

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní

Analýza efektivnosti správního soudnictví v České republice
Diplomová práce

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní
Akademický rok: 2023/2024

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Bc. Klára Vopršálková**
Osobní číslo: **E22493**
Studijní program: **N0488A050001 Hospodářská politika a veřejná správa**
Specializace: **Ekonomika veřejného sektoru**
Téma práce: **Analýza efektivnosti správního soudnictví v České republice**
Zadávací katedra: **Ústav správních a sociálních věd**

Zásady pro vypracování

Cílem práce je analýza efektivity správního soudnictví v České republice prostřednictvím základních ukazatelů užívaných Evropskou unií a mezinárodními organizacemi pro hodnocení efektivity soudnictví a měření úrovně právního státu. Komparováno bude správní soudnictví v České republice a vybrané evropské zemi. Výsledky budou syntetizovány a v případě potřeby doporučeny úpravy de lege ferenda.

Osnova:

- Správní soudnictví a jeho funkce.
- Systém správního soudnictví v České republice.
- Systém správního soudnictví ve vybraném evropském státu.
- Ukazatele efektivity soudnictví.
- Komparace efektivity správního soudnictví České republiky a vybraného evropského státu.

Rozsah pracovní zprávy: **50**
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**

Seznam doporučené literatury:

- EU JUSTICE SCOREBOARD 2022: ten years of monitoring the effectiveness of justice systems. European Commission, official website [online]. Brussels, 2022 [cit. 2023-06-06]. Dostupné z: https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/eu_justice_scoreboard_2022.pdf
- FRUMAROVÁ, Kateřina, Tomáš GRYGAR, Zdeněk KOUDELKA, Lukáš POTĚŠIL, Olga POUPEROVÁ, Radvan SUCHÁNEK a Martin ŠKUREK. Správní soudnictví. Praha: Leges, 2022. Teoretik. ISBN 978-80-7502-611-8.
- HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C.H.BECK, 2016. ISBN 978-80-7400-7400.
- HENDRYCH, Dušan. Správní věda: teorie veřejné správy. 4., aktualizované vydání Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0.
- KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7.
- KÜHN, Zdeněk, MOLEK Pavel. Otevírání a uzavírání "bran" ke správním soudům. Správní právo [online]. 2022, LV (1/2022), 20 [cit. 2023-06-06]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-cislo-1-2022.aspx>
- MAZANEC, Michal. Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996, 451 s. ISBN 807201021
- POTĚŠIL, Lukáš a kol. Soudní řád správní: Komentář. Praha: Leges, 2014, 1152 s. ISBN 978-80-7502-024-6.
- SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4.
- SZALONNÁS, Ondřej. Rozšíření samosoudcovské kompetence jako cesta ke zrychlení soudního řízení správního? Správní právo, 2022
- SZENTE, Zoltán a Konrad LACHMAYER. The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law, A European comparison [online]. New York, 2017 [cit. 2023-06-21]. ISBN 978-1-315-55397-9.

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Jana Janderová, Ph.D.**
Ústav správních a sociálních věd

Datum zadání diplomové práce: **1. září 2023**
Termín odevzdání diplomové práce: **30. dubna 2024**

prof. Ing. Jan Stejskal, Ph.D. v.r.
děkan

L.S.

doc. Ing. Romana Provozňáková, Ph.D. v.r.
garant studijního programu

V Pardubicích dne 1. září 2023

Prohlašuji:

Práci s názvem Analýza efektivnosti správního soudnictví v České republice a vybraném evropském státu jsem vypracovala samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využila, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byla jsem seznámena s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Beru na vědomí, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a směrnicí Univerzity Pardubice č. 7/2019 Pravidla pro odevzdávání, zveřejňování a formální úpravu závěrečných prací, ve znění pozdějších dodatků, bude práce zveřejněna prostřednictvím Digitální knihovny Univerzity Pardubice.

V Pardubicích dne 25. 4. 2024

Bc. Klára Vopršálková v. r.

PODĚKOVÁNÍ

Ráda bych poděkovala vedoucí mé diplomové práce, JUDr. Janě Janderové, Ph.D., za vstřícný přístup, ochotu a cenné rady při zpracovávání práce. Děkuji také mé rodině a příteli za trpělivost a veškerou podporu během studia.

ANOTACE

Cílem práce je analýza efektivity správního soudnictví v České republice prostřednictvím základních ukazatelů užívaných Evropskou unií a mezinárodními organizacemi pro hodnocení efektivity soudnictví a měření úrovně právního státu. Komparováno bude správní soudnictví v České republice a vybrané evropské zemi. Výsledky budou syntetizovány a v případě potřeby doporučeny úpravy de lege ferenda.

KLÍČOVÁ SLOVA

správní soudnictví, efektivita, kvalita, ukazatele efektivity, právní stát

TITLE

Analysis of the Czech Republic Administrative Justice Efficiency

ANNOTATION

The aim of the thesis is to analyse the effectiveness of the administrative justice system in the Czech Republic through the basic indicators used by the European Union and international organisations to assess the effectiveness of the judiciary and measure the level of the rule of law. The administrative justice system in the Czech Republic will be compared with a selected European country. The results will be synthesised and, if necessary, de lege ferenda adjustments will be recommended.

KEYWORDS

administrative justice, efficiency, quality, efficiency indicators, rule of law

OBSAH

ÚVOD	13
1 SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ A JEHO FUNKCE	14
1.1 Veřejná správa.....	14
1.2 Kontrola veřejné správy	15
1.3 Soudní kontrola veřejné správy.....	16
1.4 Pojem správní soudnictví	17
1.5 Typy správního soudnictví.....	19
1.5.1 Anglický typ	19
1.5.2 Francouzský typ.....	20
1.5.3 Pruský typ	20
1.5.4 Jihoněmecký typ	21
1.6 Funkce správního soudnictví.....	21
2 SYSTÉM SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ V ČESKÉ REPUBLICE	22
2.1 Vývoj správního soudnictví na území českého státu	22
2.2 Právní úprava správního soudnictví	24
2.2.1 Ústavní a mezinárodní zakotvení.....	24
2.2.2 Zákonné zakotvení	25
2.3 Principy a zásady správního soudnictví	28
2.3.1 Princip kasační	28
2.3.2 Princip plné jurisdikce	28
2.3.3 Zásada dispoziční.....	29
2.3.4 Zásada legitimního očekávání	29
2.3.5 Zásada subsidiarity soudní ochrany	29
2.3.6 Právo na spravedlivý proces	29
2.4 Organizace správního soudnictví	30
2.4.1 Krajský soud	30

2.4.2	Nejvyšší správní soud	30
2.5	Pravomoci správních soudů v České republice.....	34
2.6	Opravné prostředky ve správním soudnictví v České republice	38
3	SYSTÉM SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ VE VYBRANÉM EVROPSKÉM STÁTU	40
3.1	Německo jako referenční země	40
3.2	Správní soudnictví v Německu	41
3.3	Vývoj správního soudnictví v Německu	41
3.4	Právní úprava správního soudnictví v Německu.....	43
3.4.1	Ústavní zakotvení	43
3.4.2	Zákonné zakotvení	44
3.5	Principy správního soudnictví v Německu	45
3.5.1	Zásada zákonnosti.....	46
3.5.2	Zásada dispoziční.....	46
3.5.3	Zásada vyšetřovací.....	46
3.5.4	Zásada veřejného jednání.....	46
3.6	Organizace správního soudnictví v Německu.....	46
3.6.1	Správní soudy	47
3.6.2	Vrchní správní soudy	48
3.6.3	Spolkový správní soud.....	48
3.7	Pravomoci správních soudů v Německu	51
3.8	Opravné prostředky ve správním soudnictví v Německu	57
4	EFEKTIVITA SOUDNICTVÍ	61
4.1	Ukazatele efektivity soudnictví.....	64
4.1.1	Počet projednávaných věcí	69
4.1.2	Odhadovaná délka řízení	69
4.1.3	Rychlost vyřizování	69
4.1.4	Míra vyřešení správních případů	70

4.1.5	Počet nevyřízených správních případů	70
5	KOMPARACE EFEKTIVITY SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ ČESKÉ REPUBLIKY A NĚMECKA	71
5.1	Efektivita správního soudnictví České republiky a Německa.....	71
5.1.1	Počet příchozích správních případů (první stupeň / případ na 100 obyvatel)	71
5.1.2	Odhadovaná doba potřebná k vyřešení správních případů v první instanci	75
5.1.3	Odhadovaná doba potřebná k vyřešení správních případů v druhé a třetí instanci	76
5.1.4	Míra vyřešení správních případů (první instance / v %).....	79
5.1.5	Počet nevyřízených správních případů (první instance / na 100 obyvatel)	80
5.1.6	Počet vyřešených správních případů ku počtu správních soudců.....	81
5.1.7	Komparace výsledných zjištění	88
6	ZÁVĚREČNÉ SHRNU TÍ A ÚVAHY DE LEGE FERENDA	92
6.1	Úvahy de lege ferenda.....	93
6.1.1	Samosoudci	94
6.1.2	Elektronizace řízení	95
Závěr	97
Použitá literatura	100

SEZNAM ILUSTRACÍ

Obrázek 1: Organizační struktura Nejvyššího správního soudu.....	32
Obrázek 2: Organizační schéma Spolkového správního soudu.....	50
Obrázek 3: Informační a komunikační technologie ve správním soudnictví 2022	66
Obrázek 4: Počet příchozích správních případů 2016-2021	71
Obrázek 5: Odhadovaná doba potřebná k vyřešení správních případů v první instanci 2016-2021	75
Obrázek 6: Odhadovaná doba potřebná k vyřešení správních případů ve druhé a třetí instanci 2016-2021	76
Obrázek 7: Míra vyřešení správních případů 2016-2021 (první instance / v %).....	79
Obrázek 8: Počet nevyřízených správních případů 2016-2021 (první instance / na 100 obyvatel)	80

SEZNAM TABULEK

Tabulka 1: Komparační tabulka pravomocí správního soudnictví v České republice a Německu	54
Tabulka 2: Přezkum správních rozhodnutí v České republice a Německu	56
Tabulka 3: Komparace rozhodovací pravomoci a opravných prostředků správního soudnictví v České republice a Německu.....	59
Tabulka 4: Počet správních případů včetně / bez azylové agendy v roce 2017 (na 100 obyvatel)	73
Tabulka 5: Počet soudců v České republice a Německu 2016, 2018, 2020	82
Tabulka 6: Počet správních soudců v České republice a Německu (na 1000 obyvatel)	83
Tabulka 7: Míra vyřešení správních případů 2016, 2018, 2020 (v první instanci).....	84
Tabulka 8: Počet příchozích správních případů 2016, 2018, 2020 (v první instanci)	84
Tabulka 9: Počet vyřešených správních případů 2016, 2018, 2020 (v první instanci).....	85
Tabulka 10: Počet případů na jednoho soudce – var 1	85
Tabulka 11: Počet případů na jednoho soudce (na 1000 obyvatel) – var 1	86
Tabulka 12: Počet příchozích správních případů 2016, 2018, 2020 (všechny instance).....	87
Tabulka 13: Počet vyřešených správních případů 2016, 2018, 2020 (všechny instance)	87
Tabulka 14: Počet případů na jednoho soudce – var 2	87

SEZNAM ZKRATEK A ZNAČEK

CEPEJ – Evropská komise pro efektivnost justice

EU – Evropská unie

HDP – hrubý domácí produkt

ICT – informační a komunikační technologie

NSS – Nejvyšší správní soud

OSŘ – Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

SŘS – Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

VwGO – Verwaltungsgerichtsordnung (správní soudní řád)

VwVfG – Verwaltungsverfahrensgesetz (zákon o správním řízení)

ÚVOD

Soudní ochrana je jedním ze základních pilířů demokratického a právního státu. Správní soudnictví představuje významnou a specifickou složku soudní ochrany zajišťující spravedlnost a garantující ochranu lidských práv a svobod. Jeho hlavním účelem je poskytovat ochranu veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob před nezákonnými zásahy orgánů veřejné moci. Chrání tedy základní práva, ale také brání zneužití moci ze strany státu. Ustálenou rozhodovací praxí rovněž zajišťuje určitou míru právní jistoty a předvídatelnosti práva jako takového. Aby byla ochrana poskytována účinně, kvalitně a nezávisle, je zapotřebí sledovat, v jakém stavu se systém správního soudnictví v konkrétním státě nachází. Sledování efektivity správního soudnictví tedy představuje jednu ze zásadních činností vedoucích k naplnění jeho cílů a budování spravedlivé společnosti.

A právě správní soudnictví, principy a systém jeho fungování společně s analýzou efektivity tvoří obsah následujících stran této práce. Ta má za cíl analyzovat efektivitu správního soudnictví v České republice prostřednictvím základních ukazatelů užívaných Evropskou unií a mezinárodními organizacemi pro hodnocení efektivity soudnictví a měření úrovně právního státu. Komparováno bude správní soudnictví v České republice a vybrané evropské zemi. Výsledky budou syntetizovány a v případě potřeby doporučeny úpravy de lege ferenda.

Práce se snaží poukázat na nutnost existence správního soudnictví jako zásadního prvku demokratické společnosti a právního státu, ale také upozornit na možná úskalí, která fungování správních soudů přináší, a kterým je zapotřebí věnovat zvýšenou pozornost, jelikož by mohly do budoucna jeho činnost významně ovlivnit.

1 SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ A JEHO FUNKCE

1.1 Veřejná správa

Jelikož správní soudnictví je neodmyslitelnou součástí veřejné správy, je zcela nezbytné ihned na samém začátku práce tento pojem definovat a přiblížit, co veřejná správa je a jaké činnosti vykonává.

Nejobecněji lze konstatovat, že veřejná správa představuje zastřešující pojem pro velké množství institucí, činností, ale i procesů, jejichž úkolem je řídit, upravovat a organizovat veřejné záležitosti a služby, které mají být vykonávány s účelem zabezpečit prospěch a blaho celé společnosti, tedy veřejný zájem. Veřejnou správu ovlivňuje celá řada aspektů, které mají vést k dosažení společného cíle, kterým je efektivní a spravedlivé řízení společnosti vycházející z demokratických principů.

Jak uvádí Hendrych a kol. (2014, s. 14), pojem „veřejná správa“ lze chápat z hlediska materiálního jako činnost, anebo formálního jako instituci. Definovat ji pozitivně je poměrně složité, jelikož správní činnosti jsou v závislosti na objemu nebo formě proměnlivé. Zejména pak podle úkolů, které jsou správě svěřeny. Přesto ji lze pozitivně vymezit poměrně jednoduše, a to jako úkoly, které má plnit. V pokusech o pozitivní vymezení veřejné správy má původ vymezení negativní. Toto vymezení vychází z teorie dělby moci a je ho dosaženo tzv. substrakcí. Substrakcí se dle Hendrycha (2016, s. 4) pro potřeby negativního vymezení myslí oddělení veřejné správy a jejích činností od činností, které jsou spojeny s výkonem veřejné moci. Negativně lze tedy veřejnou správu vymezit jako činnosti, které není možné zařadit do moci zákonodárné a ani soudní. Přestože z tohoto vyplývá, že veřejná správa spadá do moci výkonné, je potřeba doplnit to, co uvádí Horzinková a Fiala (2019, s. 14), tedy že někteří autoři z těchto činností vyčleňují i složky, jako je prezident nebo určité činnosti České národní banky. Podmínkou rozhodující o rozdílech a oddělení veřejné správy od zákonodárství a soudnictví je formální vymezení. Není tedy podstatné, o jakou činnost se jedná, ale o pravomoc a působnost. Zásadní je tedy to, jaký orgán nebo úřad danou činnost vykonává.

V minulosti byl pojem veřejná správa nahrazován pojmem státní správa. Výhradně orgány státu byly způsobilé k jejímu výkonu. To znamenalo, že státní správa prakticky spravovala veškeré věci veřejné a byla ji jako jediné svěřena povinnost dbát o veřejný zájem. Změna režimu z totalitního na demokratický a s ní spojená transformace představovaly i změny ve státní správě, kdy orgány státu, jak uvádí Hendrych (2016, s. 2), přestaly být výhradními

vykonavateli věcí veřejných. V dnešní době dochází prostřednictvím delegace k přesunu těchto povinností a úkolů na jiné nositele veřejné správy.

V demokratických parlamentních státech je zákonodárství hierarchicky nadřazeno správě. Důvodem je, že moc zákonodárná vytváří pro správu a její výkon právní rámec. Soudnictví i správa spadají do moci výkonné, přesto se od sebe odlišují. Základním rozdílem mezi nimi je nezávislost osob, které provádí zákony a jiné právní předpisy nebo provádí jinou činnost vedoucí k naplnění veřejného zájmu. V případě veřejné správy vykonávají výše zmíněné ty osoby, které nejsou nezávislé tak, jako je tomu u osob – soudců, kteří činnosti vykonávají v oblasti soudnictví. Ti jsou vázáni pouze právními předpisy a jejich nezávislost je zaručena Ústavou České republiky. Je nezbytné uvést, že postupem času se v demokratických státech, zejména díky soudní kontrole veřejné správy, vztahy mezi veřejnou správou a soudnictvím posilují (Hendrych, 2016, s. 4).

Veřejná správa je oprávněna provádět celé spektrum činností, které lze obecně nazvat veřejnými úkoly. Horzinková a Fiala (2019, s. 15) zdůrazňují, že správní činnosti jsou prostředkem, skrze který se provádí obsah norem správního práva. Veškeré činnosti, které správa provádí, musí být vykonávány v souladu se zákony, ale i jinými právními předpisy a principy. Princip zákonnosti, který je ve správní činnosti uplatňován, souvisí s tím, že pouze ve chvíli, kdy je činnost provedena v zákonem stanovené formě, z ní mohou vyplývat právní důsledky. Obdobné platí i pro nečinnost, která má právní důsledky pouze pokud to právní předpis výslovně uvádí.

1.2 Kontrola veřejné správy

Kontrolní činnosti mají nezastupitelný význam pro bezproblémový chod společnosti, která funguje jako organizovaný celek provádějící různé spektrum činností. Podle Horzinkové a Fialy (2019, s. 119) se jedná o systematickou činnost prováděnou příslušným kontrolním či dozorcím orgánem. Kontrola probíhá jako proces pozorování a následného porovnávání chování a způsobu provádění činností kontrolované osoby s chováním ideálním a žádoucím. Kontrola ve veřejné správě zajišťuje dodržování principu zákonnosti, tedy jednání v souladu s právními předpisy. Tím je zaručena právní jistota a ochrana práv a svobod jednotlivců.

Kontrola veřejné správy může mít podle Sládečka (2019, s. 377) buď formu vnitřní anebo vnější. Vnitřní kontrolu vykonávají samotné orgány veřejné správy, vnější je prováděna orgány, které stojí mimo organizační soustavu veřejné správy. V případě vnější kontroly veřejné správy Sládeček a kol. (2010, s. 17) sdělují, že veřejná správa je objektem kontroly,

přestože v případě kontroly vnitřní vystupuje jako subjekt. Činnosti, které jsou v rámci kontroly vykonávány a spočívají ve zjišťování a následném hodnocení, vedou ke zjištění, zda vykonavatelé veřejné správy plní povinnosti v souladu s tím, jak jim byly uloženy.

Kopecký (2021, s. 207) uvádí, že vnitřní kontrola představuje činnosti veřejné správy vedoucí k naplnění role dobré správy. Tyto činnosti jsou označovány jako kontrola, která je realizována zjišťováním skutečného stavu a následným hodnocením a porovnáním se stavem žádoucím, dozorem v podobě realizování postupů vedoucích k napravení zjištěných nedostatků, dohledem či inspekcí. Souhrnně lze tyto druhy kontroly označit jako jednu ze záruk, pomocí které je vynuceno jednání v souladu se zásadou zákonnosti.

Vnější kontrolu definuje Horzinková a Fiala (2019, s. 121) jako kontrolu orgánů veřejné správy při výkonu činností, které jim jsou svěřeny. Kontrola je realizována vůči subjektům nepodřízeným správě, které stojí mimo veřejnou správu. Sládeček (2019, s. 377) řadí do soustavy vykonavatelů kontroly vnější zejména orgány moci zákonodárné a moci soudní. Mezi vykonavatele konkrétně zařazuje:

- Správní soudnictví,
- Parlament České republiky,
- Nejvyšší kontrolní úřad,
- Ústavní soud,
- Veřejný ochránce práv.

1.3 Soudní kontrola veřejné správy

Jelikož správní soudnictví představuje konkrétní nástroj soudní kontroly veřejné správy, je tomuto typu kontroly věnována pozornost ještě před samotným vymezením správního soudnictví jako takového.

Soudní kontrola veřejné správy, která je realizována nezávislými soudy představuje podle Průchy (2018, s. 56) jednu z několika forem vnější kontroly veřejné správy. Vnější kontrola veřejné správy zastřešuje činnosti prováděné správními orgány, které stojí mimo její organizační strukturu.

Dle Bartoně (2009, s. 272) plní úkoly soudní kontroly veřejné správy správní soudy, tedy:

- státní orgány,
- orgány nezávislé na moci zákonodárné i moci výkonné

- nezávislí soudci, kteří jsou do funkce jmenováni prezidentem republiky.

A dále dodává, že obecně lze kontrolu veřejné správy provádět systematicky, z vlastní iniciativy anebo incidentně. V případě soudní kontroly veřejné správy se jedná o incidentní kontrolu. V praxi to znamená, že správní soudy plní pouze činnosti, které vedou k přezkumu aktů vydaných správními orgány nebo jejich případnou nečinnost. Kontrola je realizována vždy na základě žaloby, která musí být podána pouze osobou oprávněnou. Takovou osobou se myslí ten, kdo se cítí být vydaným správním aktem nebo nečinností, ale i případnou činností, správního orgánu dotčen na svých právech. Hlavním motivem činnosti správního soudnictví není kontrolovat řádný výkon správy příslušnými orgány, ale ochrana veřejných subjektivních práv osob, které jsou výkonem správy dotčeny. Tyto osoby lze souhrnně označit jako adresáty veřejné správy.

1.4 Pojem správní soudnictví

Správní soudnictví je odvětví soudní kontroly, které je mnohými autory včetně Frumarové a kol. (2022, s. 12) považováno za poměrně mladé, a to zejména kvůli tomu, že ochrana soukromých práv byla poskytována od dávných dob, což ale rozhodně neplatí pro vztah mezi státem a v tehdejší době poddaným. Myšlenka, že by vrchnost měla podléhat určitému typu kontroly, tedy nebyla vůbec přijatelná.

Vznik správního soudnictví spojuje Hendrych a kol. (2016, s. 368) s rostoucí pozorností, která byla v minulosti věnována lidským a občanským právům, demokracii, právnímu státu a obecně s ideou přeměny poddaného v občana. Toto tvrzení dokládá i vývoj správního soudnictví v jednotlivých etapách dějin, kdy jeho existence byla vždy spojována s určitou mírou svobody a demokracie a jeho potlačování naopak se snahou moci upevnit své vrchnostenské postavení a oslabit vážnost postoje k občanským právům. Cílem správního soudnictví je rozšířit záruky, které právo poskytovalo ve věcech soukromých a trestních, i na záležitosti a vztahy, které vznikají mezi veřejnou správou a občanem.

Historicky jsou počátky správního soudnictví spojovány s významnými změnami, které nastaly v oblasti fungování státní moci. Jedná se o změny, které nastaly napříč jednotlivými typy správního soudnictví. Mezi tyto změny řadí Mazanec (1996, s. 13) například vznik a následné přijetí dokumentu Magna Charta ve 13. století v Anglii.

