



Pedagogická
fakulta
Faculty
of Education

Jihočeská univerzita
v Českých Budějovicích
University of South Bohemia
in České Budějovice

Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích

Pedagogická fakulta

Katedra společenských věd

Bakalářská práce

Správní soudnictví v České republice

Vypracovala: Marta Dvořáková

Vedoucí práce: JUDr. Bohuslav Petr, Ph.D.

České Budějovice 2013

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem svoji bakalářskou práci vypracovala samostatně pouze s použitím pramenů a literatury uvedených v seznamu citované literatury.

Prohlašuji, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb., v platném znění souhlasím se zveřejněním své bakalářské práce, a to v nezkrácené podobě elektronickou cestou ve veřejně přístupné části databáze STAG provozované Jihočeskou univerzitou v Českých Budějovicích na jejích internetových stránkách, a to se zachováním mého autorského práva k odevzdanému textu této kvalifikační práce. Souhlasím dále s tím, aby tutéž elektronickou cestou byly v souladu s uvedeným stanovením zákona č. 111/1998 Sb. zveřejněny posudky školitele a oponentů práce i záznam o průběhu a výsledku obhajoby kvalifikační práce. Rovněž souhlasím s porovnáním textu mé kvalifikační práce s databází kvalifikačních prací Theses.cz provozovanou Národním registrem vysokoškolských kvalifikačních prací a systémem na odhalování plagiátů.

Poděkování

Děkuji vedoucímu práce JUDr. Bohuslavu Petrovi za odborné vedení mé bakalářské práce a přínosné rady, které mi během psaní této práce poskytl.

Obsah

1	Úvod.....	7
2	Veřejná správa	10
2.1	Charakteristika záruk zákonnosti ve veřejné správě.....	10
2.2	Kontrola veřejné správy	11
2.2.1	Kontrola vykonávaná zákonodárnými, zastupitelskými orgány	12
2.2.2	Kontrola vykonávána Nejvyšším kontrolním úřadem	12
2.2.3	Kontrola vykonávána správními orgány	13
2.2.4	Kontrola vykonávána na základě podání občanů	14
2.2.5	Kontrola vykonávána ve spojení s institutem Ombudsmana	15
2.2.6	Kontrola vykonávaná soudy.....	15
3	Historie správního soudnictví	17
3.1	Stručný nástin vývoje správního soudnictví v letech 1848 – 1918	17
3.2	Stručný nástin správního soudnictví od roku 1918 – 1989.....	18
3.3	Renesance správního soudnictví po roce 1989.....	20
4	Prameny správního soudnictví	21
5	Současná úprava správního soudnictví	23
5.1	Organizace správního soudnictví	24
5.2	Pravomoc soudů.....	25
5.3	Příslušnost soudů	25
6	Nejvyšší správní soud	27
7	Krajské soudy.....	30
8	Opravné prostředky proti rozhodnutím správních soudů.....	31
8.1	Kasační stížnost	31
8.2	Obnova řízení	33
9	Reprezentativní systémy správního soudnictví.....	34
9.1	Anglosaský model.....	34
9.2	Francouzský typ (Juridiction administrative)	36
9.3	Německý.....	39
10	Závěr	43
11	Seznam použité literatury	44

Anotace

Obsahem mé bakalářské práce je správní soudnictví v České republice, které u nás má poměrně krátkou působnost, a to od roku 2003. Předmětem zkoumání bude vývoj správního soudnictví v našich zemích od dob habsburské monarchie a také se zaměřím na jeho současnou podobu. V poslední části práce se budu věnovat modelům správního soudnictví ve vybraných zemích EU a pokusím se nastínit základní rozdíly mezi správními modely těchto zemí a modelem správního soudnictví v České republice.

Klíčová slova: veřejná správa, kontrola, správní soudnictví, Nejvyšší správní soud

Annotation

This thesis deals with administrative justice in Czech Republic, which has a relatively short tradition because it came into operation in 2003. Thesis is focused on history of administrative justice in Czech lands since reign of Habsburg Monarchy. Further there is described a current form of administrative justice. Following chapter deals with models of judicial review in selected states of the EU, finally I will outline basic differences between judicial reviews of this states and Czech Republic.

Keywords: public administration, control, administrative justice, The Supreme Administrative Court

1 Úvod

Výkon soudnictví odjakživa patřil mezi nejvýznamnější funkce státu. Soudy zajišťují ochranu práva zákonným způsobem. Postavení soudů a soudců upravuje Ústava České republiky a říká, že „soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí. Jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat. Soudce nelze proti jeho vůli odvolat nebo přeložit k jinému soudu. Funkce soudce je neslučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena Parlamentu ani s jakoukoli funkcí ve veřejné správě, zákon stanoví, se kterými dalšími činnostmi je výkon soudcovské funkce neslučitelný“.

Správní soudnictví přezkoumává správní rozhodnutí, které vydaly správní orgány.

„Ve správním soudnictví poskytují krajské soudy a Nejvyšší správní soud ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob v řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů, kterou doplňuje ochrana před nečinností správních orgánů a před nezákonnými zásahy, pokyny a donuceními správních orgánů. Krajské soudy krom toho rozhodují některé spory ve věcech voleb a místního referenda.“¹

V této práci se zaměřím na vývoj českého správního soudnictví a na správní soudnictví vybraných evropských zemí.

„Počátky správního soudnictví jsou ve všech mnou vybraných typech spojeny se zásadními změnami ve fungování státní moci, ať to bylo přijetí Magny charty, výbuch francouzské revoluce, revoluční rok 1848 nebo Rakousko – uherské vyrovnání v roce 1867 a i obnovení správního soudnictví v Československu bylo jedním z důsledků převratu v režimu v roce 1989.“ (MAZANEC, 1996, str. 13)

Správní soudnictví začalo vznikat později než civilní nebo trestní oblast. Zrodilo se v druhé polovině 19. století. Ve správním soudnictví dochází k propojení justice a veřejné správy a je součástí práva procesního. Jedná se tedy o právní odvětví, jehož účelem je přezkum správních rozhodnutí nezávislými soudy. V dnešní době je neoddělitelným znakem právního státu.

¹ Obecné informace. *Nejvyšší správní soud* [online]. 18. 1. 2013 [cit. 2013- 03-27]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Obecn%C3%A9-informace/art/557?menu=173online>

O správním soudnictví bylo vydáno už mnoho publikací. Práce na toto téma můžeme najít v časopisech i v knihách, ve kterých lze najít velké množství definic. Uvedu zde příklady definic některých autorů. Například Filip vidí ve správním soudnictví „formu soudní kontroly rozhodování na úseku výkonu správy, která je založena na tom, že o zásazích správních orgánů do postavení fyzických a právnických osob nerozhoduje jiný, nadřízený správní orgán, nýbrž soud nebo nějaký kvazisoudní orgán, který postupuje metodami soudnictví a je na správních orgánech nezávislý.“ (Filip, 1994 cit. PÍTROVÁ L., 1998, str. 20)

Hoetzel tvrdí, že „smyslem právního řádu moderního státu je především to, aby se občanovi dostávalo ochrany proti úřadům. Vidí správní soudnictví jako zařízení zaručující dobré aplikování norem veřejného práva“. (HOETZEL, 1934 cit. PÍTROVÁ str. 20)

Macur tvrdí, že „pojetí správního soudnictví, které jediné považujeme za správné, vychází z názoru, že jde o soudnictví v plném slova smyslu, jehož organizace, povaha a metody činnosti nejsou modifikovány správními prvky. Podstata a funkce soudnictví, které se v průběhu historického vývoje konstituovalo jako optimální forma právní ochrany subjektivních práv, jsou podle tohoto názoru vnitřně jednotné. Pojem správní soudnictví vyjadřuje jen zvláštní zaměření takového druhu soudnictví na řešení sporů vznikajících v oblasti správně právních vztahů v souvislosti s rozhodováním správních orgánů.“ (PÍTROVÁ, 1998, str. 20) Jako dalšího autora jsem si vybrala Emila Háchu, jednoho z nejvýznamnějších představitelů prvorepublikového správního soudnictví. Hácha říká, „že 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.“ (HÁCHA, 1938 cit. PÍTROVÁ L. str. 19) (PRŮCHA, 1992)

U každého autora se tento pojem liší. Je to tím, že vznikaly v různých historických etapách. Všechny tyto definice mají společné to, že hovoří o tom, k čemu správní soudnictví slouží a jaký má cíl. Je potřeba tedy tento pojem chápat mnohoznačně.

Ačkoliv bylo vydáno mnoho prací na toto téma, není u nás tolik zakořeněno, i když za první republiky jsme zde měli velmi kvalitní správní soudnictví.

V mé práci se budu zabývat historickým vývojem již od dob habsburské monarchie. Poté stručně charakterizuji současnou správní úpravu správního soudnictví na území České republiky - jeho hlavní znaky, principy a fungování soudů – Krajských soudů a Nejvyššího správního soudu. Také charakterizuji správní soudnictví ve vybraných zemích Evropské unie.

Cílem mé bakalářské práce je obeznámit čtenáře s historií a funkcí správního soudnictví v České republice a ve vybraných zemích Evropské unie. Poté bych uvedla rozdíly mezi těmito státy a Českou republikou.

Zaměřila jsem se na srovnání jen jednotlivých modelů správního soudnictví, protože detailní popis a rozbor by přesahoval rámec práce. Práce poskytuje co nejvíce přehledné informace a může posloužit jako pomůcka ke studiu. Čtenář může v práci nalézt i užitečné komparativní srovnání.

Informace o českém, německém i francouzském soudnictví jsem čerpala z literatury a internetových zdrojů, jejichž kompletní seznam je uveřejněn na konci práce. Jako sekundární zdroj jsem použila již existující diplomové práce a bakalářské práce.

2 Veřejná správa

Dříve než se začnu zabývat správním soudnictvím, je třeba se zmínit o účelu jeho existence jako kontroly veřejné správy.

