7. 2014. Dostupné z: http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje_files/2006-3%2002%20Leithoff.pdf

Nejvyšší kontrolní úřad. Dostupné z: <http://nku.cz/cz/kontrola/default.htm>

Opravné prostředky proti rozhodnutím správních soudů. Nejvyšší správní soud [online]. 26. 9. 2016 [cit. 2013- 03-11]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Opravne-prostredky-proti-rozhodnutim-spravnich-soudu/art/496?menu=316>

ROHÁČ, Ján. *Správne žaloby podľa komunitárneho práva. Hospodárske noviny* [online]. 2004 [cit. 2016-09-26]. Dostupné z: <http://hnporadna.hnonline.sk/poradensky-servis/11590-spravne-zaloby-podla-komunitarneho-prava>

Akademické práce

KARBANOVÁ, Lenka. *Správní soudnictví v ČR a ve Francii*. Brno, 2011. Diplomová práce. Masarykova Univerzita.

MICENKOVÁ, Mária. *Správní soudnictví ve Spolkové republice Německo*. Praha, 2014. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze.

PILÁTOVÁ, Radka. *Správní soudnictví a jeho komparace se zeměmi EU*. Brno, 2007. Diplomová práce. Masarykova univerzita.