Magna Charta neboli Velká listina práv a svobod byla dle Blahože (2015, s. 452) důležitou právní listinou, která významně ovlivnila počátky parlamentních forem vlády a dělbu státních mocí, dále rozvíjela základy právního státu, podporovala dodržování zásad

spravedlnosti, garantovala svobodu a lidská práva, ale také obsahovala první zmínky o soudní kontrole ústavnosti. Dále je zapotřebí mezi tyto změny řadit také další historické milníky jako Velkou francouzskou revoluci a Rakousko-Uherské vyrovnání v 19. století nebo třeba i změnu režimu, která nastala v tehdejší Československu ve století dvacátém a zapříčinila tak znovuoobnovení správního soudnictví. Přestože rané počátky správního soudnictví sahají až do 13. století na území Anglie, rozvoj správního soudnictví v zemích střední Evropy včetně zemí, které existovaly na českém území, nastal podle Mazance (1996, s. 13) až daleko později, a to okolo poloviny 19. století, ve spojení s ideologií politického liberalismu.

Kopecký (2021, s. 469) tvrdí, že neexistuje žádná přesná definice, která by dokonale shrnovala pojem správního soudnictví ve všech státech. K tomu Hendrych a kol. (2016, s. 367) dodává, že správní soudnictví je termín mnoha významů, a je tedy potřeba přistupovat k jeho výkladu a užití citlivě. Také je zapotřebí si uvědomit, že mezi různými pojetími správního soudnictví ve světě existují koncepční rozdíly, upozorňuje Mazanec (1996, s. 13). Ten mezi jednu z možných definic zařazuje tu, která definuje správní soudnictví jako jeden z nástrojů, pomocí kterého je vytvářena a udržována rovnováha mezi mocí soudní a výkonnou a také mezi mocí soudní a zákonodárnou. Podotýká také, že naplňování účelu, k němuž bylo správní soudnictví zřízeno, souvisí se zakotvením dělby moci v Ústavě České republiky a systémem „checks and balances“. Tento mechanismus vzájemných brzd a rovnovah má za úkol zajistit, aby žádná z mocí nepřevážila nad jinou.

Správní soudnictví spadá do soudní kontroly veřejné správy, která je nejen svým rozsahem považována za nejdůležitější složku kontrolní činnosti veřejné správy. Správní soudnictví se nezabývá pouze prováděním obecné kontroly, ale především ochranou veřejných subjektivních práv adresátů veřejné správy. Za takového adresáta považuje Sládeček a kol. (2010, s. 17) každou konkrétní osobu, která je nějakým způsobem dotčena činností správních orgánů.

Oproti civilnímu nebo trestnímu soudnictví působí správní soudnictví navenek moci soudní. Správnímu soudnictví přísluší dle Mazance (1996, s. 15) takové rozhodování sporů, kdy na straně jedné stojí fyzická osoba a na straně druhé reprezentant veřejné moci.

Podle Kopeckého (2021, s. 471) lze za správní soudnictví považovat činnost nezávislých a nestranných orgánů přezkoumávající správní akty či jiné postupy veřejné správy, které mohou zasahovat do práv osob. Hendrych a kol. (2016, s. 367) definují správní soudnictví jako způsob vedoucí k zajištění záruk respektování práv ve vztazích mezi veřejnou mocí a občanem.

Při definování pojmu správní soudnictví je zcela zásadní to, zda představuje rozhodovací činnost soudů, tedy soudní kontrolu veřejné správy, anebo je tento pojem vykládán jako jedna z funkcí státu ve smyslu materiálního pojetí.

1.5 Typy správního soudnictví

Konkrétní úpravy správního soudnictví se liší stát od státu. Některé modely se u jednotlivých států podobají, jiné naopak zcela odlišují. Vzhledem k tomu, že cílem této práce je mimo hodnocení efektivnosti také komparace správního soudnictví dvou evropských států, je důležité jednotlivé typy vymežit, a to i přes to, že státy vybrané pro následnou komparaci jsou vystaveny na podobných základech. Obecně lze správní soudnictví klasifikovat dle čtyř základních typů. Rozčleněním správního soudnictví do dále uvedených historických typů je zajištěno lepší pochopení stavu soudnictví v dnešní době. Také je pomocí této kategorizace vysvětleno, proč příslušné instituty postupně nabýly podoby, kterou v současnosti mají. Mazanec (1996, s. 23) člení typy správního soudnictví následovně:

- anglický,
- francouzský,
- pruský,
- jihoněmecký.

1.5.1 Anglický typ

Pro anglosaský typ správního soudnictví, jak je anglickému modelu přezdíváno, je podle Kopeckého (2018, s. 471) charakteristické, že pouze a jedině v jeho rámci poskytují ochranu vůči jednání veřejné správy i obecné soudy. Historii správního soudnictví v Anglii, která sahá až do 13. století, se věnuje Mazanec (1996, s. 23). Ten tvrdí, že jeho podobu v současné době, jak ve Velké Británii, tak ve Spojených státech amerických, zapříčinila řada důležitých reforem, ke kterým došlo ve 20. století. Zásadním dokumentem pro tento model správního soudnictví byla Magna Charta Libertatum jejíž článek 39 uváděl, že jakýkoliv zásah nejen do osobní svobody občanů, ale i jejich majetku, může být proveden pouze na základě soudního rozhodnutí. Jelikož do 19. století neexistovaly správní úřady, soudce v té době zastával jak činnosti kontroly veřejné správy, tak i vydavatele správních aktů. Až po řadě reforem byl umožněn vznik specializovaných správních orgánů, avšak pravomoc rozhodovat o právech byla udělena až na přelomu století. I tak ale platila napadnutelnost a zrušitelnost v podstatě jakýchkoliv individuálních správních aktů. Kontinentální systém byl vnímán jako popírání idey vlády práva známého pod pojmem rule of law. Přesto se ale dle Kopeckého

(2018, s. 730) po první světové válce výrazně rozšířila působnost státní správy a došlo k postupnému zakládání administrativních tribunálů. Ty působí v rámci moci výkonné a jejich hlavním úkolem je eliminovat zahlcení obecných soudů, doplňuje Mazanec (1996, s. 23).

1.5.2 Francouzský typ

Jak uvádí Kopecký (2021, s. 730), základy tohoto typu správního soudnictví byly položeny v 18. století, které je nazýváno obdobím revolučním. Důvodem vzniku byla snaha ochránit správu před soudy a jejich zásahy. Tyto soudy v daném období představovaly oporu královskému absolutismu. Výkon správního soudnictví založeném na francouzském typu je svěřen do moci speciálním orgánům. Těmto orgánům nebyla svěřena soudcovská nezávislost, přesto jí neformálně disponují. Vrcholným orgánem tohoto typu správního soudnictví je od konce 18. století Státní rada. Ta plní celou řadu funkcí. Například funkci jurisdikční či poradní v souvislosti s vyjadřováním se k návrhům zákonů a dalších předpisů a aktů. Ve Francii se užívá vícestupňového systému správního soudnictví, které je vykonáváno správními soudy v prvním stupni, odvolacími správními dvory, ale i zvláštními správními soudy. Po vzoru Francie postavila na francouzském základě svá správní soudnictví i celá řada dalších zemí po celém světě jako například Egypt, Itálie, Libanon, Lucembursko nebo Thajsko či Kolumbie.

1.5.3 Pruský typ

Pruský typ správního soudnictví, označovaný také jako severoněmecký, je typický zejména pro země, jako je Bádensko, Prusko či například Sasko. Základy tohoto modelu správního soudnictví položila Frankfurtská ústava z poloviny 19. století. Podle Kopeckého (2018, s. 471) se jedná o formu správního soudnictví, kdy byla v řízeních týkajících se právní věci veřejné správy procesní práva přiznána stejně jako během civilního procesu. Byl ale kladen větší důraz na nestrannost rozhodování zapojením osob bez odborných znalostí v kolegiálních orgánech, tedy orgánech, kdy se na rozhodnutí podílí skupina osob, která se o výsledku radí. Základní myšlenku, na které je tento typ postaven, popisuje Mazanec (1996, s. 25). Prioritou soudů je zajistit řádné fungování veřejné správy a zabývat se nejen zákonností, ale také účelností vydaných správních rozhodnutí. Kopecký (2021, s. 470) má za to, že správní soudnictví tedy neplnilo pouze funkci ochrany subjektivních práv, ale také funkci ochrany právního řádu z pozice samosprávných místních úřadů. Soustava správního soudnictví, jak ji popisuje Mazanec (1996, s. 25), jež měla své základy postaveny na tomto modelu, byla jakožto třístupňová tvořena krajským nebo městským úřadem, okresním úřadem a vrchním soudem, který jako jediný orgán této soustavy spadal mezi orgány soudní moci.

1.5.4 Jihoněmecký typ

Jihoněmecký typ, často označovaný jako rakouský, představuje model správního soudnictví, jehož činnosti vykonává speciální soud oddělen jak od správy, tak od řádných neboli obecných soudů. Tento systém je též znám jako „správní soudnictví s generální klauzulí“. Užití klauzule soudcům umožňuje, aby rozhodovali spravedlivě a zákonně. Tento model ale nevěnoval pozornost pouze kasačnímu rozhodování, ale i rozhodování vybraných sporů v plné jurisdikci. Mazanec (1996, s. 23) považuje jihoněmecký typ správního soudnictví za základ, na kterém po rozpadu monarchie postavilo své správní soudnictví například Československo.

1.6 Funkce správního soudnictví

Konkrétní funkce, které správnímu soudnictví přísluší, se odvíjí od konkrétním právním systému, který je v dané zemi užíván.

Fakt, že správní soudnictví tvoří nezastupitelný článek systému kontroly veřejné správy, potvrzuje také Potěšil a kol. (2014, s. 26). Ten rovněž uvádí, že předmět správního soudnictví je velmi široký. Kopecký (2021, s. 479) považuje za výchozí funkci modelu správního soudnictví, který je užíván na území České republiky a Německa, poskytování ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob. Oproti tomu neposkytuje ochranu práv soukromých. Tuto funkci naplňují soudy civilní. Zároveň správní soudnictví prostřednictvím svých funkcí kultivuje veřejnou správu a zajišťuje dodržování právních norem, principů veřejného řízení a také sjednocuje různé právní názory při rozhodování správy. I tímto se dosahuje toho, že veřejná správa směřuje svoji pozornost na kvalitu poskytování služeb skutečně odpovídajícím potřebám občanů.

V porovnání s ostatními typy správního soudnictví je česká úprava tohoto institutu odlišná nevyužíváním přímé aplikace práva jako takového, jak je tomu například v trestním soudním řízení. Systém správního soudnictví funguje na bázi nepřímého užití práva. To znamená, že představuje pouze kontrolu správních orgánů a toho, jak konkrétně a zda správně aplikují právní předpisy. Z tohoto principu fungování správního soudnictví na území České republiky vyplývá, že funkcí správního soudnictví je mimo jiné také odhalovat nedostatky v činnosti orgánů veřejné správy, poukazovat na ně a zajišťovat jejich odstranění či nápravu (Frumarová a kol., 2020, s. 38).

2 SYSTÉM SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ ČESKÉ REPUBLIKY

2.1 Vývoj správního soudnictví na území českého státu

Historie správního soudnictví na území českého státu sahá až do druhé poloviny 19. století, kdy článek 15 odstavce 2 rakouského základního zákona státního o moci soudcovské říkal, že pokud někdo tvrdil zkrácení na svých právech, a to ať už rozhodnutím nebo nařízením úřadu správního, měl právo na uplatnění svých nároků před správním soudem, a to v ústním veřejném řízení (Kopecký, 2021, s. 368).

Správní soudnictví na území tehdejšího Rakouska-Uherska bylo, jak tvrdí Horzinková a Fiala, (2019, s. 151), charakteristické koncentrovaností a specializací. Vrcholným orgánem tehdejšího správního soudnictví byl Správní dvůr sídlící ve Vídni. Ke zřízení tohoto správního soudu, deklarovaného prosincovou ústavou v roce 1867, došlo říjnovým zákonem z roku 1875. Správní dvůr se nepovažoval za institut veřejné správy, ale za samostatný a všeobecný orgán. Tento soud disponoval omezeným výkonem soudní moci neboli jurisdikcí, nemohl se tedy zabývat skutkovými otázkami, nýbrž pouze otázkami právními, a to přes to, že oddělení těchto dvou otázek nebylo možné. Jeho další činností byla kasační pravomoc. Byl tedy oprávněn rušit rozhodnutí správních orgánů, která byla napadena z důvodu možné nezákonnosti nebo formálních vad řízení.

Po rozpadu Rakouska-Uherska, a následném vzniku Československa, vycházelo správní soudnictví z modelu nikoliv uherského, ale rakouského. Novým zákonem v listopadu roku 1918 došlo ke zřízení Nejvyššího správního soudu sídlícího v Praze. Toto období bývá, jak uvádí Mazanec (1996, s. 29), spojováno s tzv. Pantůčkovými škrty, které představovaly úpravy a změny v říjnovém zákonu. Nebyly to ale změny příliš rozsáhlé a upravovaly zejména kompetence správního soudu. Konkrétně například zajistily rozšíření pravomocí Nejvyššího správního soudu týkající se zachování již ustaveného práva na přezkum hranic volného uvážení soudu a jeho opory ve spisech. V roce 1918 se Nejvyšší správní soud, považovaný již od dob monarchie za středobod tehdejšího uskupení soudů veřejného práva, stal nástupníkem říšského soudu, jehož pravomoc listopadový zákon vyloučil. Nejvyšší správní soud převzal rozhodování kompetenčních konfliktů vzniklých mezi zemskými zastupitelstvy, nejvyššími vládními úřady a mezi autonomními úřady zemí. Ustanovení § 88 ústavní listiny tehdejší Československé republiky svěřovalo správní soudnictví do moci i nižším státním úřadům. K naplnění tohoto ustanovení i přes přijetí zákona, kterým byly zřízeny okresní a župní jurisdikční senáty při okresních a župních úřadech, jež měly rozhodovat v právních věcech,

nedošlo. Tato pravomoc zůstala výhradně Nejvyššímu správnímu soudu. Novela zákona o Nejvyšším správním soudu se pouze snažila eliminovat přetížení tohoto soudu. Úlevě soudu od množství řešených záležitostí mělo dopomoci zejména jeho rozšíření nebo například snížení počtu členů senátů. Nejvyšší správní soud nebyl jediným soudem té doby. Kopecký (2021, s. 475) uvádí také další soudy rozhodující záležitosti veřejného práva. Mezi ty patřil ústavní soud, patentní soud, kartelový soud, soud volební nebo soudy pojišťovací.

V letech 1945 až 1948 probíhala celá řada debat, které se týkaly vzniku nové ústavy. Žádná ze stran během této doby existenci Nejvyššího správního soudu nezpochybňovala. Vítězný únor a následné uchopení moci Komunistickou stranou Československa však podle Mazance (1996, s. 33) mělo na působení tohoto soudu výrazný dopad. Již během diskusí o nové ústavě se strany domluvily na přesunu Nejvyššího správního soudu do Bratislavy, k čemuž skutečně došlo. Motivací k přesunu, ze strany v té době již vládnoucí KSČ, bylo ochromení jeho činnosti a následná likvidace spojená s jeho zrušením. Správní soudnictví zažívalo od padesátých let minulého století temné období, které představovalo úpadek a v podstatě i jeho zánik. Během šedesátých let docházelo k uvolňování politického, ale i kulturního života. Pražské jaro přineslo také snahu a úvahy o obnovení správního soudnictví. Veškeré tyto myšlenky byly ale invazí vojsk Varšavské smlouvy a následnou normalizací potlačeny. Bezmála dvacet let bylo správní soudnictví na území českého státu zcela zrušeno. Až v polovině osmdesátých let se utlumené myšlenky obnovy činnosti správních soudů znovu dostaly do povědomí.

K faktické obnově správního soudnictví došlo až po roce 1989, tedy po pádu komunistického režimu, kdy se začal zvyšovat počet případů, u kterých právní úprava umožnila rozhodnutí správních orgánů přezkoumat. Přijetí Listiny základních práv a svobod (dále pouze Listiny) znamenalo výraznou změnu v oblasti soudní ochrany jednotlivců před nezákonným rozhodováním správy. Konkrétně článek 36 odstavec 2 garantuje právo na přezkum možné nezákonnosti aktů správy a zásahů do práv a povinností jednotlivce. Toto ustanovení obnovilo po čtyřech desetiletích generální přezkumnou klauzuli. Přesto ale nebylo v Listině užito pojmu správní soudnictví a ani nebylo výslovně uvedeno, kterému soudu přezkum přísluší.

V roce 1991 došlo k pokusu o obnovu základních principů správního soudnictví. Tento pokus byl spjat s novelami občanského soudního řádu. Do tohoto zákona byla zakomponována další, pátá část, která upravovala přezkum rozhodnutí správních orgánů. Tímto

okamžikem se, jak uvádí Horzinková a Fiala (2019, s. 152), občanský soudní řád stal hlavním právním předpisem upravujícím správní soudnictví.

Podnět pro vznik Nejvyššího správního soudu v podobě, v jaké ho známe v současnosti, vzešel z nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, publ. Pod č. 276/2001 Sb. Ten neviděl smysl v úpravě jednotlivých částí, které vyhodnotil jako protiústavní, a tak zrušil celou pátou část občanského soudního řádu, která se týkala správního soudnictví. Následně vyzval zákonodárny sbor k přijetí nové právní úpravy.

Zákonodárci reagovali na nález ústavního soudu a následné zrušení páté části občanského soudního řádu přijetím nové právní úpravy pro oblast soudní kontroly veřejné správy. K prvnímu lednu roku 2003 se stal účinným zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, který až do současnosti představuje základní pramen upravující správní soudnictví. Během let jeho působnosti byla provedena celá řada novel. Za novelu největšího rozsahu považuje Kopecký (2021, s. 479) zákon č. 303/2011 Sb., který upravil ustanovení o věcné a místní příslušnosti, ale například také umožnil rozhodovat v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem či donucením. A dále pozměnil pravidla řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo v řízení o kasační stížnosti.

2.2 Právní úprava správního soudnictví

Kontinentální systém práva, který užívá i Česká republika, je primárně postaven na písemném základu. To znamená, že právo daného státu je kodifikováno v psané formě – prostřednictvím právních předpisů. Na základě toho, že správní právo lze označit jako právo nekodifikované, odvozuje Hendrych a kol. (2014, s. 151), že správní soudnictví České republiky představuje takové odvětví práva, které je upraveno nikoli výhradně jedním právním předpisem, ale celou řadou dokumentů jak národního, tak mezinárodního charakteru.

2.2.1 Ústavní a mezinárodní zakotvení

Na samotném vrcholu hierarchie právního pořádku v České republice stojí Ústava České republiky a Listina základních práv a svobod. Zásady, práva a povinnosti uvedené v těchto dokumentech představují právní rámec i pro správní soudnictví, které je na jejich základech zakotveno. Ústavní normy disponují nejvyšší právní silou. Platí tedy, že veškeré další právní předpisy, které jsou v České republice přijímány, jsou těm ústavním podřízeny a jejich obsah nesmí být s Ústavou České republiky v rozporu.

Ústava České republiky zakotvuje správní soudnictví svým článkem 91 a 92, který obsahuje výčet soudů tvořící organizační soustavu poskytující ochranu práv a rozhodující o vině a trestu na území našeho státu. Těmito články Ústava položila teoretické základy Nejvyššího správního soudu.

Hlava pátá Listiny základních práv a svobod upravuje právo na soudní a právo na jinou právní ochranu. Konkrétně článek 36 odstavec 1 zaručuje, že každý, kdo se cítí být dotčen rozhodnutím orgánu správy na svých právech, může požádat soud, aby provedl přezkum zákonnosti daného rozhodnutí.

Česká republika se zavázala k uznávání a dodržování závazků mezinárodního práva. Pro právní předpisy to dle Hendrycha a kol. (2016, s. 29) znamená, že musí být vydávány v souladu s normami práva mezinárodního. Také platí, že při přijímání právních předpisů nesmí být ohroženo plnění závazků, k nimž se Česká republika zavázala. Členství České republiky v Evropské unii znamenalo jisté vzdání se svých pravomocí ve prospěch tohoto svazku států. Z toho vyplývá, že i závazky uvedené v jednotlivých úmluvách společenství jsou pro Českou republiku závazné.

Konkrétním příkladem zakotvení správního soudnictví i v mezinárodním právu je šestý článek Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, která byla sjednána Radou Evropy a tvoří základní pramen mezinárodní ochrany lidských práv na území Evropy. Tento článek se týká nároku každé osoby na spravedlivé a veřejné projednání jejích záležitostí v přiměřené lhůtě nestranným a nezávislým soudem. Ve zkratce tedy dle práva na spravedlivý proces.

2.2.2 Zákonné zakotvení

2.2.2.1 Soudní řád správní

V současnosti, od roku 2003, je správní soudnictví v České republice ukotveno především v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále pouze SŘS). Jeho odlišnost od ostatních procesních právních úprav spočívá podle Hendrycha a kol. (2016, s. 375) v tom, že se zabývá organizací soudů a postavením jednotlivých soudců. Datem účinnosti tohoto zákona byl de facto položen základ správního soudnictví v podobě, v jaké jej známe dnes. V okamžiku, kdy tento zákon nabyl účinnosti, byl aktivován článek 91 Ústavy České republiky, který obsahuje výčet soudů, které jsou zařazeny do soudní soustavy našeho státu.

Systematika SŘS spočívá v rozčlenění do pěti částí. Tyto části jsou pak dále členěny do hlav. Jak uvádí Potěšil a kol. (2014, s. 24), jednotlivé hlavy jsou vzájemně provázány.

První část obsahující tři hlavy se věnuje základním ustanovením. Ihned v ustanovení § 1 zákon uvádí, jaký okruh záležitostí upravuje. Jedná se tedy o pravomoc a příslušnost soudů, které rozhodují ve věcech správního soudnictví. Dále paragraf říká, že SŘS upravuje vybrané záležitosti postavení soudců, organizace soudů, jejich postupy, ale i postupy účastníků řízení ve správním soudnictví.

Druhá část zákona náleží organizaci. Tato část obsahuje dvě hlavy, které se věnují Nejvyššímu správnímu soudu, jeho soudcovské radě a státní správě soudu, ale také stížnostem. Další hlava upravuje krajské soudy.

Řízení ve správním soudnictví je obsahem třetí části zákona. Tato část se podrobně věnuje řízení jako takovému. Jedná se o část, která je nejrozsáhlejší částí SŘS co do počtu ustanovení a procesních institutů, které upravuje. Jako hlavní procesní instituty uvádí Frumarová a kol. (2022, s. 123) například účastníky řízení a jejich zastoupení, práva účastníků v řízení, lhůty, doručování, důvody pro přerušování či zastavení řízení nebo dokazování či rozhodnutí. Obecnou právní úpravou věnující pozornost soudcům je zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích. SŘS ve čtvrté části taktéž rozebírá tuto oblast, konkrétně pak příslušná ustanovení upravují změny postavení soudců ve správním soudnictví. SŘS ovšem nevěnuje v žádném ze svých ustanovení pozornost zakládání specifického institutu správních soudců. Ti jsou tedy i nadále považováni za soudce všeobecné. Dle komentáře Blažka a kol. (2016) je tedy přípustné, aby byli soudci krajského soudu, rozhodující ve specializovaných senátech, prakticky ihned pověřeni rozhodováním ve věcech civilních či trestních. V případě přidělení soudce k rozhodování ve věcech správního soudnictví ale SŘS staví jisté mantinely. Další ustanovení této části SŘS se věnuje přeložení soudců z organizačních důvodů nebo přeložení soudců k Nejvyššímu správnímu soudu.