„Veřejná správa je ústřední pojem správního práva. Je to správa veřejných záležitostí, realizovaná jako projev výkonné moci ve státě.“ (PRŮCHA, 1992, str. 18) Jedná se o veřejnou moc, s níž nedisponuje pouze stát, ale i jiné subjekty, které mohou spravovat veřejné záležitosti. Dělí se na státní moc a zbylou veřejnou moc. Veřejnou správu můžeme charakterizovat v tzv. organizačním pojetí, tím mám na mysli orgány veřejné správy a v tzv. funkčním pojetí. V tomto pojetí jde o samotný výkon veřejné správy. „Současný obsah pojmu veřejná správa je v bezprostřední vazbě na správní právo výsledkem určitého vývoje.“ (PRŮCHA, 1992, str. 19) V historii se veřejná správa rozdělovala na vnitřní, vojenskou, finanční, zahraniční a justiční správu a všechna správa byla nazývána policií až do období tzv. policejního státu, kdy se tento název vztahoval jenom na vnitřní správu. Nadále se obsah tohoto termínu zmenšoval. Ve vnitřní správě se začalo rozdělovat mezi pořádkovými funkcemi nařizovací povahy a pečovatelskými službami. Takovéhle rozlišování obsahového zaměření veřejné správy se zachovalo dodnes. Veřejná správa je zaměřena na udržování pořádku a i na zabezpečení veřejných služeb.

2.1 Charakteristika záruk zákonnosti ve veřejné správě

„Poslání a postavení veřejné správy vyžaduje, aby právní úprava organizace i její činnost garantovala zákonnou realizaci jejich cílů a úkolů ve smyslu příslušných funkcí, metod a forem činnosti veřejné správy.“ (PRŮCHA, 1992, str. 112) Veřejná správa je vázána zákony a zabezpečuje jejich provedení.

Ve veřejné správě se zákonnost projevuje:

- „požadavkem přesného a přísného dodržování a plnění obsahu právních norem všemi subjekty správního práva

- uskutečňováním funkcí veřejné správy příslušnými metodami a formami činnosti výlučně na základě zákonů a při přísném respektování zákonných práv a svobod občanů
- poskytováním právní ochrany subjektům správního práva v jejich právním postavení“ (PRŮCHA, 1992, str. 112)

Jako právní prostředky, které jsou určeny k dodržování zákonnosti veřejné správy, slouží tzv. záruky zákonnosti veřejné správy. Tyto prostředky spolu souvisejí a navzájem se doplňují. K těmto zárukám patří „zrušení, změna, sistace vadných správních aktů, aj. opatření ve veřejné správě, kontrola veřejné správy, uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností, přímé donucení ke splnění právní povinnosti.“ (PRŮCHA, 1992, str. 113) tyto záruky se vztahují jak do vnitřní činnosti veřejné správy tak i vnější. Hlavní postavení v systému záruk zákonnosti má kontrola veřejné správy. Díky této kontrole se na základě zjištěných výsledků v mnoha případech utvářejí předpoklady i dalších záruk zákonnosti.

2.2 Kontrola veřejné správy

„Kontrola je neoddělitelnou součástí veřejné správy, v níž se uskutečňuje zpětná vazba mezi správním orgánem a objekty jeho působení.“ (MIKULE, 1969, str. 8) Kontrola veřejné správy musí být systematická. Je nutno koordinovat práci kontrolních orgánů a také přesně vymezit jejich pravomoci, oprávnění i povinnosti. Veškerý systém kontroly má účel „dosáhnout maximální sebekontroly u jednotlivých pracovníků.“ Měl by být vytvořen efektivní mechanismus, který bude zaručovat, že každé nežádoucí jednání bude odhaleno. Funkce veřejné správy jsou poznávací, zjišťovací, porovnávací neboli hodnotící a také nápravná funkce. „Kontrola tímto zabezpečuje poznání skutečností, bez kterého nelze předvídat vývoj kontrolovaného jevu a správně stanovit budoucí cíle. Kontrola veřejné správy může být pojata jako kontrola preventivní neboli předběžná, průběžná a následná.“ (PRŮCHA, 2004, str. 259) Při celkovém pohledu na celý systém veřejné správy je zapotřebí rozlišovat správní kontrolu a vnější kontrolu.

Ve správní kontrole jsou kontrolujícími subjekty orgány veřejné správy a v rámci této kontroly rozlišujeme:

- „kontrolu zaměřenou na činnost správních orgánů ve vztazích hierarchické nadřízenosti a podřízenosti, včetně kontroly prováděné uvnitř jednotlivých orgánů veřejné správy
- kontrolu zaměřenou na plnění povinností subjektů správního práva stojícími mimo příslušné hierarchické vztahy veřejné správy.“ (PRŮCHA, 2004, str. 261)

Ve vnější kontrole jsou orgány veřejné správy a jejich činnost kontrolována jinými subjekty. S přihlédnutím ke konkrétním subjektům kontroly veřejné správy a k jejich postavení pak můžeme v daném systému rozlišovat:

- „kontrolu vykonávanou zákonodárnými, zastupitelskými orgány
- kontrolu vykonávanou soudy
- kontrolu vykonávanou Nejvyšším kontrolním úřadem
- kontrolu vykonávanou správními orgány
- kontrolu vykonávanou na základě podání občanů
- kontrolu vykonávanou ve spojení s institutem ombudsmana.“ (PRŮCHA, 2004, stránky 261 - 262)

2.2.1 Kontrola vykonávaná zákonodárnými, zastupitelskými orgány

„Tento druh kontroly veřejné správy vyjadřuje podstatu vztahů orgánů veřejné správy a zákonodárného resp. zastupitelských orgánů.“ (PRŮCHA, 2004, str. 262) Zákonodárný orgán může kontrolovat veřejnou správu v nejobecnějším slova smyslu nebo mu přísluší pravomoc kontrolovat činnost vlády i její jednotlivé členy. Parlament České republiky si zřizuje výbory a komise, prostřednictvím kterých plní významné kontrolní funkce.

Jako kontrola vykonávána zastupitelskými orgány se považuje kontrola, kterou vykonávají zastupitelstva 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 působnosti.“ (PRŮCHA, 2004, str. 262)

2.2.2 Kontrola vykonávána Nejvyšším kontrolním úřadem

Nejvyšší kontrolní úřad je zřízen na základě Ústavy. Postavení Nejvyššího kontrolního úřadu nalezneme v čl. 97 Ústavy České republiky.

Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislým orgánem. Jeho hlavním posláním je zajistit, „aby bylo nakládáno hospodárně s prostředky daňových poplatníků, s prostředky vybíranými na základě zákona a s majetkem státu.“² Nejvyšší kontrolní úřad zjišťuje, jestli nejsou kontrolované činnosti v rozporu se zákonem. Dále zkoumá činnosti z hlediska věcné a formální správnosti a také jejich účelnost a hospodárnost. K dalším jeho úkolům náleží „zpracovávat a předkládat poslanecké sněmovně stanovisko ke zprávě o průběžném plnění státního rozpočtu a ke státnímu závěrečnému účtu České republiky. (PRŮCHA, 2004, str. 273) Nejvyšší kontrolní úřad vykonává kontrolu následnou nikoli předběžnou či průběžnou.

Je nezávislý na výkoné moci a do jeho výkonu můžeme zasahovat jen na základě zákona.

2.2.3 Kontrola vykonávána správními orgány

Tato kontrola se řídí zákonem č. 552/1991 Sb. O státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Jedná se o státní kontrolu, která je vykonávána, „ministerstvy a ostatními ústředními orgány státní správy, o kontrolu vykonávanou místními orgány státní správy a obcemi, pokud vykonávají státní správu a kontrolu vykonávanou ostatními orgány státní správy, do jejichž působnosti náleží specializovaná kontrola, odborný dozor nebo inspekce podle zvláštních předpisů.“ (PRŮCHA, 2004, str. 274) Ministerstvo a ostatní ústřední úřady provádějí kontrolu dvěma způsoby. Jedním ze způsobů je, že příslušný orgán vykoná kontrolu v rámci své působnosti a v rozsahu, který je stanovený zvláštními předpisy. V rámci druhé kontroly se kontrola vykonává příslušným orgánem jako součást plnění vlastních úkolů v příslušné oblasti státní

² Kontrolní činnost NKÚ. *Nejvyšší kontrolní úřad* [online]. [cit. 2013- 03-27]. Dostupné z: <http://nku.cz/cz/kontrola/default.htm>

správy. Podobné je i pojetí kontroly veřejné správy, která je vykonávána orgány místní správy – orgány obcí a krajů, při výkonu jejich přenesené působnosti. Podle zákona je předmětem kontroly „hospodaření s finančními prostředky a plnění dalších povinností vyplývajících pro kontrolované subjekty z obecně závazných právních předpisů, nebo povinností uložených na jejich základě.“ (PRŮCHA, 2004, str. 275) Kontrolu vykonávají orgány pouze v oblasti své působnosti. Pracovníci, kteří vykonávají tuto kontrolní činnost, musí mít písemné pověření, které musí obsahovat kromě osobních a úředních údajů pracovníka také „vymezení předmětu kontroly a okruh kontrolovaných subjektů, dále datum vystavení a dobu platnosti pověření, která pověření jménem kontrolního orgánu vydala a její vlastnoruční podpis. O výsledku kontroly se pořizuje protokol. Zákon o státní kontrole neumožňuje, aby kontrolní orgány samy přijímaly opatření ke zjednání nápravy zjištěných nedostatků, proto postupují svá kontrolní zjištění jiným orgánům, kteří jsou oprávněni činit opatření k nápravě zjištěného stavu.“ (PRŮCHA, 2004, str. 277) Kontrolní orgány mohou pouze ukládat pořádkové pokuty za neposkytnutí potřebné součinnosti kontrolním pracovníkům. Zvláštní významné postavení mají orgány specializované kontroly, odborného dozoru a inspekční orgány. Jejich působnost je upravena zvláštními předpisy. Vykonávají kontrolu pouze na svém svěřeném úseku. Je třeba poukázat také na instanční kontrolu. „Instanční kontrolu vykonávají instančně nadřízené orgány v souvislosti s rozhodováním o tzv. opravných prostředcích ve správním řízení.“ (PRŮCHA, 2004, str. 278) Opravné prostředky slouží k tomu, aby zajistily nápravu vydaných rozhodnutí. Rozlišuje prostředky řádné, kterými jsou odvolání a rozklad a prostředky mimořádné, kterými jsou obnova řízení, přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení a přezkoumání rozhodnutí správních orgánů soudem.

2.2.4 Kontrola vykonávána na základě podání občanů

Návrh na kontrolu může občan podat individuální nebo může být podán návrh kolektivně. Rozlišujeme tedy kontrolu individuálně podanou a kolektivní podání. Individuálně má občan právo usilovat prostřednictvím stížností, oznámení a podnětů o odstranění zjištěných nedostatků v nejrůznějších oblastech života společnosti. Podání

stížnosti může být jak ústní tak písemné. Podaná stížnosti nesmí být stěžovateli na újmu. Jestliže má stěžovatel pochybnosti o vyřízení stížnosti, může podat odvolání nebo novou stížnost, podle které se zjišťuje, zda předchozí stížnost byla prošetřena.