Přechodná ustanovení uvedená v páté části SŘS lze nejobecněji, a jak jejich název napovídá, definovat jako ustanovení užívaná v období, kdy dochází k přechodu ze staré právní úpravy na novou, a je tedy potřeba zajistit jeho bezproblémovost. Poslední část SŘS je poměrně strohá. Obsahuje jedno jediné ustanovení, které určuje okamžik, kdy se právní úprava stane účinnou, tedy 1. leden roku 2003.

2.2.2.2 Občanský soudní řád

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (OSŘ), je zákon, který až do roku 2002, tedy do okamžiku nabytí účinnosti SŘS, upravoval správní soudnictví jako celek. S existencí tohoto zákona se pojí problematika dvojkoľejnosti správního soudnictví. Je totiž zcela zásadní,

aby bylo správně rozhodnuto o tom, zda řešená záležitost spadá do oblasti soukromé nebo veřejné. Podle toho, zda je věc záležitostí soukromou nebo veřejnou, se užije OSŘ nebo SŘS. OSŘ se ve vybraných paragrafech zabývá postupy při zjištění, že projednávaná záležitost spadá právě do pravomoci nikoliv civilního, ale správního soudnictví. Vazba mezi SŘS a OSŘ je patrná také v první a třetí části SŘS. Konkrétně ustanovení § 64 uvádí, že v případě, kdy SŘS nestanoví jinak, bude řízení ve správním soudnictví upraveno ve výše uvedených částech OSŘ. Právě OSŘ označuje Krumarová a kol. (2022, s. 123) za tzv. „lex generalis“, tedy úpravu obecnou. Oproti tomu SŘS považují tito autoři za „lex specialis“, tedy zvláštní. Přesto ale díky ustanovení § 64 SŘS přímo odkazujícího pouze na vybranou část OSŘ nelze vztah mezi těmito dvěma právními úpravami označit za typickou subsidiaritu.

2.2.2.3 Zákon o rozhodování některých kompetenčních sporů

Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů se velmi úzce dotýká správního soudnictví. Kompetenční spor lze definovat jako spor o pravomoc. Citovaný zákon, který nabyl účinnosti na počátku roku 2003, rozděluje kompetenční spory na pozitivní, kdy si vícero správních orgánů nárokuje pravomoc rozhodnout ve stejné věci, a negativní, kdy naopak správní orgány danou pravomoc zpochybňují. V tomto zákoně je správní soudnictví, konkrétně pak Nejvyšší správní soud zakotven jako orgán, jehož tříčlenný senát společně s tříčlenným senátem Nejvyššího soudu kompetenční spor projedná a následně o něm rozhodne.

2.2.2.4 Zákon o soudech a soudcích

Samotné postavení soudců z povolání nejzásadněji upravuje Ústava České republiky. Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích ji ale doplňuje a konkretizuje ihned v ustanovení § 1, které říká, že soudnictví v České republice provádí nezávislé soudy. Potěšil a kol. (2014, s. 101) s tímto tvrzením souhlasí a dále ho rozvádí. Samotná nezávislost jednotlivých soudců se musí projevovat v celé řadě oblastí. Základem je oddělení soudní moci od moci zákonodárné a výkonné. Dále se ale jednotliví soudci musí distancovat od angažování se v politickém životě, jelikož právě jakákoliv vazba na jednotlivé politiky, strany či hnutí by jejich nestrannost a nezávislost trvale poškodila. Další oblasti, které upravuje zákon o soudech a soudcích, se týkají soustavy soudů, jejich obvodů a sídel. Vybrané paragrafy se věnují také konkrétní činnosti jednotlivých soudů, rozvrhů práce a celkově vnitřní organizaci.

2.3 Principy a zásady správního soudnictví

Správní právo, a tedy i správní soudnictví, je právní odvětví, pro které je charakteristická nadřazenost moci veřejné nad adresáty, která ovšem musí mít nějaké hranice. Tyto hranice jsou vytyčeny principy ústavního pořádku. Obecně je správní právo regulováno celou řadou základních zásad, kterými se správní orgán musí při rozhodování řídit. Činnost správního soudnictví a principy, kterými jsou při rozhodování správní soudy svazovány, jsou zakotveny nejen v českém právním řádu, konkrétně například v SŘS, ale zejména v Ústavě České republiky a také v Listině základních práv a svobod a také v některých mezinárodních úmluvách.

2.3.1 Princip kasační

Princip, který definuje charakter správního soudnictví v České republice, je princip kasační, který je principem spojeným s opravným řízením. Jeho naplnění spočívá v pravomoci správního soudu, jakožto opravného orgánu, zrušit napadené rozhodnutí trpící vadou a celou věc vrátit soudu prvního stupně k dalšímu projednání. Mohou nastat případy, kdy se tato zásada dostává do rozporu se zásadou hospodárnosti a rychlosti řízení, což jsou otázky, jimiž se tato diplomová práce zabývá. Tato situace podle Hendrycha a kol. (2009) nastává, když oprávněná osoba opakovaně nesouhlasí s rozhodnutím vydaným v prvním stupni a využívá možnosti podat nový opravný prostředek. Opravné řízení je z tohoto důvodu v české právní praxi založeno na institutu kasačním. Ten je upraven takovým způsobem, aby bylo sníženo riziko, že řízení nebude dostatečně hospodárné a rychlé, ale aby byly naopak zachovány jeho výhody.

2.3.2 Princip plné jurisdikce

Evropská úmluva o lidských právech v rámci článku upravujícího spravedlivý proces uvádí, že každý jedinec má právo na přezkum rozhodnutí nezávislým správním orgánem. V České republice je toto právo doplněno dovětkem plné jurisdikce. Obsah pojmu plná jurisdikce není v žádné zákonné právní úpravě konkrétně vymezen, ale k jeho dovození se užívá ustálené praxe Evropského soudu pro lidská práva. Nejobecněji lze pojem plná jurisdikce definovat tak, že je soudnímu orgánu svěřena pravomoc posuzovat jak právní aspekty, tak i skutkový stav a okolnosti daného případu. Plné jurisdikce se dotýká také ustanovení § 75 SŘS, který uvádí, že soud při přezkumu rozhodnutí musí posuzovat jak stav právní, tak skutkový v okamžiku, kdy bylo rozhodnutí správním orgánem vydáno (Pysk, 2018, s. 46/53).

2.3.3 Zásada dispoziční

Jako jednu ze základních zásad uvádí SŘS zásadu dispoziční. Ta upravuje možné způsoby, kterými se zahajuje soudní řízení. Hendrych (2016, s. 377) vysvětluje, že ve správním soudnictvím se lze domáhat ochrany pouze na návrh. To znamená, že není možné, aby správní orgán zahájil řízení z moci úřední (*ex offio*), tedy sám od sebe. S návrhem na zahájení řízení souvisí i další zásada, kterou SŘS jmenuje. Dle ní může být návrh podán až ve chvíli, kdy došlo k vyčerpání všech řádných opravných prostředků, pokud jejich užití zvláštní zákon umožňuje.

2.3.4 Zásada legitimního očekávání

Zásada legitimního očekávání, kterou lze také nazvat jako princip právní jistoty, zařazuje Codl (2019, s. 828) mezi nejpodstatnější zásady správního práva, které musí veřejná správa při své činnosti brát v potaz. Pro vysvětlení této zásady je zapotřebí vycházet z judikatury Ústavního soudu, jelikož se jedná o zásadu ústavní. Legitimní očekávání vychází z ustálené soudní praxe. Tou je činnost, ale i nečinnost správních orgánů, při které opakovaně potvrzují specifický výklad a aplikaci právních předpisů. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, dále pouze SŘ, v ustanovení § 2 odst. 4 mimo jiné uvádí, že správní orgán dbá na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Osobám dotčeným činností správních orgánů poskytuje tento princip možnost předvídat a očekávat, jaké rozhodnutí bude v jejich záležitosti s ohledem na zmíněnou ustálenou praxi učiněno. Tato zásada tedy do velké míry podporuje zvyšování důvěry veřejnosti ve veřejnou správu jako takovou.

2.3.5 Zásada subsidiarity soudní ochrany

Zásada subsidiarity soudní ochrany vychází z ustanovení § 5 SŘS, který říká, že pokud není v některém z jeho částí nebo ve zvláštním zákoně, jehož užití má přednost před zákonem obecným, uvedeno, je možné se domáhat soudní ochrany až ve chvíli, kdy došlo k vyčerpání řádných opravných prostředků, které jedinci právní řád České republiky umožňuje použít.

2.3.6 Právo na spravedlivý proces

Právo jedince na spravedlivý proces je zakotveno v několika mezinárodních dokumentech. Jedním z nich je Všeobecná deklarace lidských práv. Ta v článku 10 garantuje každé osobě právo na spravedlivé a veřejné vyslechnutí provedené nezávislým a nestranným soudem. Takový soud následně rozhoduje o právech a povinnostech jednotlivce nebo o vznesených obviněních proti jeho osobě. Na tento dokument navazuje Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, která právo na spravedlivý proces ukotvila

v 6. článku. Vnitrostátní prameny práva, konkrétně pak Ústava České republiky a Listina základních práv a svobod, ve svých ustanoveních právo na spravedlivý proces taktéž deklarují. S jistotou lze tedy říct, že tato zásada je pro správní soudnictví považována za naprosto zásadní a nedotknutelnou.

2.4 Organizace správního soudnictví

Přestože soudní systém v České republice konstituují soudy okresní, krajské, vrchní, Nejvyšší správní soud a Nejvyšší soud, ve věcech správního soudnictví, tedy ochrany veřejných subjektivních práv jak fyzických, tak i právnických osob je dle SŘS rozhodováno pouze krajskými soudy a Nejvyšším správním soudem.

2.4.1 Krajský soud

Krajské soudy se dle Hendrycha a kol. (2016, s. 377) zabývají agendou občanskoprávní a trestní, ale také jsou věcně příslušné k rozhodování o záležitostech spadajících do odvětví správního soudnictví, pokud zákon nestanoví věcně příslušným Nejvyšší správní soud. Pravomoci krajských soudů jsou tedy poměrně rozsáhlé. Krajské soudy disponují pravomocí přezkoumávat návrhy na zrušení opatření obecné povahy, případně jeho části. Dále také mohou rozhodovat v některých sporech, které se týkají věcí volebních či místních referend. Za jisté specifikum lze považovat příslušnost Městského soudu v Praze k přezkumu návrhu na zrušení služebního předpisu. Na území České republiky vykonává nejen činnosti správního soudnictví celkem osm krajských soudů (Nejvyšší správní soud, 2023a).

Sládeček (2019, s. 428) uvádí, že rozhodování jménem krajských soudů náleží samosoudcům a správním senátům krajských soudů, kteří disponují patřičnou odborností a odpovídajícím zaměřením. Senáty rozhodují za účasti jednoho předsedy a dvou soudců. Aby bylo možné učinit v konkrétní záležitosti rozhodnutí, je zapotřebí nadpoloviční většiny hlasů.

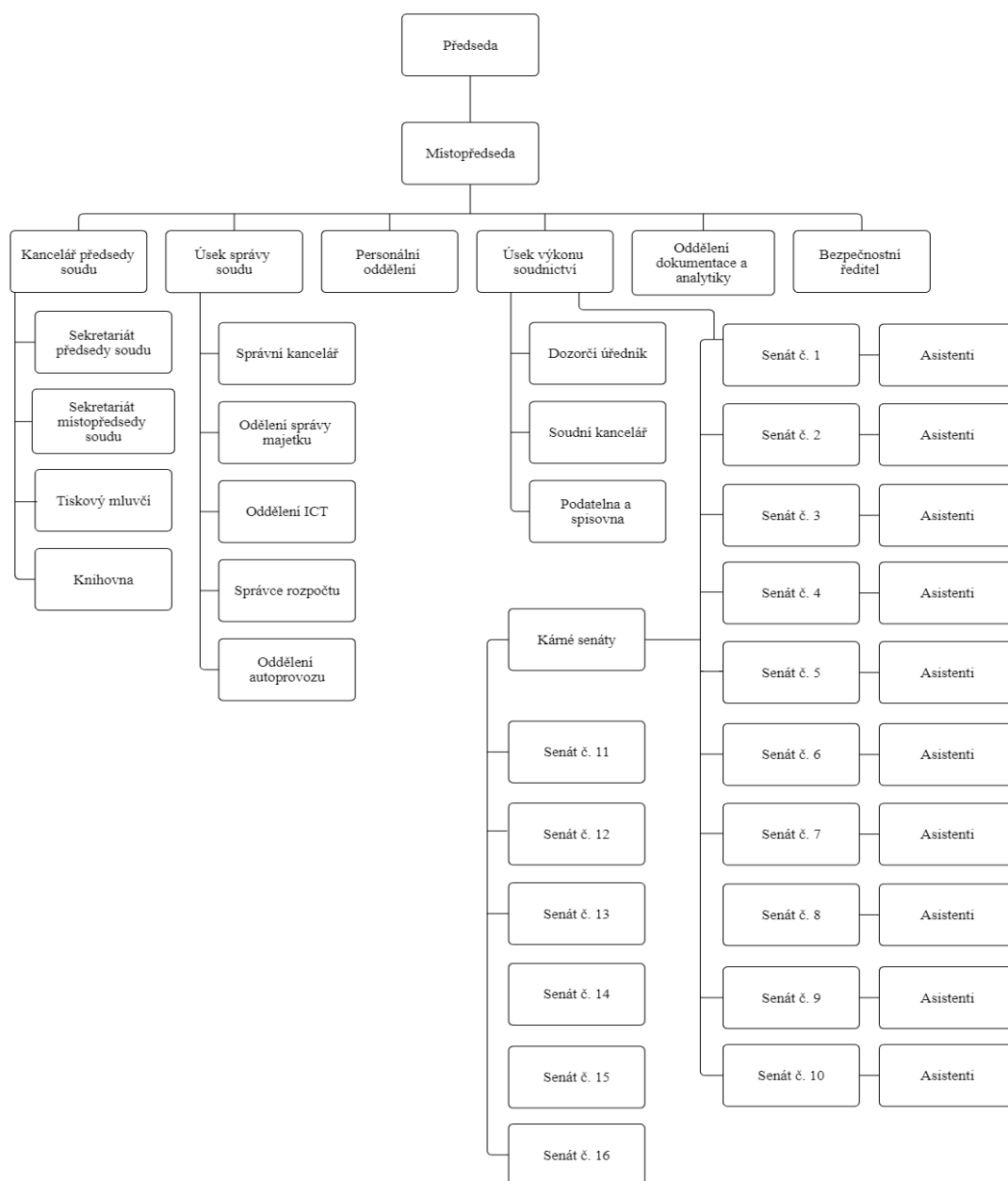
SŘS ustanovení § 7 upravuje místní příslušnost těchto soudů. Zpravidla je místně příslušný ten krajský soud, v jehož obvodu sídlí správní orgán, který v dané věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo učinil zásah do práv osoby domáhající se u soudu ochrany.

2.4.2 Nejvyšší správní soud

Nejvyšší správní soud představuje podle Hendrycha a kol. (2016, s. 377) vrcholný orgán soudní moci zabývající se agendou, která spadá do pravomoci správních soudů. Tento správní

orgán se sídlem v Brně vznikl až s účinností SŘS. Lze ho tedy považovat za orgán poměrně mladý.

V čele Nejvyššího správního soudu stojí předseda jmenovaný na návrh vlády prezidentem republiky. V současnosti tuto funkci zastává JUDr. PhDr. Karel Šimka, Ph.D., LL.M. Do jeho rukou mu jednotlivé právní normy svěřují celou řadu kompetencí spojených s organizací výkonů soudnictví. Konkrétně jmenuje předsedy senátů či kolegií, jmenuje a odvolává také asistenty soudců, vydává jednacích, organizačních či kancelářský řád, vydává a mění rozvrh práce nebo například zprošťuje soudce povinnosti zachovat mlčenlivost. Předsedovi Nejvyššího správního soudu přísluší také vybrané judikатурní pravomoci vyplývající ze SŘS. Mimo jiné je ale také zodpovědný za chod soudu z hlediska personálního a organizačního zajištění. Měl by dohlížet na odbornost soudců a vytvářet podmínky vhodné pro jejich další vzdělávání, což platí i pro asistenty soudců a ostatní zaměstnance. V neposlední řadě dbá i o dodržování soudcovské etiky a důstojnosti jednání. Po dobu nepřítomnosti je předseda zastupován místopředsedou. Funkci místopředsedkyně v aktuálním období zastává JUDr. Barbara Pořízková. Nejvyšší správní soud se skládá z mnoha dalších nezastupitelných složek, které podrobně zobrazuje organizační struktura, kterou znázorňuje Obrázek 1 (Nejvyšší správní soud, 2023c).



Obrázek 1: Organizační struktura Nejvyššího správního soudu

Zdroj: vlastní zpracování dle Nejvyššího správního soudu (2023b)

Podle Frumarové a kol. (2022, s. 114) se organizační struktura Nejvyššího správního soudu skládá ze senátů a rozšířených senátů. Sedmičlenné senáty tvořené předsedou a šesti soudci rozhodují ve věcech volebních, věcech místních a krajských referend, politických stran a hnutí nebo řízení o kasačních stížnostech. Ostatní případy spadají do kompetence tříčlenných senátů čítajících dva soudce v čele s předsedou. Rozšířené senáty v nejobecnějším pojetí řeší záležitosti, o kterých v minulosti rozhodl jiný senát, ale ve kterých samy dospěly k jinému právnímu názoru. Sedmičlenné rozšířené senáty rozhodují záležitosti, které jim byly postoupeny od tříčlenných senátů. Devítičlennému rozšířenému senátu přísluší rozhodovat

o ostatních případech. Za jedno z poslání rozšířených senátů lze považovat jejich stabilizační funkci při rozhodování. Jejich činností je zajištěna větší předvídatelnost práva.

Všichni soudci tvoří tzv. plénum. To na svých neveřejných zasedáních, která svolává předseda na základě jeho návrhu, vydává stanoviska k rozhodovací činnosti soudů. Usnášeníschopné je plénum v okamžiku, kdy jsou přítomny dvě třetiny soudců. Pro přijetí rozhodnutí je potřebný souhlas nadpoloviční většiny přítomných. Plénum nemůže rozhodovat v jednotlivých soudních řízeních. Podle NSS (2023d) existují také případy, kdy je možné, aby procesní rozhodnutí pro jeho jednoduchý charakter učinil pouze předseda senátu.

Za poměrně spornou záležitost považuje Frumarová a kol. (2022, s. 114) předpoklad SŘS, konkrétně ustanovení § 15, o existenci kolegií o jejichž počtu rozhoduje v rámci svých pravomocí plénum. Problém započal jejich zrušením, ke kterému došlo na začátku roku 2014. Do té doby byla zřízena kolegia Finančně správní a Sociálně správní. S jejich zrušením se pojí již zmíněná spornost, tedy otázka, zda je správně, že zrušení kolegií zakotvených v zákoně bylo učiněno autonomně Nejvyšším správním soudem, a zda by neměla být situace řešena spíše novelou SŘS. Zákon ovšem přesněji nedefinuje, zda se do rozhodovací činnosti o počtu kolegií dá počítat i jejich rušení či nikoliv. Současná situace je tedy taková, že kolegia jsou nadále upravena zákonem, ale fakticky neexistují.

Jelikož jsou v rámci organizace Nejvyššího správního soudu zřízeny i kárné senáty, je potřeba rozvést také jejich pravomoc. S novelou zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, která se stala účinnou počátkem října roku 2008, přísluší Nejvyššímu správnímu soudu rozhodovat o kárné odpovědnosti soudců a státních zástupců. O necelý rok později proběhla změna exekučního řádu, která Nejvyššímu správnímu soudu svěřila pravomoc rozhodovat i v kárných řízeních ve věcech exekutorů (Nejvyšší správní soud, 2023b).

Mezi okruh záležitostí spadající do rozhodovací činnosti těchto senátů nelze zařadit pouze správní delikty, ale také řízení o způsobilosti soudce či státního zástupce k výkonu činnosti. Kárné senáty jsou složeny ze šesti soudců. V čele stojí soudce Nejvyššího správního soudu, jeho zástupcem je soudce Nejvyššího soudu. Za jistou zajímavost, ale zcela logickou záležitost, považuje Frumarová a kol. (2022, s. 115) fakt, že při rozhodování o kárném deliktu správního soudce se rozložení sil zmíněných funkcí vymění. Předsedou kárného senátu je pak soudce Nejvyššího soudu. Další osobou tvořící kárný senát je soudce vrchního, krajského nebo okresního soudu. Třemi dalšími členy senátu jsou přísedící. I zde je zastoupení rozmanité. Jedním přísedícím je vždy státní zástupce, druhým advokát a třetím osoba, která vykonává

jiné právnícké povolání. Je tedy patrná určitá snaha o zastoupení širokého spektra odborníků z různých odvětví justice. S jistou určitostí lze toto rozložení považovat za příspěvní ke zvýšení nezájatosti a nezájatosti při rozhodování.

Nejvyšší správni soud je v rámci správniho soudnictví soudem druhé a zároveň nejvyšší instance. Je tomu tak díky jeho nejzásadnější pravomoci. Tou je bezesporu rozhodování o kasačních stížnostech proti rozhodnutí soudu první instance, tedy soudům krajským. Tento orgán tedy přezkoumává žaloby tvrdící zásah do veřejných subjektivních práv. Také ale projednává kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu v záležitostech zrušení opatření obecné povahy, případně jeho části nebo ve věcech místního a krajského referenda. Výše uvedený výčet pravomocí lze shrnout tak, že Nejvyšší správni soud zastává pozici soudu, který přezkoumává veškerá rozhodnutí soudů prvního stupně, které byly napadeny kasační stížností. Specifické právní oblasti, obzvláště pak věci volební, věci týkající se rozpuštění či znovuoobnovení činnosti politických stran a hnutí nebo například kompetenční spory mezi správniimi orgány taktěž spadají do výlučné pravomoci Nejvyšší správniho soudu (Nejvyšší správni soud, 2023a).

2.5 Pravomoci správniích soudů v České republice

Správni soudnictví poskytuje ochranu veřejných subjektivních práv, a to jak fyzických, tak právníckých osob, k jejichž dotčení došlo nezákonným rozhodnutím správniích orgánů. Ustanovení § 65 SŘS umožňuje osobám, které tvrdí zkrácení na svých právech úkonem správniho orgánů, použít prostředků ochrany ve správniím soudnictví.

Základním úkolem správniích soudů v České republice je tedy přezkum správniích rozhodnutí vydaných správniimi orgány. Jedná se o kontrolu pravomocně vydaných rozhodnutí, která jsou přezkoumávána z hlediska jejich souladu s právními předpisy, tedy v rozsahu zákonnosti. Naopak soudům nepřísluší posuzování účelnosti či správnosti rozhodnutí. Nemohou tedy hodnotit skutkový stav věci ani soulad rozhodnutí s veřejným zájmem. Výjimku tvoří soudní rozhodnutí, která lze přezkoumat v plném rozsahu. V České republice je přezkum správniích rozhodnutí výlučnou pravomocí krajských soudů, případně Nejvyššího správniho soudu (Hendrych a kol., 2016, s. 377)

Soudní přezkum představuje klíčový nástroj pro zajištění efektivního fungování správniích soudů. Tím, že představuje kontrolu rozhodnutí správniích orgánů, a v případě jejich nesprávnosti zajišťuje jejich nápravu, chrání veřejná subjektivní práva. Tím bezesporu posiluje legitimitu a důvěryhodnost správniích soudů. Efektivita se odvíjí od faktorů v podobě

dostupnosti, rychlosti, ale i kvality judikatury nebo nestrannosti soudců. Vybraným faktorům se věnuje druhá část práce.

Ustanovení § 4 SŘS obsahuje konkrétní výčet pravomocí správních soudů. Základní pravomocí, kterou správní soudy disponují, je rozhodování o žalobách podaných proti rozhodnutí vydanému správním orgánem. Rozhodnutí správního orgánu je úkon, prostřednictvím kterého správní orgány zakládají, mění, zrušují či závazně určují práva a povinnosti. Soudní přezkum může proběhnout u jakéhokoliv pravomocně vydaného rozhodnutí, u kterého dotčená osoba tvrdí zkrácení na svých právech. Aby byla žaloba považována za přípustnou, musí dojít ze strany navrhovatele k vyčerpání všech řádných opravných prostředků. V případě žaloby proti nečinnosti musí být vyčerpány všechny prostředky poskytující ochranu před samotnou nečinností správního orgánu. Přípustnost žaloby je ovlivněna také dodržáním lhůty pro podání žaloby, dále splněním formálních náležitostí, a také uvedením tzv. žalobního petitu neboli žalobních bodů. O žalobách proti rozhodnutí správních orgánů v prvním stupni rozhodují krajské soudy, a to na základě kasačního principu. Správní soud tak může žalobu zamítnout a napadené rozhodnutí potvrdit, napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání, při němž je správní orgán vázán právním názorem soudu nebo řízení zastavit (Horzinková a kol., 2019, s. 155).

Ochrana proti nečinnosti správních orgánů, ve smyslu týkajícím se vydání meritorního rozhodnutí nebo osvědčení, je pravomoc, která správním soudům České republiky, v prvním stupni konkrétně krajským soudům, přísluší až od roku 2003. Jak uvádí Kopecký (2021, s. 392), poskytování soudní ochrany v těchto záležitostech dříve příslušelo ústavním soudům, jakožto odkaz na ústavně zaručené právo na pojednání věci bez zbytečných průtahů. Správní řád říká, že správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů a v ustanovení § 80 specifikuje postup při nečinnosti. Ochrany před nečinností se lze domáhat v případech, kdy nebylo ve věci vydáno rozhodnutí, nebylo vydáno osvědčení nebo když soud zrušil původní rozhodnutí a vrátil věc k dalšímu řízení.

SŘS, konkrétně ustanovení § 4 odst. 1 písm. c), upravuje postup řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu. Tato pravomoc je pro správní soudy, stejně jako poskytování soudní ochrany proti nečinnosti správních orgánů, pravomocí relativně novou. Do roku 2003 nebylo možné užít žádného prostředku ochrany proti zásahům správních orgánů ve správním soudnictví. To znamená, že se stěžovatel musel obracet přímo na Ústavní soud a podat ústavní stížnost. S novou úpravou SŘS se začalo užívat ochrany i ve správním

soudnictví. To pro podání ústavní stížnosti proti nezákonnému zásahu správního orgánu znamenalo značnou změnu z hlediska její přípustnosti. Ústavní stížnost je přípustná až v okamžiku, kdy navrhovatel vyčerpá veškeré možné opravné prostředky (Hendrych a kol., 2016, s. 384).

Historicky příslušelo rozhodování o věcech volebních volebnímu soudu, k jehož zrušení došlo v minulém století. Hendrych a kol. (2016, s. 402) tento fakt potvrzuje. Dle něj politická situace, která na území českého státu až do sametové revoluce panovala, nepřipouštěla téměř žádnou svobodu s volbami spojenou, což byl hlavní důvod, proč soudy a přezkum správnosti probíhající voleb byly omezené a prakticky bezvýznamné. I do rozhodování věcí volebních a věcí místního a krajského referenda výrazně zasáhla novela SŘS. Od roku 2003 nepřísluší výkon volebního soudnictví obecným soudům, ale soudům správním. Volební soudnictví se tak stalo jedním z odvětví správního soudnictví, které je upraveno ustanoveními § 88 až § 93 SŘS. Rozhodování o věcech týkající se voleb do územních samosprávných celků a místního referenda přísluší v prvním stupni krajskému soudu. K rozhodování o záležitostech týkajících se voleb do Parlamentu České republiky a Evropského parlamentu v prvním stupni je příslušný Nejvyšší správní soud.

Souhrnnému označení „Věci politických stran a hnutí“ věnuje pozornost ustanovení § 94 SŘS. Ten uvádí, že se jedná o případy, kdy ministerstvo zamítne návrh na registraci politické strany z důvodu nedostatků, které návrh obsahuje. V těchto záležitostech je pravomoc rozhodovat v prvním stupni přiřknuta krajskému soudu. Oproti tomu Nejvyšší správní soud vykonává pravomoc rozhodovat spory, ke kterým dochází při rozpuštění nebo pozastavení či znovuoživení činnosti politických stran či hnutí.

Spory o příslušnost. I takový název lze užít pro označení kompetenčních sporů, jejichž rozhodování je jednou z dalších pravomocí správních soudů v České republice. Přes to, že je dle Hendrycha a kol. (2016, s. 402) patrná snaha o vytvoření jasné a jednoznačné právní úpravy řešící místní a věcnou příslušnost správních orgánů k vydání rozhodnutí, nastávají situace, které lze označit za přinejmenším sporné. Cílem Nejvyššího správního soudu, který disponuje pravomocí rozhodovat kompetenční spory, je vyřešit záležitost co nejvíce objektivně, bez ohrožení výkonu veřejné správy, ale i bez poškození účastníků řízení a jejich práv.

Od roku 2004, kdy vstoupil v platnost Správní řád, patří mezi činnost veřejné správy také opatření obecné povahy, dále pouze OOP. Jeho specifikum spočívá v tom, že se nejedná o právní předpis ani o rozhodnutí vydané ve správním řízení. Samotné rušení této formy správní

činnosti přísluší krajským soudům. Důvodem pro zahájení řízení o zrušení OOP, případně i jeho části, je tvrzení navrhovatele, že jeho vydáním byl zkrácen na svých právech. Navrhovatelem může být i obec, pokud je vydavatelem kraj. Při rozhodování o OOP a jeho zásahu do práv dotčených osob musí soud jednat pouze v rozsahu návrhu. Pokud soud vyhodnotí obsah jako nezákonný, případně pokud při jeho vydání došlo nezákonným způsobem, OOP zruší. Označení OOP jako nicotného je nepřipustné (Hendrych a kol., 2016, s. 406).

Za výrazně mladý institut poskytování ochrany práv ze strany správního soudnictví lze považovat řízení o zrušení služebního předpisu, které bylo do SŘS doplněno až v roce 2015. Soudní přezkum u služebních předpisů se od přezkumu například OOP liší jeho významem, který spočívá zejména v ochraně zákonnosti výkonu veřejné správy. Městský soud v Praze, který disponuje pravomocí rozhodovat o zrušení služebních předpisů, tedy neposkytuje ochranu veřejným subjektivním právům navrhovatelů (Nejvyšší správní soud, 2023a).

SŘS uvádí jak podmínky přezkumu správních rozhodnutí, tak i výluky z přezkumu. V souladu s ustanovením § 68 SŘS je přezkum přípustný až po vyčerpání řádných opravných prostředků, pokud je zvláštní zákon připouští. Nepřipustný je přezkum rozhodnutí správního orgánu, které má soukromoprávní povahu. Rovněž nelze provést přezkum takového správního rozhodnutí, kdy se žalobce domáhá pouze prohlášení jeho nicotnosti a tuto nicotnost nenamítal v rámci správního řízení. Dalšími důvody, proč nelze učinit přezkum správních rozhodnutí je napadání pouze jeho zdůvodnění, nikoliv samotného výroku nebo vyloučení na základě tohoto nebo jiného zákona, případně pokud je zjevně podáno za účelem zneužití procesních práv.

SŘS ustanovením § 70 specifikuje kompetenční výluky. Soudnímu přezkumu v českém správním soudnictví nepodléhají:

- Úkony správního orgánu, které nelze považovat za rozhodnutí
- Úkony předběžné povahy,
- Úkony správního orgánu, prostřednictvím kterých se upravují řízení před správním orgánem,
- Úkony, které jsou závislé na posouzení zdravotního stavu osob či technického stavu věcí,
- Úkony týkající se nepřiznání nebo zbavení odborné způsobilosti fyzickým osobám,
- Úkony, které jsou z přezkumu vyloučeny zvláštním zákonem.

2.6 Opravné prostředky ve správním soudnictví v České republice

Jak uvádí Nejvyšší správní soud (2023d), k rozhodování ve správním soudnictví dochází v jednom stupni. To zakládá nemožnost užít některý z řádných opravných prostředků, jako je například odvolání.

Kasační stížnost představuje mimořádný opravný prostředek, který v podstatě vyplňuje prostor, jež vzniká nemožností využít řádných opravných prostředků. Je možné ji podat proti pravomocným rozhodnutím krajského soudu a domáhat se tak zrušení daného soudního rozhodnutí. Rozhodování o ní je pak výlučnou pravomocí Nejvyššího správního soudu.

Přípustnost kasační stížnosti však není pro všechna rozhodnutí absolutní. Kasační stížnost může být podána pouze z důvodů, které specifikuje ustanovení § 103 odst. 1 SŘS. Ten jako důvody umožňující podání uvádí tvrzenou nezákonnost vycházející z nesprávného posouzení právní otázky, které předcházelo vydání rozhodnutí, vady řízení způsobené nesprávným posouzením skutkové podstaty či porušením zákona při řízení, zmatečnost řízení, nepřezkoumatelnost vzniklou nesrozumitelností rozhodnutí či chybějícími důvody rozhodnutí, ale také například jinou vadou řízení, která mohla přispět k nezákonnému rozhodnutí a konečně pak situace, kdy je rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení v rozporu se zákonem.

SŘS, konkrétně ustanovení §104 se zabývá nepřípustností kasační stížnosti v určitých, taxativně vyjmenovaných, specifických případech. Kasační stížnost je nepřipustná:

- Ve věcech volebních,
- pokud směřuje pouze proti výroku o nákladech řízení,
- pokud směřuje pouze proti důvodům rozhodnutí soudu, proti rozhodnutí, kterým soud rozhodl znovu, a to poté, co jeho předchozí rozhodnutí zrušil Nejvyšší správní soud,
- proti rozhodnutí, které upravuje pouze a jenom vedení řízení,
- proti rozhodnutí, které je v závislosti na jeho povaze dočasné,
- pokud se odvolává na jiné, zákonem neuvedené, důvody, nebo na důvody, k jejichž uplatnění nedošlo v řízení před soudem, který napadané rozhodnutí vydal.

K výše uvedeným důvodům je zapotřebí přidat také ustanovení § 104a SŘS, které doplňuje okruh záležitostí, na které se kasační stížnost nevztahuje. Nejvyšší správní soud zamítne kasační stížnost pro nepřijatelnost v případě, týká-li se pouze individuálního případu

stěžovatele a nemá tedy širší dopad pro judikaturu. Toto ustanovení platí pro stížnosti proti rozhodnutím specializovaného samosoudce krajského soudu.

Druhým mimořádným opravným prostředkem je obnova řízení. Tu je možné využít v případech týkajících se věcí politických stran a hnutí nebo v případě nezákonného zásahu správního orgánu. Prvním stádiem je rozhodování o tom, zda bude obnova řízení povolena. K povolení obnovy je nutné, aby existoval patřičný důvod pro obnovu. Ustanovení § 113 SŘS říká, že návrh na obnovu řízení může účastník podat jestliže, po pravomocně vydaném rozsudku, vyjdou najevo nové skutečnosti, které účastník v předchozím řízení nemohl uplatnit, a mohly by zapříčinit jiné rozhodnutí v dané věci. Pokud soud důvod pro obnovu shledá, je obnova řízení povolena a zahájí se nové řízení ve věci samé.

Stejně jako je tomu u kasační stížnosti, základní podmínkou obnovy řízení je její přípustnost. Dle ustanovení § 114 SŘS není obnova řízení přípustná:

- Proti rozsudku, který vzešel z řízení jiného než řízení o ochraně před zásahem správního orgánu,
- Proti rozsudku, který nevzešel z řízení jiného než řízení ve věcech politických stran a hnutí,
- Proti rozhodnutí o kasační stížnosti,
- Pokud návrh směřuje pouze proti důvodům rozhodnutí či proti výroku o nákladech řízení.

3 SYSTÉM SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ VE VYBRANÉM EVROPSKÉM STÁTU

3.1 Německo jako referenční země

Cílem této práce je komparovat správní soudnictví České republiky s vybraným evropským státem a posoudit jejich efektivitu. Aby bylo možné provést analýzu, právě i s následovným srovnáním výsledků, je zapotřebí zvolit takový evropský stát, který bude představovat vhodný subjekt pro srovnání.

Vhodnou referenční zemi pro komparaci a následné hodnocení efektivnosti představuje Německo, a to hned z několika důvodů. Německo je z hlediska své blízkosti k České republice a také charakteru tamního správního soudnictví, které je české úpravě podobné, vhodnou zemí k provedení zmíněné analýzy. Blízkost k České republice je faktor, který nelze opomenout. Německo je nejen sousední stát České republiky, ale je to také stát, jehož správní soudnictví z hlediska struktury a fungování vychází taktéž z kontinentálního práva, což následné hodnocení a komparace usnadní. Dalším společným jmenovatelem komparovaných zemí je členství v Evropské unii. Tento fakt je pro tuto práci a analýzu, která následuje v dalších kapitolách, zásadní. Evropská unie představuje nadnárodní organizaci nastolující i v oblasti správního práva určitý směr, kterým se dané odvětví ubírá. A to i přes to, že správní soudnictví je jinak zcela v kompetenci jednotlivých států. Z pohledu efektivnosti je Evropská unie orgánem, který disponuje velkým množstvím nástrojů, ale i ukazatelů, na jejichž základě se dá provést analýza a zhodnocení toho, jak si jednotlivé členské země vedou. Členství Německa i České republiky je tedy nezbytně nutné, aby bylo možné dané ukazatele použít a situaci obou zemí objektivně zhodnotit. Podobnost zemí je patrná i při srovnání fungování správního soudnictví. Německý systém správního soudnictví popisují následující kapitoly v jejichž závěru se nachází i komparační tabulka, která tvrzení o identických úpravách správního soudnictví v obou zemích potvrzuje.

V obecné rovině lze tedy konstatovat, že principy a zásady, na kterých jsou jednotlivé úpravy správního soudnictví Německa a České republiky postaveny, dokazují, jak moc si jsou komparované země blízké a podobné. Samozřejmě nelze opomenout ani mnohé rozdíly vycházející z historických souvislostí či tradic a kultur obou zemí. Tyto difference ale nezakládají předpoklad, který by myšlenku Německa, jakožto vhodné referenční země pro provedení analýzy efektivnosti správního soudnictví, popíral.

3.2 Správní soudnictví v Německu

Obecně lze systém soudnictví v Německu popsat jako soudnictví specializované. Je tedy členěno na ústavní soudnictví a celkem pět dalších odvětví, která jsou vůči sobě nezávislá. Nejvýše postaveným odvětvím soudnictví je stejně jako v případě České republiky soudnictví ústavní. Jeho úkolem je posuzovat a závazně rozhodovat o tom, zda skutečně daný správní úkon ústavu porušuje či nikoliv. Pod ústavním soudnictvím tvoří soudní soustavu Německa již zmíněných pět odvětví, mezi která Hien (2001, s. 6) řadí tyto:

- Obecné soudnictví – tomuto odvětví německého soudnictví náleží civilní a trestněprávní záležitosti, což ho činí nejrozsáhlejším odvětvím.
- Správní soudnictví – veškeré spory vznikající v oblasti veřejného práva, ale i spory, kdy na jedné straně stojí veřejný sektor a na druhé občan patří do této kategorie.
- Finanční soudnictví – toto odvětví se věnuje veškerým daňovým sporům.
- Pracovní soudnictví – výpovědi a další spory vyplývající ze soukromých pracovních poměrů tvoří náplň činnosti pracovních soudů.
- Sociální soudnictví – oblast sociálního pojištění, konkrétně pak například penzí spadá do kategorie sociálního soudnictví.

Každé jednotlivé odvětví, s výjimkou finančního soudnictví, disponuje třemi instancemi. Konkrétně se jedná o soud prvního stupně a soudy odvolací a revizní. Zmíněně finanční soudnictví je odlišné, disponuje pouze dvěma instancemi.

Za výhodu tohoto rozdělení považuje Hien (2001, s. 6) fakt, že každý soudní spor je rozhodován specialistou na daný okruh záležitosti. Přílišná specializace ale může být riziková. Historicky již proběhly snahy o jisté zjednodušení prostřednictvím sloučení vybraných odvětví. Konkrétně se diskutovalo o vytvoření větve, která by zastřešovala správní, finanční a sociální soudnictví, ale k praktické realizaci těchto inovací nikdy nedošlo.

Správním soudům v Německu přísluší pravomoc řídit jurisdikci v oblasti správního práva. Rozhodují tedy ve věcech veřejnoprávních sporů majících neústavní povahu (Bundesverwaltungsgerichts, 2024a).

3.3 Vývoj správního soudnictví v Německu

Počátky německého správního soudnictví sahají až do dob Svaté říše římské národa německého, tedy do roku 962. V této době bylo správní soudnictví vykonáváno říšskou

dvorskou radou, která sídlila ve Vídni. Dalším významným orgánem byl říšský komorní soud, k jehož založení došlo o mnoho let později, a to v roce 1495. (Sládeček a kol., 2010, s. 181).

Správní soudnictví jako takové, tedy především nezávislé, se však v podobě značně bližší současné úpravě začalo utvářet až v 19. století. V té době se na území Německa zformulovala dvě pojetí správního soudnictví, která se výrazně podílela na dalším vývoji a charakteru celého systému správního soudnictví nejen v Německu, ale také například v Rakousku. Jihoněmecké pojetí vycházelo z francouzského modelu a pruské naopak z modelu anglického. V této době došlo ke zřízení prvního nezávislého správního dvoru, který byl fakticky oddělen od státní správy. Sídlil v Bádensku a jeho založení bylo později doplněno o další významný soudní orgán, a to vrchní soud v Prusku. V této době byla působnost a pravomoc jednotlivých soudů velice omezena, a to zejména kvůli tzv. enumeračnímu pravidlu, které umožňovalo napadnout správní žalobou pouze vybrané správní akty (Sládeček a kol., 2010, s. 182).

V letech 1918 až 1933 byla v poválečném Německu zřízena tzv. Výmarská republika. Hlavním dokumentem, který je znám pod názvem Ústava Výmarské republiky byla Ústava Německé říše (Die Verfassung des Deutschen Reichs), která v článku 107 počítala se zřízením správních soudů jak na centrální, tak zemské úrovni. Konkrétně pak článek Ústavy říkal: „V Říši a ve spolkových zemích musí v souladu se zákonem existovat správní soudy na ochranu jednotlivců proti příkazům a nařízením správních orgánů.“ (Ústava Německé říše, čl. 107).

Úkolem správních soudů bylo poskytovat soudní ochranu proti nezákonným nařízením nebo jiným opatřením, které vydávaly správní úřady. Sládeček a kol. (2010, s. 183) popisují, že během existence Výmarské republiky ale nedošlo k ustanovení Říšského správního soudu, ten byl zřízen až v roce 1933. Snaha o vytvoření fungujícího správního soudnictví byla narušena událostmi, které ovlivnily celý svět, a to nástupem národních socialistů a druhou světovou válkou, která následovala.

Zásadním okamžikem nejen německých a celosvětových dějin, ale i správního práva na území Německa byl bezesporu 30. leden roku 1933. Tohoto dne, po volbách, které ovládla strana NSDAP, jmenoval tehdejší prezident do funkce říšského kancléře Adolfa Hitlera. Moci se v Německu chopili nacisté, kteří se prostřednictvím dosazování „svých lidí“ dostávali do úřadů ministrů spravedlnosti. V tehdejší soustavě soudnictví to znamenalo počátek velkých čistek, které měly nacistům domoci k ovládnutí justice jako takové. Změny na jednotlivých soudech spočívaly zpravidla v propouštění osob, které byly vládnoucímu uskupení nepohodlné,

ale došlo také na židovské soudce a státní zástupce, kteří museli taktéž svá místa opustit. Celý tento proces, který byl realizován ozbrojenými jednotkami, se stal jakousi normální součástí činnosti justice. V letech 1935 až 1939 se soudnictví, především pak jeho trestní odvětví, stalo hlavním nástrojem nacistů v despotickém způsobu vládnutí, který realizovali nejen vůči židovskému obyvatelstvu. Zásahy do soudnictví probíhaly stranou, ale i Gestapem, docházelo k ovlivňování probíhajících řízení, ale i zastrasování soudců, a dokonce i k popravám odsouzených. Po roce 1945 se v politických záležitostech zavedl systém předběžné a následné kontroly, jejichž úkolem bylo zajistit, aby se soudce před vynesením rozsudku vždy poradil se svým nadřízeným a svůj verdikt patřičně odůvodnil.

Lidový soudní dvůr byl praktickým příkladem snahy nacistů o rozšiřování působnosti zvláštních soudů. Tento soud, založený roku 1934, se stal orgánem, kterému příslušelo rozhodování o vlastizradě či zemězradě nebo vedení řízení se špióny či členy národní fronty a opozice. Nacisté prostřednictvím Lidového soudního dvora dosahovali svého cíle, tedy změny rozsudků, které neodpovídaly nacistickému pojetí práva. V roce 1944 se Lidový soudní dvůr stal místem, kde proběhlo řízení s pachateli atentátu na Hitlera (Bláhová, 2016, s. 221).

Po druhé světové válce se začalo správní soudnictví znovu rozvíjet a pomalu dostávalo podobu, v jaké funguje dnes. I v návaznosti na události druhé světové války se záruka ochrany proti nezákonnému postupu správních orgánů, ochrany proti zásahu moci veřejné a možnost soudního přezkumu těchto zásahů považuje za nejdůležitější přínos poválečné éry Německa.

V dobách rozděleného Německa na Německou demokratickou republiku a Spolkovou republiku Německo spatřuje Sládeček a kol. (2010, s. 183) značné rozdíly v systému správního soudnictví. Zjednodušeně by se dalo říct, že se nejednalo o rozdíly, ale o holou existenci. V Německé demokratické republice až do sjednocení Německa v roce 1990 správní soudnictví neexistovalo. Důvodem bylo jeho zrušení, které učinil tehdejší ministr vnitra v roce 1952. Oproti tomu byly ve spolkových zemích ve Spolkové republice Německo vydávány zemské zákony o správním soudnictví. Rok 1953 přinesl také zřízení Spolkového správního soudu. Ten byl zřízen článkem 95 Základního zákona.

3.4 Právní úprava správního soudnictví v Německu

3.4.1 Ústavní zakotvení

Na samotném vrcholu hierarchického uspořádání právních předpisů ve Spolkové republice Německo se nachází obdoba ústavy, označována jako Základní zákon neboli Grundgesetz, která byla vydána již v roce 1949. Veškeré přijímané zákony musí být

se Základním zákonem v souladu. Sládeček a kol. (2010, s. 185) uvádí, že správní soudnictví není v tomto zákoně zakotveno nikterak rozsáhle. Článek 19 odstavec 4 představuje zásadní článek směrem ke správnímu soudnictví a říká, že každá osoba má právo se obrátit na soud v okamžiku, kdy mohlo dojít k porušení jejích práv veřejnou mocí. K projednání záležitostí týkajících se tvrzení porušení práv veřejnou mocí jsou, pokud není stanoveno jinak, příslušné obecné soudy.