Kolektivní stížnosti mají povahu peticí a jejich právní úprava byla provedena zákonem 85/1990 Sb., o právu petičním. Pro podání petice musí být vytvořen petiční výbor. Členové výboru si musejí určit ze svého středu osobu, která je bude zastupovat.

2.2.5 Kontrola vykonávaná ve spojení s institutem ombudsmana

Jako specifický kontrolní systém byl tento institut zaveden v roce 1999. Posláním tohoto institutu je „působit 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.“ (PRŮCHA, 2004, str. 286) Ochránce veřejných práv nedisponuje žádnými přímými donucovacími prostředky. Nápravu vyžaduje po státním orgánu, který byl zodpovědný za pochybení. Veřejný ochránce práv je zvolen Poslaneckou sněmovnou a jeho funkční období je šest let. Může být zvolen jen na dvě funkční období.

2.2.6 Kontrola vykonávaná soudy

Soudnictví můžeme pokládat za základní prostředek ochrany lidských práv. Soudní kontrola ve veřejné správě má speciální postavení. Kontrola veřejné správy vykonávaná soudy je zakotvena v Ústavě a Listině základních práv a svobod. Listina základních práv a svobod v čl. 36 odst. 1 stanoví, „že každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu“. Dále v čl. 36 odst. 2 stanoví: „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. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“

„Veřejnou správu a soudnictví nemůžeme stavět nad sebe či pod sebe, nelze je stavět v přímé souvislosti a návaznosti vedle sebe, ale je třeba jejich vztah chápat jako vztah vzájemné souvislosti, oddělenosti a samostatnosti, odvozovaný v první řadě od jejich meritorně odlišného poslání. Současně by však vzájemně měla být tato samostatná poslání respektována.“ (PRŮCHA, 2004, str. 265) V České republice se kontrolou veřejné správy vykonávanou soudy zabývá ústavní soudnictví a správního soudnictví. „Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti, jeho postavení a kompetence jsou zakotveny v Ústavě České republiky. Je to specializovaný autonomní státní orgán, který není součástí soustavy obecných soudů. Jeho úkolem je zejména chránit práva vyplývající z Ústavy, Listiny základních práv a svobod a dalších ústavních zákonů České republiky.“³ „V režimu ústavního soudnictví přichází v úvahu podání ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu účastníkem správního řízení tehdy, kdy takový účastník tvrdí, že rozhodnutím správního orgánu bylo porušeno jeho ústavně zaručené základní právo nebo svoboda.“ (PRŮCHA, 2004, str. 271) Ústavnímu soudu náleží také další kompetence, jako je například rozhodování v určitých věcech, které se týkají volebního práva a posuzování souladu mezinárodních smluv s Ústavou. Kontrola veřejné správy je vykonávána kromě ústavního soudnictví především správním soudnictvím. „Tato právní úprava chápe správní soudnictví jako soudní kontrolu zákonnosti, prováděnou ve dvojím režimu. V první řadě jde o soudní kontrolu nepravomocných správních rozhodnutí a v druhé řadě se jedná o soudní kontrolu většiny pravomocných správních rozhodnutí, tedy o tzv. soudní kontrolu založenou na generálním principu soudního přezkoumávání rozhodnutí orgánů veřejné správy a to s výjimkami.“⁴ Soudní kontrola se nevztahuje pouze na vnitrostátní prostředky, ale každý, po vyčerpání všech prostředků, se může obrátit na Evropský soud pro lidská práva. Protože Česká republika je členem Rady Evropy a podepsala Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod.

³ Kontrola ve veřejné správě [online]. 15. 12. 2007 [cit. 2013- 04-08]. Dostupné z: <http://seminar.pise.cz/3-kapitola-3-kontrola-ve-verejne-sprave.html>

⁴ Kontrola ve veřejné správě [online]. 15. 12. 2007 [cit. 2013- 04-08]. Dostupné z: <http://seminar.pise.cz/3-kapitola-3-kontrola-ve-verejne-sprave.html>

3 Historie správního soudnictví

V této kapitole se budu věnovat vývoji správního soudnictví na našem území. Otázka tohoto odvětví není pouze otázkou několika předchozích let, ale má kořeny daleko v minulosti. Kořeny správního soudnictví sahají až do dob Rakousko – Uherské monarchie.

Stručně charakterizují historický vývoj správního soudnictví v českých zemích. Tato kapitola je rozdělena na tři podkapitoly. Za prvé bych se věnovala období od roku 1848 až do roku 1918. Ve druhé podkapitole bych nastínila historii soudnictví od roku 1918 až do roku 1989 a poslední část této kapitoly je zaměřena na období po roce 1989.

3.1 Stručný nástin vývoje správního soudnictví v letech 1848 – 1918

Důležitým bodem v tomto období byl rok 1848. Základy moderního soudnictví se začaly formovat kvůli revoluci v tomto roce a také díky politicko – společenským změnám.

V této etapě byla soustava soudů následná: „Okresní soudy sloužily jako základní prvoinstanční stupeň soudní soustavy v oblasti civilní i trestní. Dále okresní soudy sborové, zemské soudy, vrchní zemské soudy a pak odvolací soudy a nejvyšší (kasační) soud, který rozhodoval v civilním trojinstančním řízení jako dovolací soud a v trestních věcech jako soud zrušovací.“ (HUBKOVÁ, 2009, str. 9)

V roce 1848 končilo období bachovského absolutismu a byly zřizovány orgány, které kontrolovaly dodržování zákonnosti při rozhodování státní správy. Tyto zmínky o oddělení soudnictví a správy můžeme najít už v Kroměřížské a Stadionově ústavě. Stadionova ústava nenabyla platnosti a místo ní začaly platit Silvestrovské patenty, které tyto dvě formy nadále spojovaly.

Samostatnost správních soudů a správy byla zakotvena v prosincové ústavě, která byla vydána v roce 1867 a byla považována za ústavní základ správního soudnictví, přesněji řečeno základní zákon státní č. 144/1867 Ř. z. o soudcovské moci. Článek 15. Stanovil: „když někdo tvrdí, že je na svých právech poškozen rozhodnutím nebo nařízením

správního úřadu, pak je oprávněn uplatňovat své nároky proti zástupci správního úřadu před správním soudním dvorem ve veřejném ústním jednání.'' (MAZANEC, 1996, str. 27) Na základě prosincové ústavy byl nejdříve v roce 1867 zřízen Říšský soud a teprve až 22. října 1875 byl zřízen v habsburské monarchii Správní soudní dvůr. Sídlo Správního soudního dvora bylo ve Vídni.

„Správní soudní dvůr byl příslušný pro:

- rozhodování o negativních kompetenčních sporech mezi zemským zastupitelstvem a státními úřady
- pro spolkové záležitosti
- dále pro záležitosti, které se týkaly obecných voleb
- pro určování učebního jazyka na obecných školách
- také byl příslušný ve věcech, které se týkaly sporů o vojenské taxy, nároků úředníků ministerstva zemské obrany z jejich služebního poměru a pro většinu trestných věcí policejních'' (SCHELLOVÁ, 2006, str. 51)

Skládal se z prezidenta, určitého počtu předsedů senátu a soudních radů. Členy jmenoval císař na základě návrhu ministerské rady. Soudní správní dvůr rozhodoval v pětičlenných senátech. Všechny jeho členy svolal předseda senátu, když podle jeho tvrzení senát rozhodl protizákonně. Jednání před tímto soudním dvorem bylo veřejné a ústní. V některých případech rozhodovaly senáty tří nebo sedmičlenné. V incidenčních sporech věc projednával soud ve tříčlenných senátech a nastal-li případ, že se rozhodovalo o souladu právního předpisu s jiným právním předpisem, jednalo se v sedmičlenných senátech.

3.2 Stručný nástin správního soudnictví od roku 1918 – 1989

V roce 1918, po skončení habsburské monarchie, československý stát převzal rakousko-uherský systém veřejné správy. Tento systém se však netýkal správního soudnictví. Nově vzniklá Československá republika byla inspirována rakouským modelem správního soudnictví. 2. 11. 1918 byl schválen zákon č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů známý jako zákon listopadový. Změny v modelu správního soudnictví nebyly tak markantní.

Nejvýznamnější změnou bylo, „že tato úprava nepřevzala ustanovení, podle něhož přezkumnému oprávnění správního soudu nepodléhají věci, v nichž jsou úřady oprávněny postupovat podle volného uvážení.“ (SCHELLOVÁ, 2006, str. 51) Byly zřízeny i specializované soudy, kam patřily i živnostenské soudy, rozhodčí komise. Jeho členy jmenoval prezident na návrh vlády a tento soud rozhodoval stejně jako říšský soud v senátech. Senát se skládal ze čtyř radů a předsedy. Byly zřízeny senáty dvanáctičlenné, které se nazývaly pléna, dále plénum administrativní a plénum finanční, ta měla členů ještě více a plenéssimum, což bylo shromáždění všech členů soudu. „Plenéssium mělo funkci normotvornou, volební, vznášelo návrhy na zkoumání ústavnosti zákonů republiky a sněmu Podkarpatské Rusi a konzultativní funkci.“ (SCHELLOVÁ, 2006, str. 53) Nejvyšší správní soud v této historické etapě byl pracovištěm evropské právní úrovně.

V roce 1920 byly přijaty župní zákon a zákon 158/1920 Sb., O Správním soudnictví a úřadů okresních a župních. Tento zákon byl stále odkládán, až nakonec nebyl realizován. V roce 1923 byl také zřízen Státní soud a dále kmetské soudy. „V roce 1928 byla sjednocena celá soudní organizace v Československu. Sborovými soudy v první instanci byly krajské soudy a druhá instance byla tvořena vrchními soudy. Okresní soudci pro civilní i trestní věci představovali samosoudci.“ (MALÝ, 2003 cit. KÁNSKÁ, 2010)

V období Protektorátu Čechy a Morava se soudní rozhodovací činnost týkala nejvíce protižidovských zákonů. Vzhledem k tomu, že soud měl omezené pravomoci, se spousta nedodělaných spisů stačila vyřídit. Nejvyšší správní soud byl tedy spisově očištěn.

V tomto období sice fungovalo ministerstvo spravedlnosti, ale jeho činnost byla velmi omezena. Protektorátní vláda v tomto období byla nejvyšším orgánem výkonné moci.

Vláda vydávala prováděcí předpisy, ale vše kontrolovali nacisté a všechny nařízení, vyhlášky a jiné předpisy kontroloval říšský protektor.