Sládeček a kol. (2010, s. 186) zařazuje mezi ústavní základy správního soudnictví na území Německa také práva uvedená ve člancích 101 odstavce 1 a 103 odstavce 1. Jedná se o právo na zákonného soudce a právo být slyšen před soudem.

Postavení soudců je rovněž upraveno základním zákonem. Konkrétně článek 97 ukotvuje nezávislost soudců a jejich vázanost zákonnými předpisy, v jejichž souladu musí činit svá rozhodnutí v konkrétních záležitostech. Tento článek dále upravuje odvolání jednotlivých soudců, jejich převedení na jinou pozici či přeložení k jinému soudu, ale také ukládá možnost stanovit jiným právním předpisem věkovou hranici pro odchod soudců do penze.

3.4.2 Zákoné zakotvení

3.4.2.1 Zákon o správním řízení

Zákon o správním řízení, originálně označovaný jako *Verwaltungsverfahrensgesetz*, dále pouze *VwVfG*, je zákon upravující průběh a jednotlivé postupy správního řízení. K jeho přijetí došlo v roce 1976.

Jednotlivá ustanovení *VwVfG* se člení do šesti částí. Obecná ustanovení definují okruhy záležitostí, na které se postup stanovený tímto zákonem vztahuje. Jedná se o postupy správních soudů s výjimkou Spolkového finančního soudu. Záležitosti, které nespádají do příslušnosti Spolkového správního soudu, rozhodují příslušné správní soudy v jednotlivých zemích. V neposlední řadě se počátek správního řádu věnuje také administrativně správní pomoci, kterou si správní orgány vzájemně poskytují a neopomíjí ani oblast evropské správní spolupráce, jejíž podmínky a hranice jsou mimo úpravy obsažené v tomto zákoně vytyčeny také mezinárodním právem. Druhá část popisované právní úpravy obsahuje jednotlivé procesní zásady, ale i další nezbytné záležitosti, které musí být jednoznačně definovány, aby nedocházelo ke kolizím v průběhu jednotlivých řízení. Správním aktům, jejich tvorbě, platnosti a účinkům promlčení správních aktů věnuje pozornost část třetí. V rámci těchto ustanovení jsou definovány nejen podmínky pro to, aby se akt stal účinným, ale také postupy pro řešení a náprava procesních a formálních chyb v jejich znění. Veřejnoprávní smlouvy jsou

náplní čtvrté části zákona o správním řízení. To, že právní vztah v oblasti veřejného práva může být založen změněn či zrušen veřejnoprávní smlouvou a že místo vydání správního aktu může úřad uzavřít smlouvu s osobou, které by správní akt byl adresován, uvádí ustanovení § 54 VwVfG. Pátá část popisovaného zákona zmiňuje speciální typy postupů, jako jsou formální správní řízení, řízení prostřednictvím jediného orgánu a postup schvalování plánu. Opravným prostředkům proti správním úkonům a náhradě nákladů v přípravném řízení je věnována předposlední část zákona. Šestou částí jsou paragrafy ustanovující komise a definující dobrovolné činnosti. Poslední část náleží závěrečným ustanovením.

3.4.2.2 Správní soudní řád

Správní soudní řád neboli Verwaltungsgerichtsordnung (dále pouze VwGO) patří mezi další ze zákonů upravující soudní moc v Německu. K jeho přijetí došlo v roce 1960, jeho znění bylo ale mnohokrát novelizováno.

VwGO se člení do pěti částí. První část se věnuje obecným zásadám soudní moci, ale také ustanovení soudů, které jsou tímto zákonem členěny do tří stupňů. Postavení soudců ve správním soudnictví spadá taktéž do první části tohoto zákona. Druhá část VwGO konkretizuje postup u správních soudů. Odvolání a obnova řízení jsou pojmy, které rozebírá třetí část. VwGO neopomíná ani náklady a vymáhání, kterým věnuje svoji čtvrtou část. Poslední, pátá část tohoto zákona se obdobně jako tomu je u české právní úpravy, věnuje závěrečným a přechodným ustanovením. Tento právní předpis představuje jakéhosi garanta nezávislosti a nedělitelnosti soudní moci, což potvrzuje i ustanovení § 1 VwGO, který přisuzuje výkon správní příslušnosti nezávislým soudům odděleným od správních orgánů.

3.5 Principy správního soudnictví v Německu

Stejně jako model správního soudnictví v České republice, založený na zásadách, limitujících správní orgány v jejich činnosti, i německý model respektuje principy, kterými se snaží dosáhnout spravedlivého, nestranného a včasného rozhodování v záležitostech, které mu rozhodovat přísluší. V komparaci se zásadami a principy, na jejichž základě je postavena ochrana subjektivních práv v České republice, je patrná shoda. Základní principy obou úprav se velice podobají.

Zásady správního řízení upravuje VwVfG. Veškeré tyto zásady vychází z podstaty, že přístup ke správním soudům má každá osoba, která se může domáhat porušení svých práv.

3.5.1 Zásada zákonnosti

Zásada legality neboli zákonnosti je zásadou, která představuje jednu z nejzákladnějších zásad právního státu. Právě ona zajišťuje a garantuje, že státní moc, ale i všechny orgány moci veřejné, tedy i správní orgány, musí jednat v souladu s platnými právními předpisy daného státu. Toto platí i pro Německo, kde tuto zásadu zakotvuje Základní zákon. Konkrétně pak článek 20 odstavce 3, který říká, že státní moc vychází z lidu a je vykonávána dle zákona. Tato zásada má zcela logicky výrazný dopad na správní soudnictví. Správní soudy v Německu zajišťují přezkum jednání správních orgánů z hlediska souladu s právními předpisy. Také je této zásady užíváno ve správních řízeních, která musí probíhat dle zákona. Zásada zákonnosti tedy představuje nástroj poskytující ochranu práv a svobod jednotlivců před nezákonným zásahem veřejné moci.

3.5.2 Zásada dispoziční

Zásada dispoziční je zásadou správního řízení. Stanovuje, že správní soudy jsou při vydávání svých rozhodnutí vázány pouze a jenom tvrzeními a návrhy, které předloží účastníci řízení. Správní soudy tedy nesmí rozhodovat o otázkách, které nevzešly ze strany účastníků řízení. Tuto skutečnost potvrzuje VwVfG, konkrétně pak článek 87 odst. 1 stanovuje, že správní soudy rozhodují na základě tvrzení a návrhů účastníků řízení.

3.5.3 Zásada vyšetřovací

Vyšetřovací zásadu upravuje ustanovení § 24 VwVfG, dle něž prošetřuje správní orgán záležitosti z moci úřední. Soud tedy musí z úřední povinnosti sám zjistit skutečnosti důležité pro rozhodnutí. Soud musí brát v potaz jak všechny skutečnosti pro případ významné, které sám zjistil, tak i ty, které mu poskytl účastníci řízení.

3.5.4 Zásada veřejného jednání

VwVfG ustanovením § 25 popisuje veřejnost jednání jakožto jednu z důležitých zásad správního soudnictví jako takového. Zákon ukládá možnost vyloučit veřejnost z jednání pouze v důvodech spojených s porušením morálky, veřejného pořádku, v zájmu ochrany mládeže, soukromí nebo například z důvodu ochrany obchodního tajemství. Rozsah vyloučení stanovují požadavky svědků, obětí či třetích stran, a to v závislosti na uvedených důvodech.

3.6 Organizace správního soudnictví v Německu

Pro popsání organizace správního soudnictví v Německu je zásadní, že Německo je spolkovou republikou. Je tedy tvořeno jednotlivými spolkovými zeměmi, kterých je celkem šestnáct. Pravomoc vydávat právní předpisy náleží převážně spolkovým vládám, z čehož

vyplývá, že převážná většina německého práva je právem spolkovým. Stejný princip je uplatněn také pro správu a soudní pravomoc. To je hlavní důvod, proč je v každé spolkové zemi zřízen alespoň jeden správní soud, tzv. Verwaltungsgerichte, Jelikož německé správní soudnictví lze označit za troj instancní, existuje také odvolací správní soud, tzv. Oberverwaltungsgericht / Verwaltungsgerichtshof. Odvolací soud je taktéž přítomen v každé spolkové zemi. Vrcholným orgánem je Spolkový správní soud neboli Bundesverwaltungsgericht sídlící v Lipsku (Leithoff, 2006, s. 27).

Jak již bylo zmíněno v samotném počátku této kapitoly, soudnictví Německa je charakteristické rozdělením na pět samostatných oblastí. Správní soudnictví tvoří jednu z nich. Rozhodování v tomto právním odvětví přísluší orgánům, které Hien (2001, s. 6) člení na orgány vnitřní struktury a orgány struktury vnější.

Mezi orgány spadající do vnější struktury, tedy do úrovně federální, patří:

- Správní soudy první instance
- Vrchní správní soudy a správní soudní dvory
- Spolkový správní soud

Do kategorie orgánů vnitřní struktury, tedy do úrovně zemské, spadají:

- Správní soudy
- Vrchní správní soudy
- Spolkový správní soud
- Interní rozdělení případů

3.6.1 Správní soudy

Tyto soudy se považují za nejnižší instanci správního soudnictví. Jak uvádí Sládeček a kol. (2010, s. 193), do pravomoci správních soudů nejnižší instance patří rozhodování veškerých sporů, které díky svému charakteru spadají právě do odvětví správního soudnictví.

Na území Německa vykonává činnosti správního soudnictví celkem 51 správních soudů. Každý správní soud má přidělený soudní obvod, v němž může působit jako soud prvního stupně. Stejně jako u Spolkového správního soudu, který popisují následující odstavce, probíhá rozhodování v rámci pětičlenných senátů. Dva z těchto soudců jsou označeni jako „čestní“. To znamená, že se nezúčastňují rozhodovacích řízení. Stejně jako je tomu ve vybraných, často jednoduchých, případech v českém systému, i v německé úpravě je umožněno, aby byly elementární záležitosti řešeny samosoudci (Bundesverwaltungsgerichts, 2023).

3.6.2 Vrchní správní soudy

Druhý – střední stupeň správního soudnictví vykonávají, v souladu s ustanovením § 46 VwGO, vrchní správní soudy, které se ve spolkových zemích Bádensko-Württembersko, Bavorsko a Hesensko označují jako Verwaltungsgerichtshöfe. Každá spolková země disponuje jedním vrchním správním soudem. Výjimkou je Berlín a Braniborsko. Tyto dvě spolkové země mají vrchní správní soud pouze jeden společný.

Rozhodovací činnost tohoto orgánů se týká opravných prostředků ve skutkových, ale i právních otázkách proti vyneseným rozsudkům a stížnostem podaným proti rozhodnutím správních soudů. Tyto instituce mohou podle Sládečka a kol. (2010, s. 194) ve vybraných záležitostech plnit také úkoly soudů prvního stupně. Přezkouvávají podzákoné právní předpisy nebo, jak uvádí § 48 zákona o řízení před správními soudy, rozhodují o žalobách proti zákazu sdružování, který vydal nejvyšší státní orgán.

Rozhodování vrchních správních soudů probíhá tradičně v tří až pětičlenných senátech. Určení počtu rozhodujících soudců je v kompetenci zákonné úpravy dané spolkové země, také záleží na typu řízení (Bundesverwaltungsgerichts, 2024).

3.6.3 Spolkový správní soud

Spolkový správní soud se považuje za nejvyšší správní soud sídlící ve Spolkové republice Německo, konkrétně v Lipsku. V čele Spolkového správního soudu jakožto vrcholného orgánu správního soudnictví stojí prezident. Ten je z hlediska svého postavení nadřazen jak soudcům, tak i nesoudnímu personálu. Prezident není pouze hlavou Spolkového správního soudu, ale rovněž mu přísluší pravomoc plnit úkoly soudce. V současnosti je prezidentem Spolkového správního soudu prof. Dr. Andreas Korbmacher. Jednou z řad funkcí, které prezident zastává, je i funkce předsedy jednoho ze senátů, v současnosti sedmého. Rovný mezi rovnými, tak lze popsat pravomoci prezidenta. Platí tedy, že nedisponuje žádnými pravomocemi, které by převyšovaly pravomoci ostatních soudců. Prezident je ve své funkci soudce rovný mezi rovnými bez jakékoli pravomoci nad ostatními soudci. Za spíše formální úkoly prezidenta lze označit udržování kontaktů s dalšími soudy a soudními institucemi nejen v Německu, ale i v zahraničí.

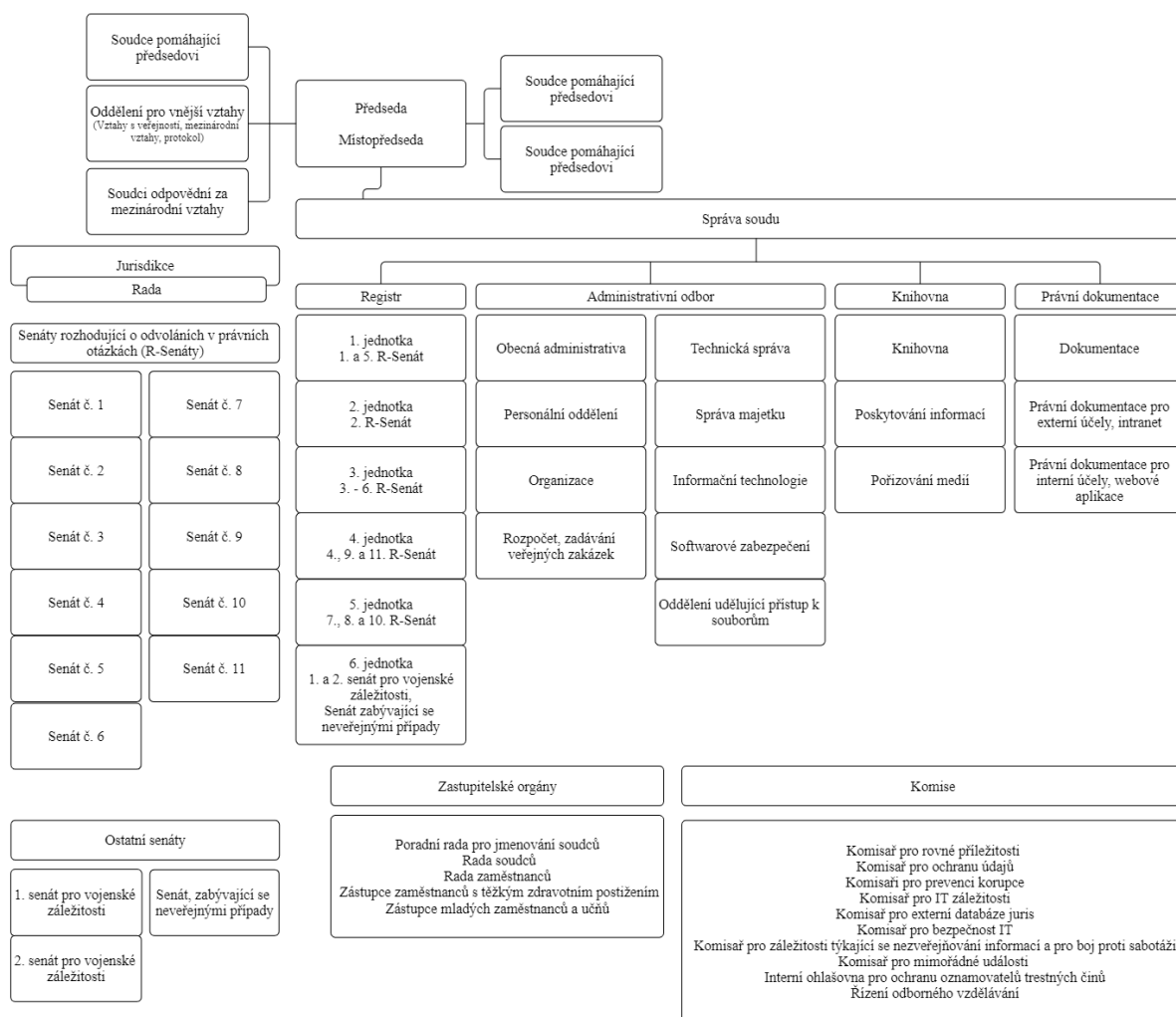
Rozhodování Spolkového správního soudu probíhá podobně jako rozhodování českého Nejvyššího správního soudu, tedy v senátech. Soudci, kterých působí ve Spolkovém správním soudu v současné době padesát devět, jsou do funkcí voleni. Volbu vykonává Výbor pro volbu soudců. Zvolení soudci, jmenováni do funkce spolkovým prezidentem na doživotí, jsou

rozdělení do jednotlivých senátů. Fakticky ale funkce soudců končí v okamžiku, kdy dosáhnou zákonem stanoveného věku odchodu do důchodu (Sládeček a kol., 2010, s. 189).

Těchto senátů je v současné době čtrnáct a působí v nich celkem padesát devět soudců. Jedenáct z nich rozhoduje o opravných prostředcích. Do působnosti dvou dalších spadají záležitosti věcí vojenských. Zbývající senát rozhoduje v případech, které jsou označeny jako neveřejné a státní orgán odmítne předložit určité spisy. Každý soudce, který je zařazen do určitého senátu, má k dispozici alespoň jednoho odborného asistenta. Senát rozhodující o opravných prostředcích tvoří pět až šest soudců. Počet soudců se odvíjí od vytíženosti senátu. Vojenské záležitosti rozhodují tříčlenné senáty a senát zabývající se neveřejnými případy má při rozhodování k dispozici soudce čtyři. Spolkový správní soud je tvořen nejen senáty, ale i jedním tzv. Velkým senátem. Tento senát má pravomoc rozhodovat případy, ve kterých se chce jeden senát odklonit od rozhodnutí senátu jiného. V jeho čele stojí předseda Spolkového správního soudu, na rozhodování se poté podílí vždy jeden soudce z každého senátu. Tito soudci odpovídají za odvolání v právních otázkách a jejich rozhodnutí jsou pro senát závazná. Velký senát má povinnost odpovídat senátům na otázky, kterým je přikládán zásadní význam a je to nezbytné pro zajištění jednotné judikatury či vývoj práva (Bundesverwaltungsgerichts, 2024b).

Zvláštní postavení tohoto soudu spočívá v tom, že vykonává třetí, a tedy i poslední – definitivní instanci pro veřejnoprávní spory. Jeho rozhodnutí spočívají už pouze a jenom v objasňování právních otázek spolkového práva, ale také završuje celý proces projednávání veřejných záležitostí. Mohou ale nastat i situace, kdy tento orgán plní úkoly první, ale i poslední instance. Takové situace nastávají například v okamžiku projednávání sporu, kdy na jedné straně stojí spolková země a na té druhé federace. Dalším podobným případem je dohled nad pojišťovnictvím (Hien, 2001, s. 6).

Jak z předchozích řádků vyplývá, Spolkový správní soud není tvořen pouze prezidentem, senáty, soudci a podpůrným nesoudním personálem, ale člení se konkrétněji. Podrobnou organizační strukturu Spolkového správního soudu zobrazuje následující Obrázek 2 (Federal Administrative Court, 2024).



Obrázek 2: Organizační schéma Spolkového správního soudu

Zdroj: vlastní zpracování dle Federal Administrative Court (2024)

Důležitou roli hrají v činnostech Spolkového správního soudu celá řada výborů. Tyto výbory plní různé úkoly, například sestavují rozvrh činnosti soudu. Dalším orgánem je Poradní rada pro jmenování soudců. Prostřednictvím tohoto orgánu se jednotliví soudci podílejí na jmenování soudců a rozhodování o jejich povýšení. V případech, kdy je zapotřebí hájit zájmy soudců a ostatních zaměstnanců v otázkách nejen organizačních, ale i personálních a sociálních, přichází na řadu Rada soudců a Rada zaměstnanců. Zajímavostí je také existence orgánů pro zájmy zaměstnanců s těžkým zdravotním postižením, absolventů a také učňů (Bundesverwaltungsgerichts, 2024b).

3.7 Pravomoci správních soudů v Německu

Primární funkcí správního soudnictví v Německu je stejně jako v České republice ochrana veřejných subjektivních práv. Tuto ochranu poskytují německé správní soudy přezkumem aktů či úkonů správních orgánů. V souladu se Základním zákonem, konkrétně článkem 19 odstavcem 4, mohou správní soudy přezkoumat jakýkoliv akt moci veřejné, kterým mohlo být způsobeno zkrácení na právech určité osoby. Touto pravomocí soudy disponují od roku 1945, do té doby byl přezkum umožněn pouze u vybraných správních aktů. Prostřednictvím naplňování jednotlivých pravomocí, které správním soudům přísluší, dochází k naplnění další, neméně významné funkce. Tou je zvyšování důvěry občanů v právo a také celkové zlepšení vztahů mezi občany a státní správou. K jejímu naplnění dochází v okamžiku, kdy je občanům a jejich subjektivním právům poskytnuta dostatečná ochrana a respekt ze strany státní správy.

Funkcí soudů německého správního soudnictví je také ochrana právní jednoty a zajištění rozvoje práva. K naplnění těchto funkcí užívají soudy své pravomoci ověřovat soulad vydaných rozhodnutí s federálním právem a právem mezinárodním (Bundesverwaltungsgerichts, 2024).

Jak uvádí řádky výše, k naplňování funkcí správního soudnictví v Německu dochází prostřednictvím výkonu pravomocí jim svěřených. Jednotlivé pravomoci vykonává soustava správních soudů, které se věnuje jedna z následujících podkapitol.

Předcházející podkapitola zmiňuje, že německé správní soudnictví poskytuje ochranu veřejných subjektivních práv fyzických i právnických osob. Soudní přezkum správních rozhodnutí je tedy nejdůležitější pravomocí správního soudnictví v Německu. Ustanovení § 40 odstavce 1 VwGO svěřuje správním soudům příslušnost rozhodovat veřejnoprávní spory neústavní povahy, a to bez ohledu na právní formu příslušného správního aktu. Řešení sporů ústavního charakteru je pravomocí Spolkovému ústavnímu soudu. Soudní přezkum správních aktů upravuje ustanovení § 113VwGO, který uvádí, že pokud došlo k zásahu práv žalobce z důvodu nezákonnosti správního aktu, zruší tento akt správní soud. Stejně jako je tomu v případě přezkumu správních rozhodnutí v České republice, tak i v Německu je tedy cílem soudního přezkumného řízení posoudit, zda bylo konkrétní správní rozhodnutí vydáno v souladu s právními předpisy. Thomas (2023, s. 3) tuto informaci potvrzuje a popisuje, že soudní přezkum se v Německu realizuje v rozsahu zákonnosti, nikoliv však účelnosti správního aktu, což je dle něj důsledkem dělby moci ve státě. Účelnost, tedy užitečnost, vhodnost, ale i spravedlnost, politické důvody nebo morálka, spadají mimo oblast kompetencí

soudní moci. Soudnímu přezkumu podléhá také diskreční pravomoc správních orgánů. Platí tedy, že i správní uvážení musí správní orgán, dle ustanovení § 114 VwGO, užívat v souladu se zákonem. V rámci soudního přezkumu se tedy posuzuje pouze to, zda rozhodnutí správního orgánu vychází ze správného skutkového stavu, nikoliv, zda bylo přijato rozhodnutí nejvhodnější.

Za jistou specialitu německého správního soudnictví lze považovat fakt, že přezkum konkrétních záležitostí podléhá pravidlu nutné existence vhodné žaloby. Jednotlivé žaloby upravuje VwGO poskytující výčet záležitostí, o kterých německé správní soudy rozhodují.