„Nejvyšší správní soud překonal období okupace, ale po osvobození se mu již jeho postavení a prestiž nevrátily.“ (MAZANEC, 1996, str. 33)

V roce 1948 pražský soud téměř nefungoval. Na soudu byl nedostatek soudců a předsedů a žádní soudci nebyli do funkce jmenováni. Roku 1949 byl Nejvyšší správní soud přesunut do Bratislavy a tam fungoval ještě tři roky.

„Správní soudnictví bylo postupně likvidováno ústavním zákonem č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, který nově upravil ústavní pasáže o soudech a tichou cestou vypustil ustanovení o správním soudu. Generální derogací § 18 zákona č. 65/1952 Sb., o prokuratuře byly všechny předpisy o správním soudu zrušeny.“⁵ 1. ledna 1953 skončilo správní soudnictví v Československé republice.

„Správní soudnictví mělo být nahrazeno tzv. všeobecným dozorem prokuratury. Generální prokurátor a jeho orgány měli upozorňovat úřady, národní výbory, orgány a instituce na zjištěné závady a dávat podnět k přezkoumání rozhodnutí a opatření, která odporují správnímu řádu a měl právo proti nim podat protest.“ (MAZANEC, 1996, str. 35) Prokuratura nemohla zasahovat do činnosti a posuzovat účelnost rozhodování subjektů. „Chránila nový společenský řád a také státní zřízení před odpůrci řádu a jeho narušiteli. Měla chránit bojeschopnost ozbrojených sborů, dalším jejím úkolem bylo upevňovat velitelskou pravomoc, kázeň i pořádek, měla vychovávat občany k tomu, aby dodržovali zákony a pravidla socialistického soužití a také měla dohlížet na to, aby občané plnili své občanské povinnosti.“ (KÁNSKÁ, 2010) „Od roku 1964 podle občanského soudního řádu, měly obecné soudy pravomoc přezkoumávat rozhodnutí jiných orgánů v civilním řízení. Soudy mohly napadené rozhodnutí buď potvrdit a nebo zrušit.“ (KÁNSKÁ, 2010)

3.3 Renesance správního soudnictví po roce 1989

K renesanci správního soudnictví došlo v roce 1989 po politických změnách. K obnovení správního soudnictví došlo až zákonem 519/1991 Sb., neboť základ byl položen článkem 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Zákonem č. 519/1991 Sb. byla upravena procesní stránka správního soudnictví. Nebyla obnovena instituce Nejvyššího správního soudu, ale soudní přezkoumání rozhodnutí orgánů veřejné správy

⁵ Historie. *Nejvyšší správní soud* [online]. 18. 1. 2013 [cit. 2013-03-27]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=1746\(%C2%A76%20z%C3%A1kona%20%C4%8D.64/1952\)](http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=1746(%C2%A76%20z%C3%A1kona%20%C4%8D.64/1952))

se dělalo podle zvláštních ustanovení páté části občanského soudního řádu, v soustavě obecných soudů.

Od roku 1993 do roku 2002 vykonávaly správní soudnictví krajské soudy a Vrchní soud v Praze a později od roku 1996 Vrchní soud v Olomouci. Věcná příslušnost těchto soudů po roce 1993 byla skoro zanedbatelná. Nejvyšší správní soud byl obnoven v roce 1993 a měl tvořit druhý vrchol soudní soustavy. V letech 1992 až do roku 2002 měla procesní úprava správního soudnictví řadu právních a legislativních nedostatků. Jako nejzávažnější nedostatek ve správní úpravě byl rozpor s mezinárodněprávními závazky České republiky, dále nebyla možnost se dovolat nezákonnosti zásahů, neexistovaly opravné prostředky. Nakonec pátou část občanského zákoníku ústavní soud zrušil a od 1. ledna 2003 vznikla současná právní úprava správního soudnictví, která byla připravována od roku 1993.

4 Prameny správního soudnictví

Od dob Rakouské monarchie vzešlo v platnost mnoho zákonů upravujících správní soudnictví. V této kapitole se nebudu podrobně věnovat jednotlivým zákonům, to by přesahovalo rámec práce, ale uvedu zde jen stručný přehled.

V roce 1875 vznikl zákon č. 36/ex 1876 ř. z., o správním soudním dvoru. Je označován také jako říjnový zákon. Autor tohoto zákona je Karl von Lemayer. Tento zákon měl jen 50 paragrafů, přesto byl velmi promyšlený a originální. Svými „záměrně stručnými a sevřenými formulacemi vytvořil rozsáhlý prostor pro pružné dotváření procesních ustanovení činností soudců, vynikajících a vzdělaných právníků.“⁶

Dalším zákonem je zákon č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů. Také je označován jako listopadový zákon. V roce 1920 vznikla Ústava Československé republiky. Ústava byla tvořena preambulí, dále měla 9 článků uvozovacího zákona a Ústavní listinu, která byla rozdělena do šesti hlav a 134 paragrafů. V této Ústavě dělila na moc zákonodárnou, moc vládní a výkonnou a soudcovskou. V této Ústavě byla zakotvena dělba moci a ta se dělila na zákonodárnou,

⁶ Historie. *Nejvyšší správní soud* [online]. 18. 1. 2013 [cit. 2013- 03-27]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=1746\(%C2%A76%20z%C3%A1kona%20%C4%8D.64/1952\)](http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=1746(%C2%A76%20z%C3%A1kona%20%C4%8D.64/1952))

vládní, výkonnou a soudcovskou moc. Dále zákon č. 164/1937 Sb. o nejvyšším správním soudě a vyhláška č. 191/1937 Sb. vlády republiky Československé o jednacím řádu pro nejvyšší správní soud. Tento zákon vznikl proto, protože Nejvyšší správní soud byl přetížen a tuto situaci měl alespoň trochu vyřešit. Výnosem č. 75/1939 Sb. z. a n., byl vytvořen Protektorát Čechy a Morava. Tento zákon byl otisknut v české sbírce zákonů a také v říšském zákoníku (RGB1.I., str. 485).

Dalšími prameny správního soudnictví jsou Ústava 150/1948 a zákon č. 166/1949 Sb. , o sídle správního soudu.

Správní soudnictví bylo likvidováno zákonem č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře. „Ten nově upravil ústavní pasáže o soudech a tichou cestou vypustil ustanovení o správním soudu a paragrafem 18 zákona č. 65/1952 Sb., o prokuratuře byly „všechny předpisy o správním soudu“ zrušeny.“⁷ Ústava 100/1960 ukončila období lidové demokracie. Zásady této ústavy vytvořil výbor KSČ. Komunistická strana československá měla také vedoucí úlohu. Následující pramen správního práva je Listina základních práv a svobod , čl. 36 odst. 2. v němž je napsáno „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.“ Dalšími prameny jsou zákony zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů a od roku 2003 až doposud vznikly zákony č. 192/2003 Sb., změna zákona o soudech a soudcích a zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁷ Historie. *Nejvyšší správní soud* [online]. 18. 1. 2013 [cit. 2013- 03-27]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=1746\(%C2%A76%20z%C3%A1kona%20%C4%8D.64/1952\)](http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=1746(%C2%A76%20z%C3%A1kona%20%C4%8D.64/1952))

5 Současná úprava správního soudnictví

Pátá část občanského soudního řádu byla stále kritizována a Ústavní soud postupně rušil některá ustanovení. Bylo jasné, že tato úprava správního soudnictví neodpovídá požadavkům institucionálním i procesním. Problémy byly například v tom, že soudy rozhodovaly pouze v prvním stupni a nebyla možnost se odvolat proti jejich rozhodnutí, žádné opravné prostředky neexistovaly. V souvislosti s rozhodováním o žalobě se dokazování neprovádělo, dalším problémem bylo, že správní soudnictví poskytovalo ochranu pouze proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů.

Projednávala se budoucí organizace správního soudnictví. Byly navrženy tři varianty. První možností byly obecné soudy a Nejvyšší soud, jako druhá možnost přicházely v úvahu obecné soudy a nejvyšší správní soud a třetí možnost speciální správní soudy a Nejvyšší správní soud. Poslanecká sněmovna vybrala možnost druhou, tzn. obecné soudy a Nejvyšší správní soud.

Nová úprava správního soudnictví musela vycházet z čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod. „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 němu.“ (SCHELLOVÁ, 2006, str. 56) Legislativní práce vyústily v soudní řád správní.

Nová úprava správního soudnictví vycházela z těchto základních principů:

- 1) „Správní soudnictví mělo 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.

- 2) Byla potřeba vyřešit problematiku tzv. kompetenčních sporů.
- 3) Vycházelo se z toho, aby řízení před soudy správního soudnictví probíhalo v jediné řadě. Bylo třeba založit možnost podat mimořádný opravný prostředek.
- 4) Z působnosti správního soudnictví se vylučuje soudní rozhodování v případech, kdy správní orgán rozhoduje o věcech ze soukromého práva.
- 5) Pro správní soudnictví, vykonávané v působnosti soudů, byl vytvořen nový procesní předpis – správní řád soudní. Podpůrné užití občanského soudního řádu se předpokládalo tam, kde soudní správní řád nebude mít vlastní úpravu.
- 6) Správní soudnictví bude vykonáváno v působnosti obecných soudů a věcné příslušnosti krajských soudů a Nejvyššího správního soudu.“ (SCHELLOVÁ, 2006, stránky 57 - 58)

„Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní nabyl účinnosti 1. 1. 2003 a byl změněn zákonem č. 192/2003 Sb. V ten samý den vzešly v platnost i provázející zákon 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.“ (HENDRYCH, 2003, str. 604) Zákon upravil obecné principy přezkoumávání správních rozhodnutí soudy a nahradil tak úpravu založenou zákonem č. 519/1991 Sb., v páté části občanského soudního řádu. Soudní řád správní se liší od jiných procesních řádů tím, že upravuje také některé otázky organizace soudů a postavení soudců.

5.1 Organizace správního soudnictví

Ve správním soudnictví jsou dva články soudní soustavy. Rozhodují v něm krajské soudy a Nejvyšší správní soud, který má sídlo v Brně. U krajských soudů je správní soudnictví oddělené jen vnitřní organizací soudu a Nejvyšší správní soud je soudní orgán specializovaný právě pro oblast správního soudnictví.

V prvním stupni rozhodují krajské soudy pomocí specializovaných senátů a specializovaných samosoudců. Proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů můžeme podat mimořádné opravné prostředky – kasační stížnost a obnovu řízení. Nejvyšší správní soud také rozhoduje v taxativně vymezených věcech jako soud

prvního stupně. Toto rozhodnutí můžeme napadnout pouze ústavní stížností za podmínek stanovených zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu v platném znění.

5.2 Pravomoc soudů

„Ve správním soudnictví správní soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob způsobem stanoveným Soudním řádem správním a za podmínek stanoveným Soudním řádem správním nebo zvláštním zákonem.“ (HENDRYCH, 2003, str. 605) „Správní soudy rozhodují o žalobách proti rozhodnutí 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, ve věcech volebních a ve věcech politických stran a politických hnutí.“ (HLAVSA, 2006, str. 453) Správní soudnictví nemůže být zahájeno na návrh z moci úřední, ale návrh správnímu soudu podává fyzická osoba. Na správní soud se můžeme obrátit a žádat o ochranu práv až tehdy, pokud vyčerpáme všechny řádné opravné prostředky. Poté můžeme podat mimořádné opravné prostředky.

5.3 Příslušnost soudů

Existují dva druhy příslušnosti. Místní příslušnost a věcná příslušnost. „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 rozhodnout.“ (ŽIŠKOVÁ, 2006 cit. KOČÍ, 2008) Správní soudnictví je vykonáváno krajskými soudy a Nejvyšším správním soudem. Nejvyšší správní soud je ve správním soudnictví nejvyšším orgánem. Ve správním řízení je věcně příslušný krajský soud, pokud zákon nestanoví jinak. Místně příslušný je soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v posledním stupni, nestanoví-li zákon jinak. Krajský soud, v obvodu navrhovatelova bydliště, je

příslušný ve věcech důchodového pojištění, důchodového zabezpečení. Dále je krajský soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci rozhodl v prvním stupni, příslušný ve věcech nemocenského pojištění, pojistného na sociální zabezpečení a věcech týkajících se příspěvku na státní politiku. Pokud soud, u kterého byl návrh podán, není k vyřízení tohoto sporu příslušný, postoupí ho soudu, který je příslušný v dané věci vydat rozsudek.

6 Nejvyšší správní soud

Nejvyšší správní soud byl zřízen 1. 1. 2003 soudním řádem správním a součástí soudní soustavy ČR je již od 1. 1. 1993. Nejvyšší správní soud sídlí v Brně a je „charakterizován jako vrcholný orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví.“ (HENDRYCH, 2003, str. 608) Jsou mu svěřeny nejvýznamnější úkony ve správním soudnictví. Na nejvyšší správní soud se může obrátit navrhovatel i správní orgán, pokud nejsou spokojeni s pravomocným rozhodnutím krajského soudu. Nejvyšší správní soud rozhoduje v prvním stupni, v případech stanovených soudním řádem správním a rozhoduje o kasačních stížnostech proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů.

Skládá se z předsedy soudu, místopředsedy, předsedů kolégií, předsedů senátu a dalších soudců, pokud není stanoveno, že předseda senátu činí úkony sám. Nejvyšší správní soud může rozhodovat v senátu a v rozšířených senátech. „Ve tříčlenném senátu rozhoduje o kasačních stížnostech, návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, místní příslušnosti, delegaci a podjatosti, žalobách proti rozhodnutím správních orgánů, pokud ještě dokončuje věci převzaté od vrchních soudů a Nejvyššího správního soudu. V pětičlenných senátech rozhoduje pouze o kasačních stížnostech ve věcech azylu.“ (CHÝLE, 2006) Sedmičlenný senát rozhoduje ve věcech politických stran a politických hnutí a v řízení (např. o sdružování v politických stranách a politických hnutích, o rozpuštění politické strany nebo politického hnutí, o neplatnosti hlasování a neplatnosti voleb) a o kompetenčních žalobách. V rozšířených senátech se rozhoduje pouze ve vymezených agendách. Rozhodují tam, kde se hodlá senát odchýlit od prejudikatury. Rozšířený senát je složený z předsedy a šesti soudců, anebo z předsedy a osmi soudců.

„Nejvyšší správní soud přijímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu. Na stanoviscích, která nejsou obecně závazná a mají působit váhou argumentace, se usnází kolegium nebo plénium.“ (HENDRYCH, 2003, str. 608) „Kolegium je sborový orgán a jeho hlavním úkolem je „zajišťování jednoty a zákonnosti rozhodování soudů ve správním soudnictví a správních orgánů.“ (HLAVSA, 2006, str. 464) V České republice máme dva druhy kolegií. Finančně – správní kolegium, které

rozhoduje o „kasačních stížnostech ve věcech daní, poplatků, cel, účetnictví, ochrany zahraničních investic, cen, cenných papírů, kolektivního investování, penzijních fondů a penzijního připojištění, pojišťovnictví, ochrany hospodářské soutěže a veřejných zakázek, loterií a jiných podobných her“⁸ a sociálně správní kolegium, které rozhoduje „o kasačních stížnostech ve věcech důchodového pojištění, odškodnění jednorázovými peněžními částkami, nemocenského pojištění, pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, zdravotního pojištění, zdravotnictví a hygieny, sociální pomoci, státní sociální podpory, sociálně-právní ochrany dětí, zaměstnanosti, bezpečnosti práce, zájmové a profesní samosprávy, služebních poměrů.“⁹

Členy kolegia jsou soudci, kteří jsou zařazeni rozvrhem práce do některého senátu kolegia. Soudce může být členem jenom jednoho kolegia. Předseda stojí v čele kolegia, organizuje a řídí celou jeho činnost. Kolegia se člení na soudní oddělení a na oddělení evidence judikatury. „Kolegia při zajišťování jednoty a zákonnosti rozhodování zejména sledují a vyhodnocují pravomocná rozhodnutí krajských soudů a zaujímají stanoviska k rozhodovací činnosti krajských soudů ve věcech určitého druhu.“¹⁰

Pokud se věci týkají více kolegií a kolegia mají na věc jiný názor, zaujímá stanovisko v zájmu jednotného rozhodování plénium Nejvyššího správního soudu. Plénium je vrcholný orgán správního soudnictví v ČR. Plénium tvoří všichni soudci Nejvyššího správního soudu. Svolává ho předseda a jeho zasedání jsou neveřejná.

Také se zřizuje soudcovská rada, která vytváří poradní orgán předsedy Nejvyššího správního soudu. Má pět členů, kteří jsou voleni shromážděním soudců dle volebního řádu. „Soudcovská rada vykonává působnost podle zákona č. 150/2002 Sb., zákona č. 6/2002 Sb., zákona č. 7/2002 Sb. a plní další úkoly, stanoví-li tak zvláštní právní předpisy.“¹¹ Soudcovská rada se vyjadřuje hlavně k významným investičním akcím,

⁸ Finančně správní kolegium. *Nejvyšší správní soud* [online]. 6. 1. 2012 [cit. 2013- 04-12]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Financne-spravni-kolegium/art/20?menu=290>

⁹ Sociálně-správní kolegium. *Nejvyšší správní soud* [online]. 21. 12. 2012 [cit. 2013- 04-12]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Socialne-spravni-kolegium/art/27?menu=291>

¹⁰ Jednací řád Nejvyššího správního soudu [online]. 2012 [cit. 2013- 04-12]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/dokumenty/jednaci_rad_2012.pdf

¹¹ Jednací řád Nejvyššího správního soudu [online]. 2012 [cit. 2013- 04-12]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/dokumenty/jednaci_rad_2012.pdf

k rozsáhlým změnám, které se týkají uspořádání pracovního prostředí soudu a věcí, které se týkají hospodaření soudu. Například se vyjadřuje „ke kandidátům na jmenování do funkce předsedy kolegia a předsedy senátu Nejvyššího správního soudu. K soudcům, kteří mají být přiděleni nebo přeloženi k výkonu funkce u Nejvyššího správního soudu, nebo kteří mají být přeloženi od Nejvyššího správního soudu k jinému soudu, dále projednává návrhy rozvrhu práce Nejvyššího správního soudu a jeho změn. Vyjadřuje se k zásadním otázkám státní správy Nejvyššího správního soudu. Může požádat předsedu Nejvyššího správního soudu o svolání pléna a plní další úkoly, pokud tak stanoví zákon.“ (HLAVSA, 2006, stránky 471 - 472) Soudcovská rada je pětičlenná a člen rady nesmí vykonávat funkci předsedy, místopředsedy a předsedy kolegia Nejvyššího správního soudu. Může se usnášet, když je přítomna nadpoloviční většina všech členů. Ústředním orgánem státní správy Nejvyššího správního soudu je ministerstvo spravedlnosti a je vykonávána ministerstvem spravedlnosti a předsedou Nejvyššího správního soudu. Státní správa Nejvyššího správního soudu vytváří podmínky pro výkon správního soudnictví hlavně po stránce personální, organizační, hospodářské, výchovné a finanční. Dále dohlíží na řádné plnění úkolů, které jsou Nejvyššímu správnímu soudu svěřeny. Je zřízen ředitel Nejvyššího správního soudu, jehož jmenuje a odvolává předseda Nejvyššího správního soudu. Zajišťuje provoz soudu a další činnosti, které souvisejí s výkonem státní správy Nejvyššího správního soudu. Ministerstvo vykonává státní správu Nejvyššího správního soudu tím, „že zajišťuje chod soudu po stránce organizační, to znamená, že po dohodě s předsedou Nejvyššího správního soudu stanoví počet soudců, jejich asistentů a zaměstnanců, dále zajišťuje chod po personální a finanční stránce. Také řídí a kontroluje výkon státní správy Nejvyššího správního soudu, usměrňuje a řídí přípravu zaměstnanců, kteří jsou zaměstnáni u Nejvyššího správního soudu, řídí, organizuje, 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.“ (HLAVSA, 2006, str. 474) Předseda Nejvyššího správního soudu po personální stránce zajišťuje chod soudů, dbá o odbornost soudců a také pečuje o odbornou

úroveň dalších svých zaměstnanců, také dohlíží na řádný chod soudních kanceláří, kontroluje činnost ředitele Nejvyššího správního soudu.