Žaloba proti správnímu aktu se podává v případě, kdy cílem je zrušení správního aktu. Stejně jako české soudy rozhodují o přípustnosti i soudy německé. VwGO v ustanovení § 42 odstavec 2 uvádí, že žaloba je přípustná v okamžiku, kdy dotčená osoba, tedy žalobce, tvrdí dotčení na svých veřejných subjektivních právech, a to bez ohledu na to, zda byla práva dotčena vydáním správního aktu, zamítnutím žádosti o vydání aktu nebo jeho nevydáním. Stejná podmínka platí i pro, na německém území druhou nejčastěji užívanou, žalobu na vydání správního aktu. Dalším společným znakem pro tento druh žalob, které spadají do rozhodovací pravomoci správních soudů, je předcházející a neúspěšné řízení o odporu. Pouze v takovém případě budou žaloby přípustné (Sládeček a kol., 2010, s. 196).

Přesto, že žaloba na splnění povinnosti umožňuje žalobci domoci se ochrany svých práv tím, že správní soud přikáže správnímu orgánu povinnost vydat správní akt, který již vydat měl, ale neučinil tak nebo zamítl žádost o jeho vydání, a mohlo by se tak zdát, že se jedná o prostředek ochrany proti nečinnosti správního orgánu, není tomu tak. Jedná se o žalobu zvláštního typu, tzv. žalobu na plnění. To podle Sládečka a kol. (2010, s. 197) znamená, že plnění v tomto případě znamená vydání určitého správního aktu. Podání tohoto druhu žaloby není přípustné, dokud neuplyne lhůta tří měsíců od okamžiku, kdy byl podán odpor.

Určení, zda konkrétní právní vztah vznikl, nebo nevznikl. To je hlavním cíl, ke kterému spěje určovací žaloba upravena ustanovením § 43 VwGO. Dalším možným důvodem vedoucím k podání právě určovací žaloby je prohlášení správního aktu, žalobou napadnutého, nicotným. Obecně lze říct, že určovací žaloba představuje nástroj, prostřednictvím kterého poskytuje správní soudnictví ochranu před nejistotou ohledně práv a povinností určitých osob.

K podání obecné žaloby dochází v případech, kdy má strana zájem na vydání příslušného správního aktu. Žalobce musí uvést, jaké rozhodnutí požaduje a jaké jsou důvody

pro to, aby správní orgán takový správní akt vydal. Tuto žalobu upravuje ustanovení § 42 VwGO. Tato žaloba se podává u prvoinstančního správního soudu.

Žaloba proti nezákonnosti podzákoných právních předpisů je žalobou upravenou ustanovením § 47 VwGO. Tento paragraf říká, že každá osoba, která tvrdí, že daný podzákoný právní předpis je v rozporu s právním předpisem vyšší právní síly, může požadovat jeho zrušení. Zároveň je zásadní, aby žalobce mimo tvrzení o nezákonnosti tvrdil také újmu, jež mu napadaný podzákoný právní předpis způsobuje. Pokud správní soud prvního stupně potvrdí rozpor s vyšším právním předpisem, podzákoný právní předpis zruší. Pokud rozpor vyvrátí, žalobu zamítne.

Cílem německého správního soudnictví je zajistit, v rámci institutu preventivní ochrany práv, aby nedocházelo ze strany veřejné správy k porušování práv jak jednotlivců, tak i právnických osob. K naplnění tohoto cíle spadají do tzv. preventivní ochrany práv dva druhy žalob. Jedná se o preventivní zdržovací žalobu a o žalobu preventivní určovací. Sládeček a kol. (2010, s. 201) definuje preventivní zdržovací žalobu jako žalobu, pomocí které se žalobce snaží dosáhnout nevydání určitého správního aktu správním orgánem. Jeden z důvodů pro podání tohoto druhu žaloby je například potřeba zabránit určitému konání správního orgánu, které by vedlo ke vzniku nenapravitelných škod. Preventivní určovací žalobu využívá žalobce k tomu, aby prostřednictvím rozhodnutí správního soudu znemožnil budoucí vydání či nevydání určitého opatření. Hlavní rozdíl oproti běžné určovací žalobě představuje existence žalobního petitu, který působí do budoucna.

Tabulka 1: Komparační tabulka pravomocí správního soudnictví v České republice a Německu

Rozhodovací pravomoc správního soudnictví	
Česká republika	Německo
Kontrola rozhodnutí správních orgánů	
Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu	Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu
Ochrana před nezákonným zásahem správního orgánu	
Ochrana před nečinností správního orgánu	Žaloba na vydání správního aktu
Ochrana před nezákonným zásahem správního orgánu	Ochrana před nezákonným zásahem správního orgánu
	Žaloba na splnění povinnosti
Kontrola podzákonných právních předpisů	
	Přezkum podzákonných právních předpisů
Kontrola opatření obecné povahy	
Zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části	
Ostatní	
Věci volebních a věcech místního a krajského referenda	Určovací žaloba
O kompetenčních žalobách	Preventivní zdržovací žaloba a preventivní určovací žaloba
Zrušení služebního předpisu	

Zdroj: vlastní zpracování

Pro účely srovnání rozhodovací pravomoci správního soudnictví České republiky a Německa, kterou zobrazuje Tabulka 1, bylo vytvořeno pět kategorií, do nichž spadají jednotlivé rozhodovací pravomoci, v případě Německa jednotlivé žaloby. V případě kategorie Kontroly podzákonných právních předpisů je patrné, že správní soudnictví v České republice na rozdíl od Německa, nedisponuje pravomocí přezkoumávat podzákonné právní předpisy. Tuto ochranu poskytuje Ústavní soud, kterému článek 87 odstavce 1 Ústavy České republiky přisuzuje pravomoc rozhodovat mimo jiné o zrušení zákonů nebo jejich částí, a také o zrušení jiných právních předpisů či jejich jednotlivých ustanovení, a to v případě rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem.

Tabulka ukazuje shodu ve valné většině vytvořených kategorií. Výjimku tvoří kategorie Ostatní, do které spadají pravomoci nezaměřující se na kontrolu správních rozhodnutí. Rozdíly v této kategorii lze přičítat odlišným právním systémům, ale také politické kultuře v komparovaných zemích.

Přestože, jak napovídají řádky výše, je hlavním úkolem soudního přezkumu posouzení zákonnosti správních aktů, VwGO v souladu s ustanovením § 68 nevyžaduje přezkum zákonnosti a účelnosti správního aktu v předběžném řízení, pokud:

- Zákon nevyžaduje přezkoumání,
- Byl správní akt vydán nejvyšším federálním nebo nejvyšším zemským orgánem,
- Rozhodnutí o opravném prostředku nebo rozhodnutí o námitce obsahuje stížnost poprvé.

Dle článku 19 odstavce 4 Základního zákona podléhají soudnímu přezkumu všechny úkony veřejné moci. Günther (2014, s. 9) ale doplňuje, že i když není žádný akt veřejné moci z přezkumu vyloučen, je osoba podávající žalobu fakticky omezena na ty akty, které se týkají jejich subjektivních práv. V soudním přezkumu správních aktů lze i přes to zaznamenat jisté výluky, které vychází z respektování pravomocí jiných orgánů, ale také z rozdělení moci. Pítrová a Pomahač (1998, s. 116) zařazují mezi kategorie vyloučené ze soudního přezkumu:

- Spory týkající se soukromoprávních záležitostí,
- Akty politické povahy,
- Akty technické povahy,
- Akty organizační a další.

Výše uvedené kategorie taxativně nevymezuje žádné konkrétní zákonné ustanovení, ale vyplývají z celé řady právních předpisů.

Řešení soukromoprávní sporů přísluší civilním soudům. Jako příklad lze uvést spory majetkové či rodinné, které upravuje Občanský zákoník (Bürgerliches Gesetzbuch) nebo spory vyplývající z obchodních vztahů, viz Obchodní zákoník (Handelsgesetzbuch).

I přes to, že Německo disponuje kontrolními mechanismy, které zabraňují zneužívání politické moci, spadají akty politické povahy do kategorie, která nepodléhá soudnímu přezkumu.

V případě kategorie aktů technické povahy se podle Eckertz-Höferové (2010, s. 10) jedná o akty, u nichž je rozhodnutí závislé na technickém posouzení, ale také o akty, při jejichž vydávání je správnímu orgánu přiznán prostor pro využití správního uvážení. Jsou to taková rozhodnutí, která se týkají například výsledků zkoušek nebo služebního hodnocení státních zaměstnanců. V takových případech se podle Günthera (2014, s. 15) správní soudy věnují přezkumu pouze v mezích zhodnocení toho, zda:

- Bylo rozhodnutí vydáno na základě dostačujících skutečností,
- Je hodnocení přiměřené případu,
- Je konečné rozhodnutí trvalé a zodpovědné.

Tabulka 2: Přezkum správních rozhodnutí v České republice a Německu

Přezkum správních rozhodnutí v České republice a v Německu		
Kritérium	Česká republika	Německo
Rozsah přezkumu	Zákonnost	Zákonnost
Výluky	Rozhodnutí v soukromoprávních záležitostech Úkony, které nejsou rozhodnutím Úkony předběžné povahy Úkony upravující vedení řízení před správním orgánem Úkony, k jejichž vydání je nutné posoudit zdravotní stav osob nebo technický stav věcí ¹ Úkony o odnětí nebo nepřiznání odborné způsobilosti ² Úkony jejichž přezkum je zákonem vyloučen	Spory týkající se soukromoprávních záležitostí Akty politické povahy Akty technické povahy Akty organizační a další Úkony jejichž přezkum je zákonem vyloučen
Přezkum správnosti a účelnosti	Ne	Ne
Výjimky	Rozhodnutí soudní povahy	Rozhodnutí soudní povahy

Zdroj: vlastní zpracování

Výše zobrazená Tabulka 2 představuje srovnání přezkumu v České republice a v Německu. Je patrné, že obě porovnávané země se v mnohých oblastech soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů shodují. Společným znakem je princip legality, tedy zákonnost. Jak v České republice, tak i v Německu přezkoumávají správní soudy soulad vydaných rozhodnutí a správních aktů s právními předpisy.

¹ Ustanovení § 70 d písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní specifikuje tuto výluky z přezkumu následovně: Ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu d) jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí, pokud sama o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti, nestanoví-li zvláštní zákon jinak.

² Stejný zákon rovněž specifikuje i písmeno e) § 70, a to takto: Ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu e) o nepřiznání nebo odnětí odborné způsobilosti fyzickým osobám, pokud sama o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolání nebo zaměstnání nebo jiné činnosti.

Další shodu nachází soudní přezkum České republiky a Německa v okruhu aktů, které mu podléhají. V tomto případě jsou to všechna správní rozhodnutí. Výjimku tvoří situace, kdy je možnost přezkumu výslovně vyloučena zákonem. Blažek a kol. (2016) jako příklad výluk, které jsou upraveny jinými zákony správního práva, uvádí ustanovení § 171 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.³ Komentář mezi výluky řadí rovněž záležitosti nemocenského pojištění viz ustanovení § 158 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, či věci sociálního zabezpečení, jak specifikuje ustanovení § 89 zákona č. 528/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Stejně jako je tomu v českém systému správního soudnictví, tak i v systému německém jsou z přezkumu vyloučeny spory, které spolkový zákon svěřil k rozhodování jinému soudu. Příkladem je ustanovení § 1 finančního soudního řádu (Finanzgerichtsordnung), který říká, že veřejnoprávní spory, týkající se vybraných daňových záležitostí, spadají v závislosti na finanční jurisdikci do kompetence finančních soudů. Dalším příkladem mohou být záležitosti spadající do jurisdikce sociální, které se týkají sociálního zabezpečení. O těchto sporech rozhodují podle zákona o sociálním zabezpečení (Sozialgesetzbuch) soudy sociální.

3.8 Opravné prostředky ve správním soudnictví v Německu

Na rozdíl od systému českého správního soudnictví, které umožňuje se proti rozhodnutím správních soudů bránit pouze prostřednictvím mimořádných opravných prostředků, disponuje německé správní soudnictví třemi opravnými prostředky a jedním mimořádným. Mezi řádné opravné prostředky patří odvolání (Berufung), revize (Revision) a stížnost (Beschwerde).

Pro uplatnění příslušného opravného prostředku je rozhodující existence právní újmy, jež vznikla v závislosti na rozhodnutí správního soudu v prvním stupni.

Odvolání představuje podle Sládečka a kol. (2010, s. 215) kategorii opravných prostředků užívanou jako ochrany proti rozhodnutím vydaným správními soudy v první, tedy nejnižším, stupni. V ustanovení § 124 odstavce 2 VwGO taxativně vymezuje důvody, které činí odvolání přípustným. Mezi tyto důvody patří například pochybnost o správnosti rozsudku, situace, kdy existuje odchylka mezi rozsudkem soudu prvního stupně a rozhodnutím vrchního

³ Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky ze soudního přezkumu vylučuje:

- a) rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza a rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza,
- b) rozhodnutí o odepření vstupu a rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů odepření vstupu; to neplatí, jde-li o odepření vstupu občanu Evropské unie nebo jeho rodinnému příslušníkovi,
- d) rozhodnutí o ukončení pobytu, pokud se cizinec před zahájením řízení o ukončení pobytu zdržoval na území nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště neoprávněně.

správního soudu nebo procesní pochybení, na kterém je založeno napadené rozhodnutí. Jakmile správní soud rozhodne, že odvolání je přípustné, je jeho názorem Vrchní správní soud vázán.

Proti rozsudkům vrchních správních soudů, případně také proti usnesením, které vzešly z řízení o přezkumu právních předpisů, lze rovněž užít jeden z opravných prostředků. V tomto případě se užívá revize. VwGO v ustanovení § 132 odstavce 2 taxativně vymezuje důvody činící užití revize přípustným. Revizní řízení je specifické tím, že soudy danou věc posuzují a přezkoumávají pouze z právního hlediska a neberou v potaz nové skutečnosti.

Poslední kategorií řádných opravných prostředků je stížnost. Tu lze podat proti rozhodnutím nejnižšího stupně správních soudů, nelze ji však užít jako prostředek pro napadení rozsudků, procesních příkazů a nařízení, proti rozhodnutím vrchního správního soudu a ani proti soudním rozhodnutím. Podle ustanovení § 133 odstavce 5 VwGO rozhoduje o stížnostech Spolkový správní soud.

Český systém správního soudnictví, jak zmiňuje předchozí kapitola, umožňuje napadnout rozhodnutí vydané ve správním soudnictvím prostřednictvím kasační stížnosti nebo pomocí obnovy řízení. Německá úprava správního soudnictví disponuje pouze jedním mimořádným opravným prostředkem, a to obnovou řízení. Ta je upravena občanským soudním řádem, na který přímo odkazuje i ustanovení § 153 VwGO. Pro povolení obnovy řízení musí být podle Sládečka a kol. (2010, s. 217) splněny podmínky a předpoklady, konkrétně to znamená, že podání musí být učiněno na základě žaloby proti nicotnosti nebo restituční žaloby.

Následující tabulka zobrazuje komparaci pravomocí českého a německého správního soudnictví. Je patrné, že ačkoliv jsou si oba systémy velice podobné díky zásadám a principům, na nichž jsou postaveny, najdou se i mnohé rozdíly, které zakládají jedinečnost a odlišnost toho či kterého systému správního soudnictví. České správní soudy rozhodují především o zrušení nezákonných správních aktů, zatímco ty německé věnují pozornost také zákonnosti podzákonných právních předpisů a rovněž preventivní ochraně práv.

Tabulka 3: Komparace rozhodovací pravomoci a opravných prostředků správního soudnictví v České republice a Německu

Opravné prostředky proti rozhodnutí správních soudů	
Česká republika	Německo
Řádné	
V České republice se není možné bránit proti rozhodnutím správních soudů řádným opravným prostředkem.	Odvolání
	Revize
	Stížnost
Mimořádné	
Kasační stížnost	
Obnova řízení	Obnova řízení

Zdroj: vlastní zpracování

Tabulka 3 znázorňuje přehled opravných prostředků v České republice a Německu, prostřednictvím kterých se dotčená osoba může bránit proti rozhodnutím správních soudů. První zásadní odlišnost spočívá v absenci řádných opravných prostředků ve správním soudnictví České republiky. Německo disponuje třemi řádnými opravnými prostředky, které popisují řádky výše. Český systém správního soudnictví řádné opravné prostředky neupravuje a logicky tedy není možné ani jejich využití. Tento fakt může vytvářet jisté komplikace pro dotčené osoby, které nesouhlasí s rozhodnutím správního soudu v prvním stupni. Jedinou možností, jak se proti rozhodnutí bránit, je kasační stížnost, u které ale nastává problém spojený s prokázáním rozporu napadaného rozhodnutí se zákonem. Pokud nedojde k potvrzení nezákonnosti, kasační stížnost se zamítá a prvoinstanční rozhodnutí nabývá právní moci.

Mimořádné opravné prostředky v čele s kasační stížností, zmíněnou výše, představují druhou významnou odlišnost, zejména kvůli tomu, že kasační stížnost se užívá pouze v České republice, zatímco v Německu spadá do této kategorie prostředků ochrany pouze obnova řízení. Zároveň je ale nutné poznamenat, že existence důvodů zakládajících nepřípustnost kasační stížnosti, jak uvádí ustanovení § 104 SŘS, možnost jejího užití výrazně snižuje. Lze tedy vyvodit závěr, že právě zakotvení kasační stížnosti v systému soudní ochrany nepřináší České republice, ve srovnání s Německem, významné rozšíření oblasti záležitostí, proti nimž lze užít mimořádných opravných prostředků.

Při komparování systémů správního soudnictví v České republice a v Německu je zapotřebí vzít v potaz celou řadu aspektů ovlivňující rozsah přezkumu správních aktů.

České správní soudnictví přezkoumává zákonnost správních aktů, avšak nevěnuje pozornost, přestože existují jisté výjimky, přezkumu účelnosti (Svoboda a kol., 2022, s. 188). Mezi výjimky lze zařadit například zneužití pravomoci či zjevnou nespravedlnost. To samé platí i pro Německo. Souhrnně lze konstatovat, že české správní soudnictví se zaměřuje zejména na formální přezkum, tedy na posouzení souladu správního aktu se zákonem a dodržení procesních náležitostí. V německém správním soudnictví je přezkum více materiální. Otázkou tedy není pouze správnost správního aktu a soulad s hmotným právem, ale také jeho obsah, tedy posouzení skutkového stavu věci, případně i přezkum užití správního uvážení ve stanovených mezích.

4 EFEKTIVITA SOUDNICTVÍ

Jak již v této práci několikrát zaznělo, úkolem správního soudnictví je poskytovat ochranu veřejných subjektivních práv před jejich zasažením správními orgány. Správní soudnictví tedy představuje jistou pojistku proti zneužití moci správními orgány. Naplňuje tak funkci garanta či ochránce práv všech členů společnosti.

Aby bylo možné zhodnotit, zda je ochrana, kterou správní soudnictví poskytuje, dostačující, je nezbytné se zabývat otázkou efektivity. Pro účely analýzy, která je provedena na následujících stránkách, byla položena výzkumná otázka: Je správní soudnictví efektivní? Následující řádky se pokusí na tuto otázku za pomoci zpracování dostupných dat a poznatků odpovědět.

Podle Szenteho a Lachmayera (2017, s. 355) není možné zajistit poskytování trvalé a efektivní právní ochrany bez existence funkčního právního státu. Zásada funkčního právního státu nabývá v současném, velice komplexním a propojeném, světě čím dál více na významu. Princip účinné právní ochrany je i v měnících se podmínkách zachován právě díky své flexibilitě. Konkrétní implementace tohoto principu se bezesporu liší s ohledem na specifika jednotlivých právních řádů zemí, avšak základní myšlenky zůstávají neměnné. Bez efektivní a dostupné justice by však koncepce právního státu byla pouhým teoretickým modelem.

Efektivní správní soudnictví tedy patří mezi naprosto neodmyslitelnou součást demokratické společnosti každého vyspělého státu. Toho si je vědoma i Evropská unie, která považuje za základní hodnotu rovněž právní stát. Stejně tak Rada Evropy uznává právní stát za základní princip demokracie. Obě tato uskupení činí mnoho kroků vedoucích k dosažení co nejefektivnějšího systému správního soudnictví ve všech členských státech.

Evropská unie v rámci naplňování svých hodnot předkládá každý rok Zprávu o právním státu, která má zjišťovat úroveň právního státu v jednotlivých členských zemích. Sdělení Komise, Zpráva o právním státu 2023 (2023) analyzuje vývoj právního státu tradičně ve čtyřech pilířích – spravedlnost, boj proti korupci, svoboda a pluralita sdělovacích prostředků a institucionálních otázek. Pro oblast efektivity správního soudnictví je zásadní pilíř spravedlnosti. Je tomu tak zejména proto, že nezávislost soudů je základním stavebním kamenem demokratické společnosti. Jedině správně fungující a zcela nezávislé, nejen správní, soudy mohou naplňovat základní funkce, k jimž byly zřízeny, a to sloužit všem občanům a chránit jejich práva. V rámci tohoto pilíře se posuzují tři základní aspekty systémů soudnictví, kterými jsou nezávislost, kvalita a účinnost. Pozornost těmto aspektům věnuje následující

podkapitola. Obecně je ale nutné zmínit, že tyto parametry zajišťují dodržování zásad právního státu a prosazování práva Unie (Sdělení Komise, Zpráva o právním státu 2023, 2023).

Evropská komise pro efektivitu justice (dále pouze CEPEJ) představuje soudní orgán sdružující 46 odborníků. Jedná se o jednotlivé zástupce členských států Rady Evropy. A právě na základě iniciativy Rady Evropy došlo v roce 2002 s cílem podpořit rozvoj právního státu na území Evropy ke zřízení CEPEJ. Úkolem CEPEJ je zvyšovat efektivnost a tím zlepšovat fungování soudních systémů napříč členskými státy. K tomu dochází prostřednictvím nástrojů přijatých Radou Evropy. Jedním z nich je i The EU Justice Scoreboard neboli Srovnávací přehled EU. Tento každoročně zpracovávaný přehled, přijatý Radou Evropy na základě požadavku Evropské komise, se zaměřuje na sběr a analýzu dat týkajících se soudních systémů v členských státech Evropské unie. Dalším užívaným nástrojem je Evaluation Report. Ten představuje zprávu, vydávanou ve dvouletých cyklech, shrnující a analyzující data týkající se výkonu soudních systémů v členských státech Rady Evropy.

Výše uvedené nástroje identifikují hlavní úkoly CEPEJ. Těmi souhrnně, jak uvádí Rada Evropy (2024), jsou:

- Analýza soudních systémů – v rámci prováděných analýz dochází ke zjišťování míry efektivity a spravedlnosti jednotlivých systémů.
- Identifikace problémů – odhalit možné bariéry, překážky a hrozby, které mohou bránit optimálnějšímu fungování soudních systémů.
- Návrh řešení – konstrukce mechanismů hodnocení výstupů soudů a jejich fungování.
- Poskytování pomoci – poskytování poradního hlasu a pomocné ruky těm členským státům, které chtějí zlepšit fungování svých soudních systémů.
- Navrhnutí řešení – doporučit Radě Evropy, které oblasti je zapotřebí lépe zabezpečit novými právními předpisy a nástroji.

S tématem efektivity správního soudnictví se pojí také problematika přístupu ke správním soudům. Existuje celá řada argumentů, které hovoří ve prospěch usnadnění přístupu, ale také celá řada argumentů podporující jistou míru přivření dveří správních soudů pro některé případy. Touto otázkou se zabýval seminář Nástroje k usnadnění a omezení přístupu ke správním

soudům. Soudci Nejvyššího správního soudu, Zdeněk Kühn⁴ a Pavel Molek, ve zprávě z tohoto semináře popisují dva směry, tedy pomyslné otevírání a zavírání bran.

První směr se snaží vysvětlit potřebu nástrojů či alespoň možnosti provádět jistou filtraci případů, k jejichž řešení jsou příslušné právě správní soudy. Omezení přístupu ke správním soudům pouze na ty případy, kterými se žadatelé skutečně snaží ochránit veřejná subjektivní práva, je významné zejména kvůli hrozícímu přehlcení správních soudů. To by vedlo k razantnímu prodloužení celkové délky řízení a dalo by se pouze polemizovat o tom, zda se správní soudnictví skutečně snaží být efektivní. Mezi faktory omezující přístup ke správním soudům zařazují Kühn a Molek (2022, s. 50) například následující:

- Soudní poplatky,
- Náklady řízení,
- Kroky nutné před podáním žaloby.

Proti prvnímu směru stojí směr druhý. Jeho snahou je zjednodušení přístupu, tedy zvýšení dostupnosti a odstranění bariér, ke správním soudům i těm, kterým stojí v cestě překážky bránící splnění podmínek pro podání žaloby. Prostředky usnadňující přístup ke správním soudům jsou například:

- Výjimky z poplatkové povinnosti,
- Vrácení uhrazených poplatků,
- Povinnost právního zastoupení.

Dále je nezbytné posuzovat správní soudnictví také v kontextu ekonomické efektivnosti. Podle Stejskala a kol. (2023, s. 205) lze efektivnost v nejobecnějším pojetí charakterizovat jako vztah mezi celkovými výstupy a celkovými vstupy. V podstatě jde tedy o schopnost dosahovat stanovených cílů pomocí optimálního využití dostupných prostředků. To lze doplnit také definicí, která charakterizuje efektivnost jako stav, při kterém nedochází k plýtvání zdrojů. Ty jsou tedy využívány co nejefektivněji a tak, aby naplnily potřeby a požadavky společnosti (Samuelsona a Nordhause, 1992 cit. podle Stejskal a kol., 2017, s. 202).

Ve správním soudnictví by tedy mělo být usilováno o dosažení maximálního výstupu, například počtu vyřešených případů, prostřednictvím disponibilních zdrojů, ať už lidských,

⁴ Zdeněk Kühn, v době publikace článku soudce Nejvyššího správního soudu a profesor Katedry teorie práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy, dnes již soudce Ústavního soudu.

finančních nebo technologických. Pak bude docházet k naplnění potřeb společnosti v podobě účinné právní ochrany.

Cílem je tedy poskytování co nejvyšší možné ochrany veřejných subjektivních práv při použití minimálního množství zdrojů. Důležitost analyzování efektivity a zveřejňování informací o stavu soudnictví je spojena také s tím, že veřejný sektor je odpovědný daňovým poplatníkům, kteří by měli mít dostatek informací o tom, jakým způsobem státní orgány, takže i správní soudy, fungují.

4.1 Ukazatele efektivity soudnictví

Evropská komise každý rok zveřejňuje Srovnávací přehled EU o soudnictví, The EU Justice Scoreboard. Tento přehled mapuje situaci jednotlivých soudních systémů členských států. Výsledkem je srovnání účinnosti, kvality, ale i nezávislosti soudů států Evropské unie. Srovnávací přehled EU představuje jeden z nástrojů Evropské unie na podporu právního státu. Jako další nástroj zajišťující prosazování demokratických hodnot a lidských práv na území EU (ale i mimo ni) slouží Nástroj pro oživení a odolnost či nařízení obecném režimu podmíněnosti (Sdělení Komise, Zpráva o právním státu 2022, 2022).

Přehled se zaměřuje na tři klíčové, již výše zmíněné, aspekty efektivního systému soudnictví. Jedná se o:

- Účinnost,
- Kvalitu,
- Nezávislost.

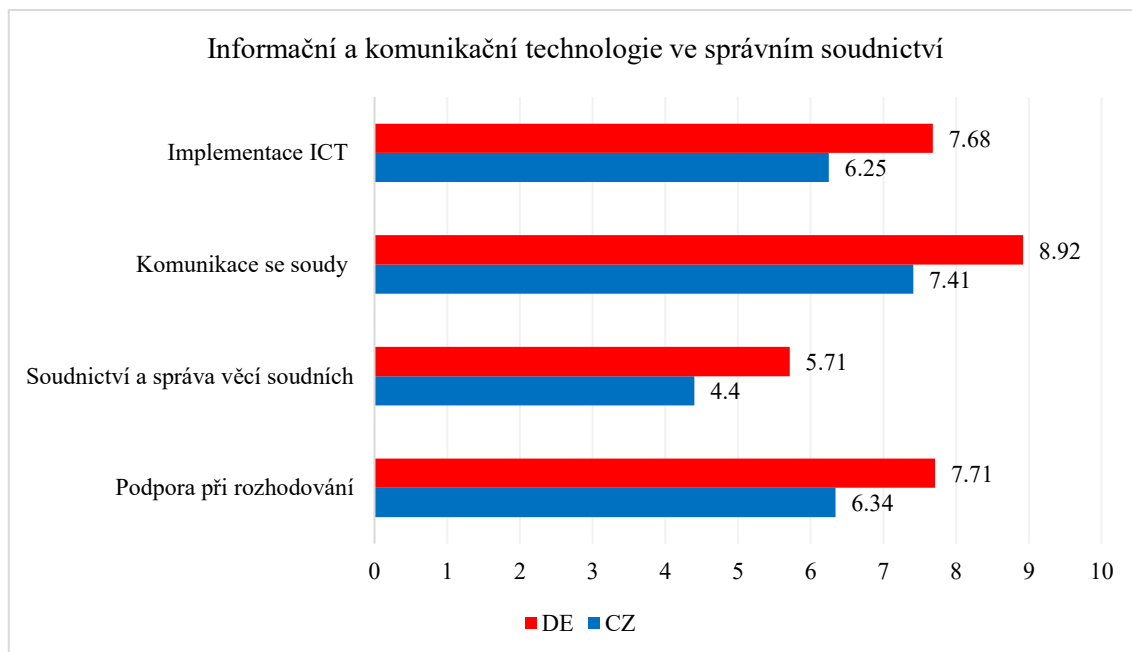
Kategorie účinnost zastřešují podle Evropské komise (2023) ukazatele v podobě délky řízení, podílu vyřízených věcí a počtu projednávaných věcí. Grafická znázornění na dalších stranách práce detailněji popisují, jak je na tom české a německé správní soudnictví z pohledu účinnosti, tedy kolik případů jim přijde k řešení, jak dlouhá je délka řízení, kolik vyřídí případů a jak velké je množství případů nevyřízených.

Přístupnost, odborná příprava, rozpočet a platy soudců a státních zástupců, lidské zdroje a digitalizace, to jsou ukazatele spadající do kategorie kvality. Vnímání nezávislosti soudnictví u široké veřejnosti a podniků je jedním z dalších klíčových ukazatelů, který spolu s garancemi týkajícími se soudců a fungování státních zastupitelství spadají do poslední kategorie hodnotící celkovou nezávislost justice (European Commission, 2023).

Nezávislost soudnictví dle pohledu široké veřejnosti a obchodních společností je podle údajů uvedených v Kapitole o stavu právního státu zveřejněného v rámci Zprávy o právním státu 2023 v České republice na vysoké úrovni. V roce 2023 vnímalo 65 % široké veřejnosti a 60 % obchodních společností české soudnictví z pohledu nezávislosti jako „poměrně nebo velmi dobré“. Oproti roku předchozímu je patrná vzestupná tendence důvěry v nezávislost české justice jako celku. Ještě významnější růst je ale spatřován při srovnání s rokem 2016, kdy pouze 47 % široké veřejnosti a 37 % obchodních společností označilo české soudnictví za „poměrně nebo velmi dobré“. Ještě lépe je na tom v otázce nezávislé justice Německo. Za rok 2023 označilo německé soudnictví 77 % široké veřejnosti a 71 % obchodních společností za „poměrně nebo velmi dobré“. Při provedení srovnání s rokem 2016, jako je tomu výše u České republiky, je nutné konstatovat, že německý soudní systém je na tom v dlouhodobém měřítku z pohledu nezávislosti značně lépe. Od roku 2016 se vnímaná důvěra v nezávislost německého soudnictví zvýšila o 8 %, což značí, že i 69 % představuje vysokou hodnotu. Avšak pohled podniků se mírně liší. Oproti roku 2016 došlo se vnímaná nezávislost snížila o 2 %. Nejedná se o nikterak závatný sestup, jelikož i hodnotu 71 % lze stále považovat za velmi dobrý výsledek. Výše popsany pohled společnosti na celkovou nezávislost však popisuje soudnictví jako celek, je tedy jistě zapotřebí zvažovat, jakých výsledků by dosáhly jeho jednotlivé větve, tedy i správní soudnictví. Pohled veřejnosti na nezávislost je tvořen také osobní zkušeností se soudním řízením a ta bývá častokrát, například ve věcech trestních nebo obchodních, vzhledem k charakteru projednávaných záležitostí rozdílná.

Optimistický vývoj nezávislosti českého soudnictví ovšem nenásleduje aspekt kvality. Ten zahrnuje zejména sledování oblasti digitalizace, lidských zdrojů a financování. Pokrok v oblasti digitalizace je již celou řadu let pomalý. S ne zcela hladkým průběhem digitalizace soudnictví úzce souvisí i zpoždění při zavádění elektronické spisové služby. Digitalizace tak představuje jednu z oblastí českého soudnictví, jejíž zlepšení by mohlo přinést významný posun v oblasti celkové efektivity a fungování justice. CEPEJ v dokumentu Evaluation Report of Justice posuzuje kvalitu informačních a komunikačních technologií na základě indexového ohodnocení 0-10. Následující Obrázek 3 toto bodové hodnocení znázorňuje. Česká republika v roce 2022 na základě metodiky CEPEJ získala index 6.49. Toto ohodnocení představuje ve srovnání s rokem 2011 nárůst o 0,8 %. Tento nárůst lze zdůvodnit zejména vznikem online databáze soudních rozhodnutí a možnost vyhledávání judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Německo dosáhlo indexu v hodnotě 7.58, což ve srovnání s předchozími lety nepředstavuje posun žádným směrem. Vysokého bodového ohodnocení Německo dosáhlo

zejména tím, že v současné době má již většina spolkových a zemských soudů povinnost zajistit příjem elektronických dokumentů.



Obrázek 3: Informační a komunikační technologie ve správním soudnictví 2022

Zdroj: vlastní zpracování dat dle European Commission

Celkový index se skládá z celé řady ukazatelů, které sčítají civilní, trestní a správní agendu. Prvním z nich je Míra implementace informačních a komunikačních technologií do soudních systémů zemí. Správní soudnictví v České republice dosahuje v oblasti zapojení ICT indexu 6.25. V Německu je tato hodnota ustálena na 7.68 bodech. Ukazatel Komunikace se soudy je v České republice hodnocena na úrovni správního soudnictví 7.41 body. V Německu je to dokonce 8.92 bodů, což potvrzuje vysokou úroveň digitalizace. Soudnictví a správa věcí soudních představuje ukazatel hodnocený pro Českou republiku 4.4 body a pro Německo 5.71 body. Posledním ukazatelem, který ovlivňuje konečný bodový výsledek států, je Podpora při rozhodování. Český systém správního soudnictví je v této otázce ohodnocen 6.34 body. I v tomto případě dosahuje Německo na vyšší bodové ohodnocení, konkrétně na 7.71 bodů. Pokud tedy dojde ke srovnání Německa a České republiky z pohledu digitalizace správního soudnictví, má Německo výrazný náskok, jelikož dosahuje lepšího výsledku ve všech sledovaných oblastech. V Německu funguje elektronické podávání dokumentů, užívání elektronických spisů, vyhledávání judikatury pomocí online platformy, ale také databáze informací o soudních sporech pro veřejnost. Česká republika spustila online platformu pro elektronické podávání dokumentů, probíhá také digitalizace spisů a rozsudky je

rovněž možné vyhledávat online. Avšak celkové fungování e-justice v České republice ještě není na ideální úrovni, což právě portál e-justice dokazuje. V rámci tohoto portálu je zobrazena široká nabídka možného vyhledávání, avšak funkční je pouze minimum. Ministerstvo spravedlnosti stále pracuje na jisté strategii digitalizace justice. Je tedy patrné, že česká justice o těchto nedostatcích přehled má a snaží se nezůstat pozadu a náskok Německa, ale i jiných států dohnat.

Digitalizace správního soudnictví je nutné považovat za zásadní výzvu, která povede k celkovému zefektivnění systémů správních soudnictví napříč jednotlivými státy. Dalšími efekty je bezesporu zrychlování jednotlivých řízení, snižování nákladů, zvýšení transparentnosti a důvěry veřejnosti a celkovému zlepšení přístupu k justici. E-justice s sebou přináší i celou řadu výzev, jako je kybernetická bezpečnost, ochrana osobních údajů, ale také vzdělávání soudců a úředníků. Klady ovšem převažují zápory, a je tedy nutné, aby státy digitalizaci soudních systémů podporovaly.

Při zaměření na lidské zdroje je poměrně zajímavé, že z hlediska počtu soudců správního soudnictví z celkového počtu soudců v soudních systémech existují značné rozdíly mezi jednotlivými státy a soudními systémy. Podle Kühna a Molka (2022, s. 50) pouze 4 % z celkového počtu tvořily v České republice soudci správního soudnictví. V Německu se jednalo o 10 %. Tato čísla potvrzuje i České soudnictví 2022: Výroční statistická zpráva (2022), která uvádí, že v roce 2022 působilo ve správním úseku 119 soudců v rámci krajských soudů a 35 soudců v rámci Nejvyššího správního soudu. Při porovnání počtu soudců krajského soudu v jednotlivých agendách vychází správní soudnictví jako odvětví, které disponuje nejnižším počtem soudců. A právě nízký počet soudců správního úseku může ovlivňovat aspekt účinnosti, ale i kvality soudních řízení. Nižší počet soudců znamená prodloužení délky řízení, ale také ohrožení kvality rozhodování kvůli přetíženosti jednotlivých soudců a nutnosti se věnovat širokému okruhu záležitostí.

Data CEPEJ (2020) hovořící o financování soudních systémů ukazují, že výše rozpočtu se odvíjí od počtu obyvatel dané země, ale také od jejího HDP. Dle dostupných dat investovala Česká republika v roce 2020 do svého soudního systému 0,32 % HDP. V Německu se jednalo o investici ve výši 0,35 % HDP. Poměrně zajímavou oblast financování soudních systémů tvoří příjmy ze soudních poplatků. V České republice se soudní poplatky podílí na velikosti rozpočtu soudní soustavy pouze 7%. Naopak v Německu tvoří soudní poplatky skoro polovinu velikosti rozpočtu, konkrétně 41 %. Takto markantní rozdíl je dle tvrzení Kühna a Molka (2022, s. 51)

možné vysvětlit rozdílným HDP zemí. Lze tedy potvrdit, že mezi výší HDP a výší soudního poplatku existuje korelace a platí tak, že čím bohatší je daná země, tím vyšší soudní poplatky účtuje a naopak. Bohužel neexistují konkrétní statistická data či analýzy, které by umožňovaly zmapovat rozložení finančních prostředků mezi jednotlivá soudní odvětví. Nelze tedy přesně určit, jak velká část rozpočtu soudní soustavy plyne správním soudům. Vzhledem k tomu, že CEPEJ (2020) jako další parametr pro rozdělování rozpočtu mezi jednotlivé soudy uvádí například počet soudců, dalo by se odvodit, že v případě České republiky je na tom správní soudnictví ze všech soudních větví nejhůře.⁵

Přetrvávajícím problémem obou komparovaných zemí a jejich systémů soudnictví je podfinancování administrativních pracovníků státních zastupitelství a soudů jako celků. Zrušení zmrazení platů soudců a státních zástupců přineslo 13% zvýšení jejich platů. To se ale nedá říct o administrativních pracovnících, jejichž platy jsou dlouhodobě nízké, což přináší problém při náboru nových, kvalifikovaných pracovních sil na tyto pozice. V konečném důsledku má tento fakt dopad i na kvalitu soudů. Obdobný problém řeší i Německo. Aktuálně největší hrozbu spojenou s nedostatkem finančních prostředků představuje odchod tisíců soudců do penze, ke kterému má v nejbližších šesti letech dojít. Bude tedy potřeba tato místa obsadit novými pracovníky, což může být právě díky nízkým platům spojeno s problémy. Sdělení Komise, Zpráva o právním státu 2023 (2023) ale uvádí, že prozatím nebyly přijaty žádné kroky, které by odpovídající prostředky do soudnictví přinesly, a tak nebylo ve srovnání s předchozími roky dosaženo žádného pokroku v oblasti kvality soudního systému Německa.

Z pohledu celkového fungování soudnictví v České republice hovoří Sdělení Komise, Zpráva o právním státu 2023 (2023) jasně, a to tak, že na českém území je celková účinnost soudnictví považována za dobrou. Stejný závěr lze dovodit i o fungování justice v Německu, která je dle Zprávy stabilizována. I přes to ale existují oblasti, které by efektivitu soudnictví Německa, ale i České republiky, mohly vylepšit. Zejména jde pak o délku řízení a počty nevyřízených případů, kterých na německém území přetrvává poměrně velké množství. Jednotlivé ukazatele a jejich vývoj podrobně analyzuje následující kapitola.

⁵ Jak uvádí text výše, správní soudy disponují nejnižším počtem soudců ze všech soudních odvětví v rámci soudního systému v České republice.

4.1.1 Počet projednávaných věcí

Tento indikátor definuje Sdělení Komise COM (2013) 0160 final jako určitý počet záležitostí, které je zapotřebí na začátku daného období, v tomto případě roku, projednat. Počet záležitostí k projednání ovlivňuje dispoziční čas soudů. To znamená, že pro dosažení vyšší efektivity, a tím tedy například zkrácení délky řízení, je zapotřebí snížit počet projednávaných věcí.

S tím souvisí i množství diskusí odborné společnosti, které se týkají toho, jaké případy by správní soudy řešit měly, a které mají být z jejich rozhodovací činnosti vyloučeny. Hranice mezi efektivitou a neposkytnutím dostatečné ochrany práv je ovšem velice tenká.

4.1.2 Odhadovaná délka řízení

Délka řízení (disposition time) představuje podle Evropské komise jeden z nejvýznamnějších ukazatelů, prostřednictvím kterého je možné zhodnotit, jak efektivní je daný systém správního soudnictví. Tento indikátor je složen ze dvou zásadních ukazatelů, a to skutečná doba trvání a budoucí doba trvání. Skutečná doba řízení představuje časový úsek mezi datem, kdy bylo nové řízení zahájeno a datem, kdy došlo k vydání rozsudku. Za konečný ukazatel lze považovat skutečnou dobu trvání řízení. Tento ukazatel je poměrně přesný z hlediska určení doby, která byla pro řešení případu využita. Také jej lze využít pro odhad očekávané délky tzv. otevřených řízení, tedy řízení, k jejichž uzavření ještě nedošlo. Délka řízení určuje, kolik dní je zapotřebí pro vyřešení daného případu, tedy kolik dní soud potřebuje pro vydání rozhodnutí v prvním stupni. Výsledný počet dní potřebný pro vyřešení případu je získán vydělením počtu nevyřízených případů počtem vyřízených případů na konci roku. Následným vynásobením této hodnoty 365 je získána hodnota ukazatele délky řízení ve dnech (1). Čím vyšší je vypočtená hodnota tohoto indikátoru, tím větší pravděpodobnost je, že příslušný správní soud bude potřebovat k vydání rozhodnutí více času. (CEPEJ, 2016).

$$\text{Délka řízení} = \left(\frac{\text{počet nevyřízených případů}}{\text{počet vyřízených případů}} \right) \times 365 \quad (1)$$

4.1.3 Rychlost vyřizování

Dalším neméně důležitým ukazatelem je rychlost vyřizování. Prostřednictvím tohoto indikátoru lze určit, zda je soud schopen vyřídit nově přicházející věci. Matematicky lze ukazatel vyjádřit jako podíl počtu vyřešených věcí a počtu přicházejících věcí (2).

Ve chvíli, kdy nastane situace v podobě nepřiměřeně dlouhé délky řízení a zároveň i ke snížení rychlosti vyřizování, dojde k přetížení soudního systému a hromadění nevyřízených záležitostí. Z toho lze logicky vyvodit, že pro dosažení efektivního fungování nejen správního soudnictví napříč státy, je nutné dosáhnout co nejrychlejšího odbavování věcí a zároveň snižovat délku jednotlivých řízení.

$$\text{Rychlost vyřizování} = \frac{\text{počet vyřešených případů}}{\text{počet nově přicházejících případů}} \quad (2)$$

4.1.4 Míra vyřešení správních případů

Míra vyřešení správních případů, která se originálně označuje jako Clearance Ratio, představuje ukazatel počtu vyřízených správních případů. Jedná se o podíl vyřešených případů a případů přichozích. Po vynásobení hodnotou sto, je dosaženo procentuálního výsledku (3).

$$\text{Míra vyřešení případů} = \frac{\text{počet vyřešených případů}}{\text{počet nově přicházejících případů}} \times 100 \quad (3)$$

Pokud je míra vyřešení správních případů vyšší než 100 % (CR > 100 %), znamená to, že daný soudní systém je schopný vyřešit více případů, než kolik jich obdržel. Dochází tak ke snižování nevyřízených případů. V opačném případě se, pokud je míra objasňovací nižší než 100 % (CR < 100 %), počet nevyřízených případů zvyšuje. Soudní systém tedy obdržel více případů, než je schopný vyřešit (CEPEJ, 2022).

4.1.5 Počet nevyřízených správních případů

Tento ukazatel mapuje počet případů, které se správním soudům nepodařilo do konce příslušného kalendářního roku vyřídit. Metodika výpočtu se v průběhu let měnila, avšak platí, že pro stanovení konkrétního počtu nevyřízených správních případů se užívá kumulativního počtu nevyřízených případů. Díky tomu jsou zveřejňovaná data komplexnější a přesnější. To znamená, že CEPEJ do statistiky zahrnuje jak veškeré nové případy, které byly ke správním soudům podány v příslušném roce a nedošlo k jejich vyřízení, ale také nevyřízené případy, které byly do sledovaného období z období předchozích převedeny.

Kromě výše zmíněných indikátorů se EU Justice Scoreboard zabývá i analýzou dalších faktorů, které významně ovlivňují úroveň soudnictví a délku řízení. Mezi takové faktory podle Evropské komise patří například sledování a následné hodnocení činností soudů, vzdělávání soudců, systémy informačních a komunikačních technologií soudů, nebo také metody alternativního řešení sporů.