7 Krajské soudy

Věcně příslušné k rozhodování jsou krajské soudy, pokud soudní řád správní nestanoví, že je věcně příslušný k rozhodování Nejvyšší správní soud. Místně příslušné jsou krajské soudy ve věcech o řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který rozhodnutí vydal v posledním stupni. Krajské soudy rozhodují ve specializovaných senátech nebo rozhoduje specializovaný samosoudce. „Na soudce, kteří jsou činní ve správním soudnictví jsou kladeny zvláštní požadavky, pokud jde o jejich znalosti a zkušenosti v oboru ústavního, správního a finančního práva. Jinak pro krajské soudy platí zákon o soudech a soudcích. “ (HENDRYCH, 2003, str. 609)

Specializované senáty jsou složeny z předsedy a dvou soudců. V takovémto složení rozhoduje ve věcech správního soudnictví. Specializovaný soudce rozhoduje „ve věcech důchodového pojištění, důchodového zabezpečení, nemocenského pojištění, nemocenské péče v ozbrojených silách, uchazečů o zaměstnání a jejich podporu v nezaměstnanosti, ve věcech přestupků a azylu a v dalších věcech, které stanoví zvláštní zákon.“ (HLAVSA, 2006, str. 477)

8 Opravné prostředky proti rozhodnutím správních soudů

Ve správním soudnictví rozhodují soudy v jediném stupni. Proti jejich rozhodnutí není možné podat řádný opravný prostředek jako je například odvolání. Proti pravomocným rozhodnutím správních soudů lze podat pouze mimořádné opravné prostředky, jimiž jsou kasační stížnost a obnova řízení.

8.1 Kasační stížnost

„Kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem, proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení domáhá zrušení soudního rozhodnutí. Kasační stížnost je přípustná proti každému takovému rozhodnutí, není-li stanoveno jinak.“ (HLAVSA, 2006, str. 562) Kasační stížností se můžeme domáhat nápravy v hmotněprávních otázkách a také nápravy vadného procesu. „Může být podána proti rozhodnutí ve věci samé, i proti velké části procesních rozhodnutí (zamítnutí nebo odmítnutí návrhu, zastavení řízení), ale vždy jen z některého důvodu, který zákon vypočítává a přesně vymezuje. 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.¹² Pro podání kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem.

Kasační stížnost lze podat z důvodů:

- „tvrzené nezákonnosti, která spočívá v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předchozím řízení
- vady řízení spočívající zejména v tom, že soud měl zrušit napadené rozhodnutí správního orgánu z důvodu vad řízení a neučinil tak, přestože byly žalobcem oprávněně a neúspěšně namítány
- zmatečnost řízení před soudem

¹² Opravné prostředky proti rozhodnutím správních soudů. *Nejvyšší správní soud* [online]. 18. 1. 2013 [cit. 2013- 03-11]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Opravne-prostredky-proti-rozhodnutim-spravnich-soudu/art/496?menu=316>

- nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí
- nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.” (HLAVSA, 2006, str. 563 cit. KOČÍ, 2008)

Pro podání kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem. Kasační stížnost má právo podat účastník soudního řízení, osoba zúčastněná správního řízení, ze kterého vzešlo soudní rozhodnutí. Legitimována k jejímu podání je i osoba, kterou soud z řízení vyloučil nebo kterou opomenul přibrat, popř. osoba, která práva osoby zúčastněné na řízení uplatnila teprve po vydání rozhodnutím krajským soudem.” (ŽIŠKOVÁ, 2006 cit. KOČÍ, 2008)

Soudní řád správní rozhoduje také o nepřípustnosti kasační stížnosti. Nepřípustnou kasační stížností se rozumí věci, které se týkají věcí volebních a věcí místního referenda, kasační stížnost, která směřuje pouze proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu. Dále je nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem. Kasační stížnost také není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v §103, nebo o důvody, které stěžovatel uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.” (HLAVSA, 2006, stránky 564 - 565)

Pro podání kasační stížnosti máme krátkou dvoutýdenní lhůtu. Musí být podána do dvou týdnů po doručení rozhodnutí. Dvoutýdenní lhůta se nedá prominout. Pokud je kasační stížnost včas podaná, ale soud jí vrátí, neboť má nedostatky, máme jeden měsíc na odstranění nedostatků. Soudní poplatek za podání kasační stížnosti nyní činí 5 000 Kč. Podává se u Krajského soudu. Krajský soud se postará o to, aby navrhovatel odstranil případné nedostatky, opatří vyjádření druhé strany a následně věc předloží k rozhodnutí Nejvyššímu správnímu soudu. Nejvyšší správní soud rozhoduje o kasační stížnosti a to bez jednání. Jednání nařídí tehdy, provádí-li dokazování. Nejvyšší správní soud rozsudkem může zrušit rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátit k dalšímu řízení, pokud neshledá důvod, může kasační stížnost zamítnout. Dále může odmítnout návrh na postoupení věci nebo zastavení řízení.

8.2 Obnova řízení

Další možností mimořádného opravného prostředku je obnova řízení. Tímto opravným prostředkem má návrhvatel možnost zasáhnout do pravomocného rozhodnutí. Obnovu řízení můžeme použít tehdy, jestliže bylo řízení ukončené pravomocným rozhodnutím a zjistí se vady nebo závady, které mohly být v původním rozhodnutí uplatněny. Pokud jsou splněny podmínky, má účastník právo podat návrh na obnovu řízení a správní orgán má povinnost ji povolit. Obnova řízení se zahajuje na základě zásady dispoziční nebo správní orgán nařídí obnovu z vlastního podnětu, tzn. ex officio. „Obnova řízení přichází v úvahu jen v řízení o ochraně před zásahem správního orgánu a ve věcech politických stran a politických hnutí. Přípustná není proti rozhodnutí o kasační stížnosti a pokud směřuje návrh jen proti důvodům rozhodnutí nebo proti výroku o nákladech řízení.“ (HLAVSA, 2006, stránky 574-575) Obnovu účastník může žádat, pokud je předpoklad, že řízení povede k vydání příznivějšího rozhodnutí. „Lhůta na podání obnovy řízení je tři měsíce ode dne, kdy ten, kdo obnovu řízení navrhuje se dozvěděl o důvodu obnovy.“ (HLAVSA, 2006, str. 575) Obnova má dvě fáze. V první fázi správní orgán posuzuje, jestli jsou splněny podmínky pro obnovu řízení a rozhoduje o tom, zda obnovu povolí nebo nařídí. Druhá fáze je už obnovené řízení a rozhoduje se zde ve věci, která už byla rozhodnuta v původním řízení.

9 Reprezentativní systémy správního soudnictví

V této kapitole se budu věnovat stručnému vývoji správního soudnictví ve vybraných zemích Evropy.

V zemích západní Evropy se správní právo vyvíjelo po několik staletí. Tudiž se vytvořily jeho rozdílné směry, které bych se pokusila stručně v základních rysech charakterizovat a následně bych je srovnala s úpravou České republiky. Srovnáním můžeme získat mnoho poznatků z jiných právních úprav, můžeme také zjistit, jaké instituty by mohly být vhodné pro naši správní justici. Srovnávací úvahy jsou proto inspirací pro české správní soudnictví, pomocí těchto úvah si můžeme uvědomit nedostatky, ale také přednosti.

Za velké evropské správní systémy považujeme:

- 1) Anglosaský model (administrative law)
- 2) Francouzský model (droit administratif)
- 3) Německý model (Verwaltungsrecht)

Německý model „Verwaltungsrecht“ a francouzský model droit administratif“ budou více zpracovány, ale musím se také zmínit i o významném anglosaském modelu „administrative law“, který je od české úpravy vzdálený.

9.1 Anglosaský model

V Anglii se udává jako počátek správního soudnictví Magna Charta Libertatum z roku 1215. Dnešní podoba je však dílem reforem století dvacátého.

Článek 39 z listiny Magny charty libertatum z roku 1215, podle níž je „osobní i majetková sféra svobodného člověka nedotknutelná a může být do ní zasáhnuto pouze na základě soudního rozhodnutí a na základě zákona.“ (MACUR, 1986, str. 11)

Anglické královské soudy se v 17. století postupně oprostily od královské moci a začaly rozhodovat podle vlastního uvážení. Tyto soudy se později staly i místem, kde se lidé mohli domáhat ochrany proti zneužití úřední pravomoci.

V anglosaském typu vykonávají působnost obecné soudy podle obecných procesních pravidel. Ve Velké Británii mají obecné soudy pravomoc přezkoumávat akty

exekutivy a administrativy a používají k tomu stejné prostředky, jako když řeší spory soukromých osob. Soudy ve velké Británii nečiní zásadní rozdíl mezi právem soukromým a právem veřejným. V britském systému, ve sporech správního soudnictví existují tři cesty k soudům. Za prvé je to soudní žaloba, druhým způsobem je odvolání, které v první fázi vede k administrativním tribunálům a ve druhé fázi soudům. Třetí cesta je správní žaloba střeoevropského typu.

Soudní orgány se vyvíjely se značným předstihem před správou. Správa byla dlouhou dobu málo významnou institucí a řešila jenom věci, týkající se veřejného pořádku. Správní orgány, které byly specializované na určitou oblast správní činnosti, vznikaly v první polovině 19. století. Až od roku 1988 vedle správních úřadů působili a rozhodovali míroví soudci. Následně byly vytvořeny správní úřady s obecnou působností. Tyto úřady nemohly vydávat správní akty, toto zůstalo v pravomoci soudů a správní úřady byly v roli navrhovatele.

V následné fázi vývoje anglosaského typu mohly správní orgány vydávat konkrétní akty, ty byly přezkoumatelné soudy. Soudy používaly vůči právním orgánům tzv. perogativní writy. Ty umožňovaly zásahy vyšších soudů do judikatury nižších soudů.

Ve 20. století byly zakládány administrativní tribunály. Z hlediska jejich povahy je můžeme označit za quasisoudní orgány, které působí v rámci správy. Působnost měly vždy jen v určité oblasti. Tribunály se zakládaly zejména po druhé světové válce. Tribunály mají rozdílný charakter a aplikují rozdílná procesní pravidla. Některé tribunály rozhodují ve správním řízení, na straně druhé jsou tribunály, které vykonávají výlučně soudní pravomoci. V Anglii můžeme najít kolem 50 druhů takových orgánů a jejich celkový počet je více jak 2000. Anglický typ správního soudnictví je uplatňuje mimo Anglii také ve Spojených státech.

„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. “ (MAZANEC, 1996, str. 24)

9.2 Francouzský typ (Jurisdiction administrative)

Vývoj správního soudnictví v zemích západní Evropy určovala francouzská koncepce. Francouzská úprava správního soudnictví je odlišná od právní úpravy správního soudnictví v České republice. Francouzské správní soudnictví je typ koncentrovaného a centralizovaného správního soudnictví. „Vyznačuje se tím, že soudní kontrola správních aktů je prováděna nikoli obecnými soudy na základě práva obecného, ale správními soudy na základě práva správního.“ (PÍTROVÁ, 1998, str. 45) Francouzská úprava je součástí moci výkonné na rozdíl od úpravy České republiky, kdy správní soudnictví je součástí moci soudní.

Kontrola veřejné správy existovala ve Francii již před francouzskou revolucí, ale úprava francouzského správního soudnictví se začala formovat až v období Velké francouzské revoluce. V roce 1790 byl sestaven návrh o svěření výkonu správního soudnictví správním soudům. To byly zvláštní soudy - *parlements régionaux* – které vznikly v dobách před Velkou francouzskou revolucí. Ty neměly dobrou pověst. Soudci těchto soudů sympatizovali s venkovskými aristokraty a královské zákony si interpretovali podle svých potřeb. Administrativa si své spory musela vyřešit sama. Pravomoc civilních soudů má být oddělena a odlišena od výkonu veřejné správy. To platí i v současnosti. Soudci obecných (civilních) soudů nemohou zasahovat do fungování správních orgánů, to znamená, že nemohou kontrolovat správní akty. Soudci v té době nemohli utvářet obecná pravidla, která by bylo možné aplikovat i na budoucí obdobné případy. Soudce nemohl zpochybňovat platnost ani měnit smysl zákonů, zkoumat zákonnost chování úředníků a nemohl zákon interpretovat. Těmito všemi omezeními byly výkony práce soudců ztíženy. V dalších letech vývoj směřuje k tomu, že vznikla samostatná správní justice. V roce 1799 vznikla Státní rada (*Conseil d'Etat*). Ze začátku měla velké pravomoci jako poradce, když se přijímaly nové předpisy. Státní rada byla v této době obecným soudcem prvního a zároveň také posledního stupně. V roce 1872 rozhodnutí státní rady nemuselo být přezkoumáváno hlavou státu a stala se tedy posledním stupněm. Tímto bylo stvořeno opravdové správní soudnictví a oddělily se funkce soudce a úředníka. Princip správní justice, která byla zavedena r 1872, byla uznána jako „základní princip přiznaný zákony republiky“ až v roce 1987. Takže přes sto

let přetrvávaly pochyby o tom, zda jsou francouzští správní soudci opravdu nezávislí. Roku 1800 byly ustanoveny Rady prefektur (*conseil de préfecture*), to byly speciální soudy, které rozhodovaly v prvním stupni. Nejednalo se o orgán, který vykonává správu. Ale byl to spíše poradní orgán. Státní rada tak zůstala i v další etapě ve vývoji správního soudnictví obecným soudem v prvním stupni také odvolacím soudem a kasačním soudem. Rady prefektur měly pravomoc jen v přesně vymezených případech. Rozhodovaly například ve věcech přímých daní, veřejných prací. Státní rada byla zavalena mnoha nevyřešenými podáními a proto z Rad prefektur se 1. 1. 1954 staly Správní tribunály (*Tribunaux administratifs*). Ty se tak staly obecnými soudy v prvním stupni. Jelikož v roce 1986 se nevyřešené věci opět začaly nabalovat, tak byl vytvořen další článek správního soudnictví. Vešel v platnost zákon z 31. 12. 1987, který však začal platit až v roce 1989. Tímto zákonem byla Státní rada zbavena pravomoci ve věcech odvolacích. Byly vytvořeny odvolací soudy (*Cours administratives d'appel*). Státní rada nadále byla kasačním soudem s některými pravomocemi ve věcech prvního stupně a odvolání. Správní soudnictví mělo konečně dáno plný ústavní základ. Úplného uzákonění správního soudnictví nastalo ve Francii až 4. května 2000 s účinností od 1. ledna 2001, kdy bylo přijato nařízení, a tím se zavádí Zákoník správního soudnictví (*Code de justice administrative*). Do tohoto okamžiku úprava byla neúplná. 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).“ (PÍTROVÁ, 1998, str. 45) „Francie se považuje za „vynálezce“ dualistického soudního systému, který je historickým odkazem Francouzské revoluce.“ (PÍTROVÁ, 1998, str. 49) Civilní a trestní odvětví je důsledně odděleno od moci správní. „Mezi dvěma větvemi výkonu spravedlnosti není ani hierarchický vztah, ani nelze správní tribunály považovat za zvláštní soudy.“ (PÍTROVÁ, 1998, str. 53) Správní soudnictví je organizováno ve třech prostorových úrovních. Celostátní, regionální a departementální. Soudní

soustavu tedy tvoří soudnictví obecné, soudnictví správní a soudnictví ústavní. Ústavní soudnictví stojí mimo obecnou i správní soudní soustavu.

Francouzská úprava správního soudnictví oproti úpravě České republiky je daleko více členitější a strukturovanější. Česká úprava nerozlišuje obecné soudnictví a správní soudnictví, to je součást obecného soudnictví. I územní uspořádání je v Česku méně složité. V České republice vykonávají správní soudnictví pouze krajské soudy a Nejvyššího správní soud. Nejvyšší správní soud představuje vrcholný orgán správní justice. Odlišností francouzské úpravy od české je také, že francouzské správní soudy posuzují zákonnost správních aktů jak individuálních tak normativních, zatímco Česká republika pouze akty individuální. Francouzská úprava také rozlišuje v rámci správní justice soudy všeobecné a 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.“ (PILÁTOVÁ, 2007, str. 75) Soudem, kterým se rozhoduje v kompetenčních sporech je Tribunal des conflits. Tribunál má 8 členů a předsedou tribunálu je ministr spravedlnosti. Stojí mimo dualistickou soustavu a řeší problémy mezi obecnými soudy a soudy správními. Původně byl tribunál založen, aby zabránil obecným soudům vstupovat do administrativních sporů.

V následujícím textu se budu stručně věnovat správním orgánům, které patří do soustavy obecných soudů.

Státní rada (Conseil d'État) je nejdůležitější a nejvíce vážený orgán a má tři sta členů. Za prvé plní funkce poradního orgánu vlády a za druhé plní funkci kasačního soudu ve věcech správních. Také si ponechala pravomoc rozhodovat v první instanci a také zároveň v poslední instanci a v odvolacích věcech, tedy ve věcech, které se týkají sporů místních voleb. Důležitá je funkce kasačního soudu, která vykonává rozhodnutí proti rozhodnutím Správních odvolacích soudů a také proti rozhodnutím speciálních soudů. Státní rada se podle vnitřní struktury dělí na 5 sekcí, z toho 4 sekce vykonávají činnost kontrolní a poradní. Jedna z těchto sekcí je soudní. Ta je ještě rozdělena na 10 podsekcí. „Z hlediska příslušnosti rozhoduje rada jako soud prvé a poslední instance, odvolací soud, kasační soud a poskytuje právní stanoviska soudcům nižšího stupně.

Dalšími orgány, které patří do soustavy obecných soudů jsou Odvolací správní soudy (Cours administratives d'appel). Odvolací soudy vznikly v roce 1987 kvůli velkému počtu žalob, které Státní rada nebyla schopna rozsoudit. Bylo vytvořeno pět těchto odvolacích soudů a to v Paříži, Nantes, Bordeaux, Nancy a Lyonu. Správní tribunály (Tribunaux administratifs) jsou obecné správní soudy první instance. V současné době jich je ve Francii 42. Rozhodují kolegiálně, ve výjimečných případech samosoudcem. Místní příslušnost je určována podle toho, kde sídlí správní orgán, který vydává rozhodnutí. Řízení správního soudnictví se liší od civilního a není tak formální. Bývá téměř vždy neveřejné a písemné. – Na základě písemné žaloby. Správní soudnictví v této zemi rozlišuje dva druhy žalob. Žaloba na zrušení správního aktu, ta směřuje proti nezákonnosti aktu a touto žalobou můžeme požadovat jen zrušení aktu. Další žalobou jsou spory ve věci, kdy akt porušil nějaké subjektivní právo. V tomto případě má soudce volné ruce. V těchto případech může soudce například změnit rozhodnutí. Opravné prostředky jsou odvolání a kasační stížnost.

Jak je výše zmíněno, francouzská úprava má i Specializované správní soudy (Jurisdiction administrative spécialisée). Jsou instančně podřízené Státní radě. Za nejdůležitější specializované soudy můžeme považovat Účetní dvůr (la Cour des comptes), Rozpočtový a finanční dvůr (la Cour de discipline budgétaire et financière), Komise pro případ uprchlíků (Commission de recours des réfugiés et apatrides) a další disciplinární soudy. Když je hodně žalob z nějaké oblasti, státní rada rozhodne o tom, že bude ustanovena nová instituce. Ta může pomoci při velkém zatížení obecných soudů.

9.3 Německý typ (Verwaltungsrecht)

První pokusy o zavedení správního soudnictví v Německu byly roku 1848. V roce 1848 byl přijatý ve Frankfurtu článek říšské ústavy č 182, a podle něho měly správní soudnictví vykonávat obecné soudy. Ovšem tento pokus o zavedení správního soudnictví nebyl nikdy realizován.

V této zemi se správní soudnictví rozvíjelo v každé německé zemi jinak. Následný vývoj ovlivňovaly dvě koncepce právních teoretiků. První teorií je teorie

právního státu, jejímž autorem je O. Bähr. „Bähr vycházel ze širších koncepcí úloh a funkcí moderního státu. Základní smysl správního soudnictví viděl v ochraně veřejných subjektivních práv proti nezákonným zásahům státní správy.“ (ZOULÍK, 1995, stránky 182-183) Druhým právním teoretikem byl R. Gneist. „Autor viděl moderní řešení v procesualizaci postupů uvnitř státní správy. Správní soudnictví by měly vykonávat zvláštní soudy. Podstatou tohoto soudnictví není ani tak ochrana práv jako zajištění řádného fungování správy, soudy by měly zkoumat nejen zákonnost, ale i účelnost aktu.“ (ZOULÍK, 1995, str. 183) Ve druhé polovině 19. století začaly vznikat v Německu první správní soudy a začaly se zde vytvářet dva základní typy. Pruský, ten ovlivnil země severního Německa a jihoněmecký typ. Pruský typ se podobá Gaistově teorii. Šlo zejména o to, že spory řešily orgány samosprávy - krajské, městské a také okresní úřady. Ve správních úřadech zasedali úředníci a zástupci občanů. Posledním stupněm byl vrchní soud. Byly jasně vyjmenované záležitosti, které byly brány jako správní spory. Tento model byl v severním Německu a Prusku až do té doby, než k moci přišel Adolf Hitler. Jihoněmecké správní soudnictví bylo založeno na myšlence soudní ochrany subjektivních práv, která byla poskytována alespoň v nejvyšší instanci správními tribunály.“ (MACUR, 1986, str. 42) Do tohoto typu patří württemberská, saská a trochu i bavorská. První dvě soustavy byly nejbližší soustavě rakouské, která byla založena zákonem z roku 1875. Ta se na základě zákona 3/1918 sb. stala také soustavou československou. Württemberskou a saskou soustavu ovlivňoval i francouzský vzor a podle něho byly vytvořeny speciální státní a apelační rady. „Rozhodování soudu bylo důsledně podmíněno vyčerpáním všech instančních stupňů ve správním řízení.“ (MAZANEC, 1996, str. 43) Působnost těchto soudů je určena generální klauzulí. V Německu se vedly spory o to, jaká právní úprava je lepší. Jestli severoněmecká nebo jihoněmecká. Až v době Výmarské ústavy (1919- 1933) se dosáhlo v Německu určité jednoty vysoké úrovně v této oblasti. Byl vybudován říšskoněmecký správní soud. Od počátku třicátých let – s nástupem hitlerovské moci, správní soudnictví začalo sestupovat. V srpnu 1944 úplně zaniklo. Po druhé světové válce bylo správní soudnictví postupně obnoveno. „ Oficiální nauka vycházela z myšlenky oddělení justice a správy.“ (MACUR, 1986, str. 45)

V současné době můžeme říct, že německý typ je typem „koncentrovaného správního soudnictví vyznačujícího se soustředěním soudní kontroly správních aktů pod jednotný procesní režim a vytvořením specializovaných justičních orgánů.“ (PÍTROVÁ, 1998, str. 101)

Německý soudní řád správní - Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) je podobný soudnímu správnímu řádu českému. Obě úpravy si jsou blízké tím, že jsou správní soudy jak v Německu, tak i v České republice součástí moci soudní, nicméně rozdíl je v tom, že v Německu správní soudnictví vytváří samostatnou soustavu a u nás jsou správní soudy součástí soustavy soudů obecných. Německo je federální stát, tak je nutno rozlišit právní úpravu na úrovni federace a úrovni jednotlivých spolkových zemí. Uspořádání soudní moci v Německu:

Nejvyšší postavení má Spolkový ústavní soud a bdí nad dodržováním ústavnosti. Je zřízen skoro v každé spolkové zemi. Dále je v Německu soustava řádných soudů, všeobecných řádných soudů, a soustavy soudů finančních, sociálních a pracovních. Obecná soudní kontrola spadá pod správní soudy.

Od roku 1960 mají tři stupně:

- 1) Správní soudy
- 2) Vrchní správní soudy
- 3) Spolkový správní soud

Spolkový správní soud je federálním soudem a správní a vrchní soudy zemské. Tím se úprava odlišuje od naší. V Německu jsou uspořádány soudy trojinstančně nebo dvojinstančně a u nás soudy rozhodují jako jednoinstanční na úrovni krajské. Kasační stížnost můžeme podat Nejvyššímu správnímu soudu jen výjimečně.

Organizace obecných správních soudů je upravena spolkovým zákonem o správních soudech z 21. ledna 1960. Podle tohoto zákona se ve správním řízení rozhoduje podle generální klauzule. „Všechny správní soudy jsou oprávněny rozhodovat všechny veřejnoprávní spory s výjimkou těch, jež přísluší Spolkovému ústavnímu soudu. 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.” (PILÁTOVÁ, 2007, str. 82-83) V čele správních soudů je prezident a členové těchto soudů jsou předseda a soudci. „Při těchto soudech jsou zřízeny komory, které rozhodují ve složení tří soudců a dvou laických soudců.” (PÍTROVÁ, 1998, str. 116)

Vrchní správní soudy rozhodují ve tříčlenných senátech, a nebo v senátech, které se skládají z pěti soudců a z toho dva mohou být laičtí soudci.

Spolkový správní soud sídlí v Berlíně a jeho členové jsou prezident a viceprezident. Tento soud rozhoduje nejčastěji v pětičlenných senátech, tříčlenných senátech, anebo ve velkých senátech, složených z prezidenta a šesti soudců. Specifikem této úpravy je přítomnost laických soudců ve správním řízení. Laičtí soudci mají postavení stejně jako soudci obecných soudů. Dalším rozdílem, který obě úpravy odlišuje je, že do přezkumné pravomoci německých soudů nespádají věci politické.

V německé koncepci je také upraveno postavení návladního. Návladní hájí veřejný zájem před správními soudy. Řízení před správními soudy je upraveno zvláštním procesním předpisem a ten ponechává řešení některých otázek jiným zákonům.

Správní akty se přezkoumávají z hlediska zákonnosti tak jako u nás. Rozdíl je v tom, že v Německu se mohou přezkoumávat individuální i normativní akty. Stejně jako u nás je potřeba vyčerpat všechny opravné prostředky, než se věc dostane k řízení před správní soud.

Německá úprava má hodně věcí společné s úpravou českou. V některých věcech můžeme najít rozdíly, jako například v organizaci správních soudů. Podle mého názoru je německá koncepce více podobná české úpravě, než koncepce francouzská a anglosaská.

10 Závěr

V mé bakalářské práci jsem se snažila nastínit historické souvislosti a současnou podobu správního soudnictví v České republice a vybraných zemích Evropské unie.

V úvodu práce jsem se věnovala osvětlení pojmu správního soudnictví. Následující kapitola se zabývá pojmem veřejné správy a jednotlivými druhy kontroly ve veřejné správě, kam patří mimo jiné i kontrola vykonávaná soudy. Soudní kontrolou veřejné správy se zabývá ústavní a hlavně správní soudnictví, kterému se v této práci věnuji.

Správní soudnictví je neoddělitelným znakem každého demokratického státu a je stále více tématem diskuse. Českou republiku, díky reformě, která je účinná od roku 2003, můžeme zařadit ke státům, kde správní soudnictví splňuje dobře své funkce. Nová právní úprava odstraňuje nedostatky předchozí právní úpravy a poskytuje ochranu veřejným subjektivním právům v mnohem větším rozsahu než minulá úprava.

Cílem této práce bylo poskytnout čtenáři přehled současného českého správního soudnictví, orientovat se v základech a jeho historických souvislostech, jakými změnami správní soudnictví prošlo od doby habsburské monarchie a poukázat na to, jakým způsobem fungují modely správního soudnictví i v některých okolních evropských zemích. Český model správního soudnictví jsem porovnála s modelem francouzským a německým.

Práci jsem se snažila zpracovat uceleným způsobem. Prostor vymezený pro tuto práci není tak velký, abych se mohla detailně zabývat správním soudnictvím všech mnou vybraných zemí. Pro důkladnější srovnání by bylo zapotřebí mnohem většího rozsahu práce, aby bylo možné detailněji prozkoumat a charakterizovat všechny vybrané správní soudní modely. Práce by měla poskytovat srozumitelný jednoduchý přehled o dané problematice a může sloužit jako pomůcka ke studiu.

Myslím si, že jsem v práci uvedla to nejpodstatnější, a doufám, že jsem naplnila cíle, které jsem si v úvodu této práce stanovila.

11 Seznam použité literatury

HENDRYCH, D. (2003). *Správní právo, obecná část, 5., rozšířené vydání*. Praha: C. H. Beck.

HLAVSA, P. (2006). *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, a. s. .

MACUR, J. (1986). *Správní soudnictví*. Brno: Univerzita J. E. Purkyně.

MAZANEC, M. (1996). *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha a. s.

MIKULE, V. (1969). *Správní právo obecná část*. Praha: Univerzita Karlova.

PÍTROVÁ, L., POMAHAČ, R. (1998). *Evropské správní soudnictví*. Praha: C. H. Beck.

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

PRŮCHA, P. (1992). *Základy správního práva a veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita.

SCHELLOVÁ, I. (2006). *Organizace soudnictví a právní služby*. Praha: Alfa Publishing.

ZOULÍK, F. (1995). *Soudy a soudnictví*. Praha: C. H. Beck.

Sbírky zákonů

Ústava České republiky

Listina základních práv a svobod

Diplomové a bakalářské práce

HUBKOVÁ, D. (2009) *Komparativní analýza Francouzského a českého soudnictví*, Fakulta filosofická, Jihočeská univerzita, České Budějovice.

CHÝLE, J. (2006) *Správní soudnictví a jeho komparace se zeměmi EU*, Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva. Fakulta právnická. Masarykova univerzita, Brno.

KÁNSKÁ, P. (2010) *Historický vývoj správního soudnictví a správní soudnictví v ČR*, Bakalářská práce. Fakulta Ekonomicko – správní, Univerzita Pardubice.

KOČÍ, R. (2007). *Správní soudnictví*, Bakalářská práce, Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva, Právnická fakulta Masarykova univerzita, Brno.

PILÁTOVÁ, R. (2007). *Správní soudnictví a jeho komparace se zeměmi EU*, Diplomová práce. Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva Právnická fakulta Masarykova univerzita, Brno.

Internetové zdroje

Obecné informace. *Nejvyšší správní soud* [online]. 18. 1. 2013 [cit. 2013- 03-27]. Dostupné z:
<http://www.nssoud.cz/Obecn%C3%A9-informace/art/557?menu=173online>

Historie. *Nejvyšší správní soud* [online]. 18. 1. 2013 [cit. 2013- 03-27]. Dostupné z:
[http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=1746\(%C2%A76%20z%C3%A1kona%20C4%8D.64/1952\)](http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=1746(%C2%A76%20z%C3%A1kona%20C4%8D.64/1952))

Kontrolní činnost NKÚ. *Nejvyšší kontrolní úřad* [online]. [cit. 2013- 03-27]. Dostupné z: <http://nku.cz/cz/kontrola/default.htm>

Kontrola ve veřejné správě [online]. 15. 12. 2007 [cit. 2013- 04-08]. Dostupné z: <http://seminar.pise.cz/3-kapitola-3-kontrola-ve-verejne-sprave.html>

Finančně správní kolegium. *Nejvyšší správní soud* [online]. 6. 1. 2012 [cit. 2013- 04-12]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Financne-spravni-kolegium/art/20?menu=290>

Sociálně-správní kolegium. *Nejvyšší správní soud* [online]. 21. 12. 2012 [cit. 2013- 04-12]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Socialne-spravni-kolegium/art/27?menu=291>

Opravné prostředky proti rozhodnutím správních soudů. *Nejvyšší správní soud* [online]. 18. 1. 2013 [cit. 2013- 03-11]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Opravne-prostredky-proti-rozhodnutim-spravnich-soudu/art/496?menu=316>