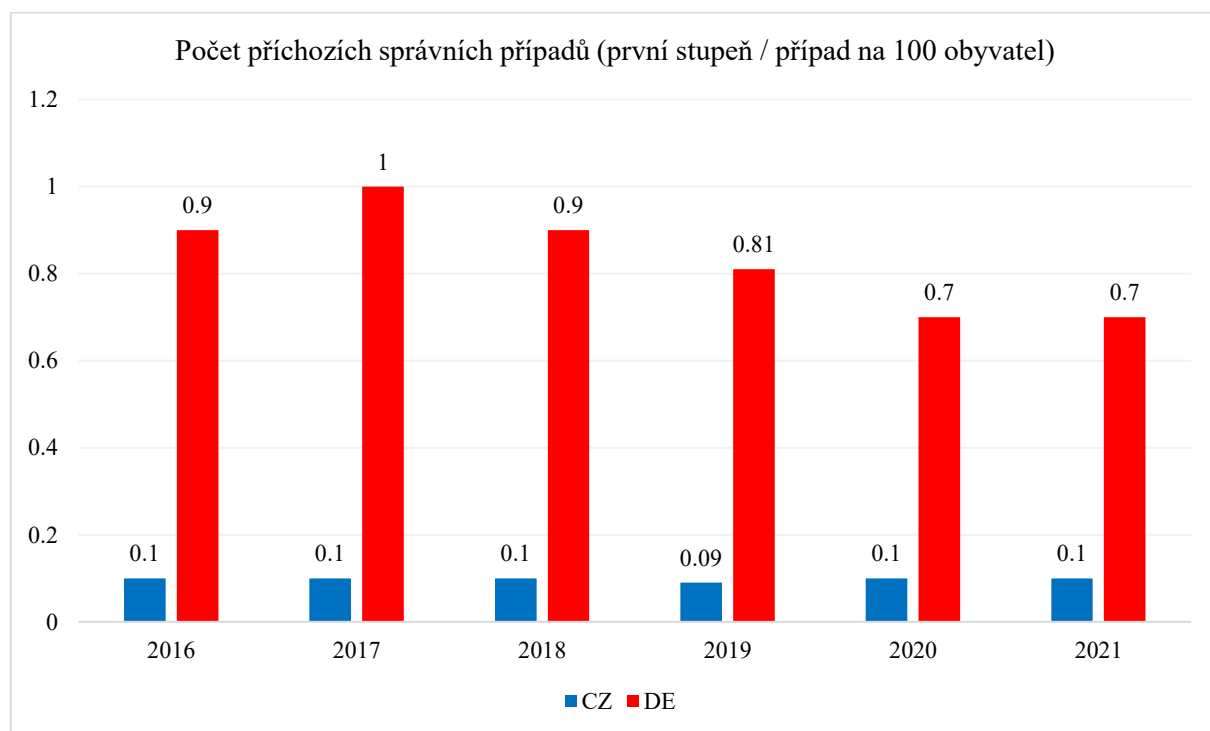
5 KOMPARACE EFEKTIVITY SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ ČESKÉ REPUBLIKY A NĚMECKA

Následující řádky věnují pozornost analýze dat prostřednictvím jednotlivých indikátorů, které byly popsány v předchozí kapitole. Následuje syntéza zjištěných výsledků a jejich komparace.

5.1 Efektivita správního soudnictví České republiky a Německa

Jednotlivé indikátory efektivity správního soudnictví České republiky a Německa jsou graficky vyobrazeny na následujících řádcích. Pro grafické zpracování a zhodnocení efektivity byla užitá data Evropské komise, která si nechala zpracovat od CEPEJ. I přes to, že přehled The EU Justice Scoreboard vydává CEPEJ každý rok, data novější, než je rok 2021, zatím nebyla zveřejněna. Zároveň je zapotřebí uvést, že mezi záležitostmi správního práva řadí metodika CEPEJ spory mezi fyzickými osobami a místními, regionálními nebo celostátními orgány.

5.1.1 Počet příchozích správních případů (první stupeň / případ na 100 obyvatel)



Obrázek 4: Počet příchozích správních případů 2016-2021

Zdroj: vlastní zpracování dat dle European Commission

Obrázek 4 zobrazuje počet příchozích správních případů k prvoinstančním správním soudům jak v Německu, tak v České republice. Případy jsou přepočítány na jednotku případu

na 100 obyvatel, což dle CEPEJ představuje ideální přepočtení pro mezistátní komparaci. Při předpokladu, že počet obyvatel v Německu v roce 2021 činil zhruba 83,4 milionů a v České republice 10,5 milionů, lze jednoduše dopočítat celkový odhad počtu správních případů.

V roce 2021 se jednalo o 10,5 tisíce příchozích správních případů v první instanci v České republice a v Německu pak o 583,8 tisíc. Může se zdát, že rozdíl je markantní, avšak je zapotřebí se vždy vrátit zpět k celkovému počtu obyvatel zemí, rozsáhlosti soudní struktury apod. Německo, co se týče počtu obyvatel, představuje zemi zhruba osmkrát větší. Proto, i co do počtu příchozích správních případů, bude číslo zcela logicky vyšší právě u Německa. Další faktor, který je potřeba brát v potaz je azylová agenda a věci mezinárodní ochrany. Německo je cílovou zemí daleko většího počtu migrantů než Česká republika. Větší počet uprchlíků je důvod, proč Německo čelí výrazně vyššímu nárůstu správních případů týkajících se azylových řízení, sociálních dávek či dalších, souvisejících, oblastí. Vývoj počtu příchozích správních případů v České republice se udržuje na konstantní úrovni již od roku 2016. Ročně tedy, dle výpočtu výše, krajské soudy vyřizují okolo deseti tisíc správních případů. V Německu lze drobné kolísání spatřovat. V roce 2017 došlo ve srovnání s rokem předchozím k nárůstu počtu příchozích správních případů v Německu. Vysvětlením může být migrační krize, která na území Německa probíhala zejména v letech 2017 a 2018. V těchto letech podle Eurostatu (2019) podalo v Německu žádost o azyl okolo 198 tisíc a 161 tisíc uprchlíků. Velké většině vyhověno nebylo, proto se mnoho dotčených osob obracelo právě na správní soudy s žádostmi o přezkum takových rozhodnutí.

Přesto, že Obrázek 4 zobrazuje pokles příchozích správních případů na území Německa, je zapotřebí zmínit, že aktuální zprávy hovoří o opětovném nárůstu žádostí spojených s azylem a mezinárodní ochranou. Je tedy pouze otázkou, jak se tato situace promítne do dalších statistik, které již budou zahrnovat i další roky.

Dalším možným aspektem, který počty správních věcí snížil, může být mimo oslabení migrační krize i Covid-19 a s ním, na základě protipandemických opatření, spojený útlum aktivity společnosti jako takové, který právě v letech 2019 a 2020 nastal. Tvrdá data pro přesné určení možných důvodů, avšak neexistují a vývoj v České republice v tomto období snížení počtu příchozích případů nezaznamenal. Jedná se tedy pouze o domněnku založenou na důvodech výkyvů ve většině statistických modelů v těchto letech.

Při výčtu aspektů majících vliv na počty příchozích správních případů v České republice a Německu nelze opomenout ani povědomí občanů těchto států o správním soudnictví jako takovém. Německá občanská společnost vnímá správní soudy jako významnou součást právního systému, která jim může pomoci řešit spory se správními orgány. Oproti tomu občané České republiky nemají příliš vysoké povědomí o správních soudech, jeho funkcích a případech, ve kterých jim mohou poskytnout ochranu. Mohlo by se tedy zdát, že i tento faktor do jisté míry přispívá k tomu, že v Německu je počet případů, které přichází k řešení správním soudům několikanásobně vyšší. Otázkou je, zda je to skutečně pravda. Je totiž možné, že rozdíl počtu případů (s ohledem na počty obyvatel zemí) způsobuje právě třeba již zmíněná migrační krize a nižší povědomí občanů České republiky o správním soudnictví a možnostech jeho užití tento rozdíl neovlivňuje.

Aby tedy bylo možné objektivně posoudit, zda migrační krize skutečně zapříčiňuje významně vyšší počet příchozích správních případů v Německu ve srovnání s Českou republikou, byl brán v potaz stav ukazatele počtu příchozích správních případů po očištění hodnot o záležitosti azylové a záležitosti mezinárodní ochrany.

V roce 2017 se z celkového počtu přibližně 835 tisíc příchozích správních případů jednalo o zhruba 372 tisíc záležitostí azylové agendy. To znamená, že přibližně 45 % příchozích správních případů v roce 2017 v Německu bylo tvořeno případy azylové agendy. (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2018)

V České republice se podle Ministerstva vnitra České republiky (2018) jednalo o zhruba 930 případů azylového charakteru. Celkový počet správních případů v roce 2017 činil v České republice přibližně 10,5 tisíce. V České republice byl tedy v roce 2017 celkový počet příchozích správních případů tvořen případy azylové agendy z 9%.

Tabulka 4: Počet správních případů včetně / bez azylové agendy v roce 2017 (na 100 obyvatel)

Počet správních případů včetně/bez azylové agendy v roce 2017 (na 100 obyvatel)		
	Česká republika	Německo
Počet správních případů včetně azylové agendy	0,1	1
Počet správních případů bez azylové agendy	0,09	0,55

Zdroj: vlastní zpracování dat Ministerstva vnitra a Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

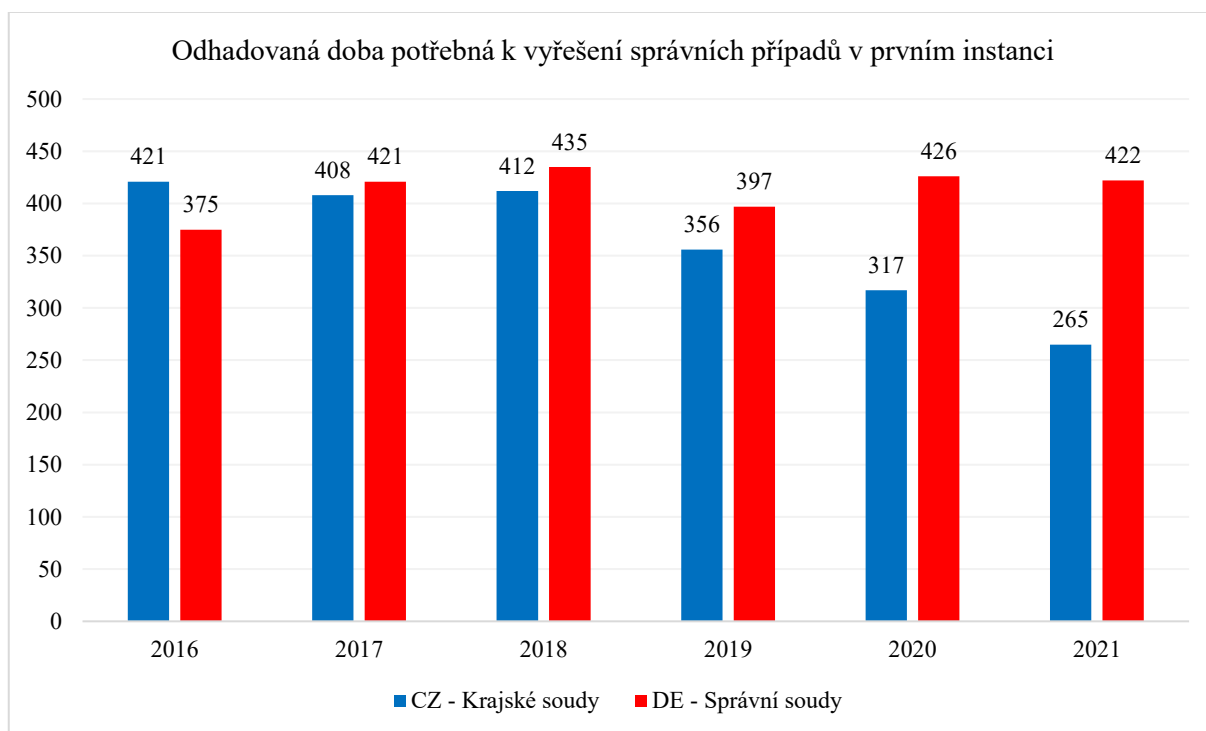
Pro účely lepšího srovnání zobrazuje výše znázorněná Tabulka 4 počty podaných žalob v obou zemích přepočítané na 100 obyvatel včetně azylové agendy, ale také po očištění o tyto záležitosti. Počet správních případů se po očištění o záležitosti správní agendy a přepočtu

na 100 obyvatel snížil v České republice nepatrně, pouze o jednu setinu. V případě Německa je změna razantnější. Z původního 1 případu na 100 obyvatel se Německo dostává na 0,55 případu na 100 obyvatel. Jedná se tedy o důkaz toho, že azylová agenda, do které spadají také věci mezinárodní ochrany, významně ovlivnila celkový počet příchozích správních případů na území Německa v roce 2017.

Z analýzy azylových dat lze jednoznačně potvrdit tvrzení uvedené na řádcích výše. Tím je, že správní soudnictví v Německu, konkrétně počet příchozích správních případů, je skutečně výrazně ovlivněno záležitostmi azylové agendy. V České republice má azylová agenda naopak minimální dopad na celkový počet příchozích případů. I pokud by nebyla azylová agenda brána v potaz, zůstávají počty příchozích správních případů v Německu na úrovni pětinasobně vyšší, než je tomu v České republice. Možným vysvětlením je, že německá veřejnost je daleko více naučena se na správní soudy obracet. Vysvětlením může být, že na území českého státu došlo k obnovení správního soudnictví až před třiceti lety společně s pádem komunistického režimu. Česká společnost tak pravděpodobně nemá dostupnost ochrany poskytovanou správními soudy tolik zažitou.

Vzhledem k tomu, že existuje závislost mezi počtem příchozích správních případů a délkou řízení, a platí tedy, že čím vyšší je počet správních případů, tím více se prodlužuje probíhající řízení, je zapotřebí neustále řešit otázku, zda nenastavit určitý filtr, který množství případů směřující ke správním soudům bude selektovat. Je ale nezbytné vyvažovat tuto myšlenku „selekce“ tím, že primárním úkolem správního soudnictví je chránit veřejná subjektivní práva. Není tedy žádoucí, aby byl přístup ke správním soudům kvůli urputné snaze dosahovat efektivity omezen natolik, že by primární účel správního soudnictví pozbyl významu.

5.1.2 Odhadovaná doba potřebná k vyřešení správních případů v první instanci



Obrázek 5: Odhadovaná doba potřebná k vyřešení správních případů v první instanci 2016-2021

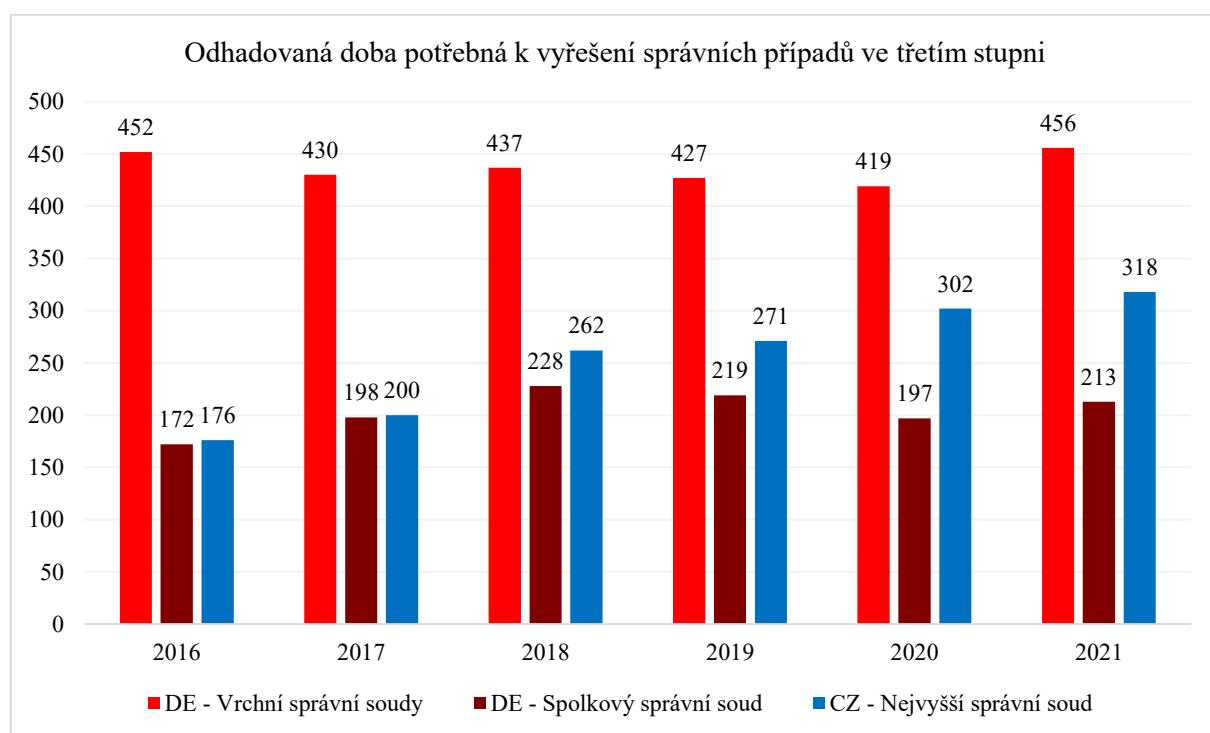
Zdroj: vlastní zpracování dat dle European Commission

Obrázek 5 zobrazuje vývoj doby potřebné k vyřešení správních případů soudů prvního stupně ve dnech. Jedná se tedy o grafickou podobu ukazatele délky řízení v případech, které řeší v České republice krajské soudy a v Německu správní soudy prvního stupně. Data Evropské komise ukazují, že průměrná délka řízení v první instanci za posledních osm let činí v České republice 379 dnů. V Německu je pro vyřešení správního případu v průměru zapotřebí 399 dnů.

Z grafického zobrazení dat je patrné, že rok 2018 přinesl v České republice jistý zlom. Od tohoto roku dochází ke snižování délky řízení. Jedním z důvodů poklesu doby potřebné pro vyřízení správních případů, jak uvádí České soudnictví 2022: Výroční statistická zpráva (2023), kterou vytváří Ministerstvo spravedlnosti, je i změna portfolia, tedy skladby správních případů, které soudy vyřizují. Soudy se zaměřily na vyřízení starších správních případů, které byly dlouhodobě označeny jako nevyřízené. Toto opatření bude mít do budoucna, díky uvolnění kapacit pro řešení nově příchozích případů, vliv na snížení délky řízení. V Německu lze dobu potřebnou k vyřešení správních případů ve srovnání s rokem 2018 charakterizovat jako kolísavou. Rok 2019 přinesl její snížení, ale roky následující ukazují její opětovný nárůst.

Jedním z možných důvodů narůstající doby potřebné pro vyřízení správních případů u německých správních soudů je větší složitost případů. Správní soudy řeší čím dál specifické záležitosti, které vyžadují větší množství času, což v kombinaci s nedostatkem soudců vede k prodlužování délky řízení. Jedná se zejména o záležitosti týkající se žádostí o azyl, jejichž posuzování je pro správní soudy bezesporu náročnou disciplínou. Zásadní příčinou je nutnost důkladného posouzení celé řady faktorů, jako je situace v zemi původu, věrohodnost žadatele. Zároveň má azylové právo velice proměnlivý charakter, což může taktéž ovlivnit dobu potřebnou pro nastudování případu a vydání rozhodnutí ve věci. Mimo azylové záležitosti lze do kategorie případů, které jsou pro prvoinstanční správní soudy náročné a mohou ovlivnit výslednou délku řízení patřit záležitosti sociální, ale i daňové. Důvodem je zejména proměnlivost právních předpisů a nutnost důkladného posouzení skutkového stavu věci. Což v kombinaci s již zmiňovaným nedostatkem soudců vede rovněž k nárůstu délky řízení.

5.1.3 Odhadovaná doba potřebná k vyřešení správních případů v druhé a třetí instanci



Obrázek 6: Odhadovaná doba potřebná k vyřešení správních případů ve druhé a třetí instanci 2016-2021

Zdroj: vlastní zpracování dat dle European Commission

Data, která zobrazuje Obrázek 6 znázorňují dobu potřebnou pro vyřízení správních případů ve dnech příslušnými soudními orgány. V České republice se jedná o Nejvyšší správní

soud plnicí funkci soudu rozhodujícího o opravných prostředcích a kasačního soudu, v Německu o vrchní správní soudy, které představují soudy odvolací a Spolkový správní soud neboli soud revizní.

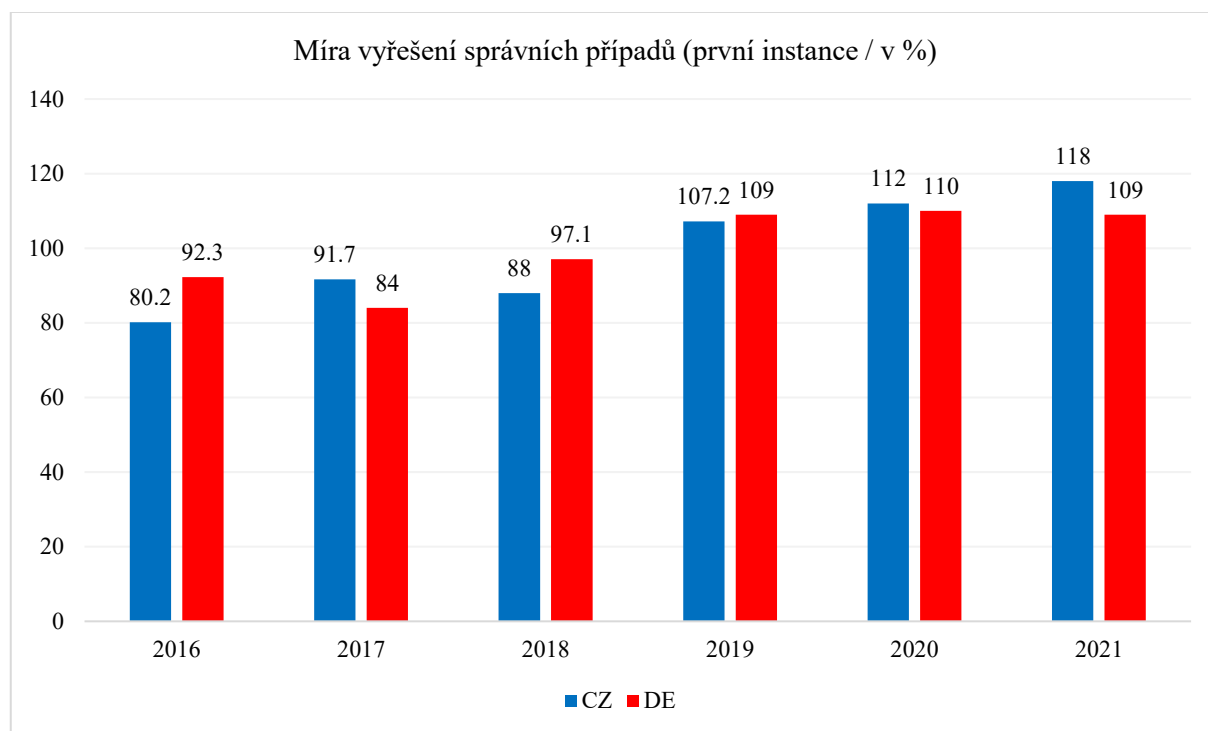
Z pohledu Nejvyššího správního soudu v České republice lze hovořit o jeho postupném přehlcování, jelikož doba potřebná pro vyřízení správních případů každoročně stoupá. Roku 2021, jak uvádí Česká televize (2021), příliš nepomohl ani fakt, že právě Nejvyšší správní soud se stal soudem rozhodujícím žaloby proti opatřením, která byla přijata v rámci boje proti pandemii. Ve vyhledávací rozsudků Nejvyššího správního soudu byly za pomoci klíčových slov a filtrů vyhledány počty rozsudků a usnesení, které se týkaly záležitostí spojených s pandemií Covid-19. Užito bylo rozšířeného vyhledávání. Jako klíčové slovo bylo zvoleno slovo „Covid-19“, v kategorii soud byl vybrán Nejvyšší správní soud. Dále bylo zadáno požadované časové období. V tomto případě od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2021. Filtrován byl pouze rok 2021, a to z důvodu prokázání závislosti vyššího počtu kauz, které v roce 2021 NSS rozhodoval. Další období tedy nebylo vhodné zahrnovat. Tyto filtry byly nastaveny ve všech případech vyhledávání. Dále byl ale doplněn také druh dokumentu. Jako první proběhla filtrace rozsudků. V období od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2021 vydal NSS rozsudek ve 4 případech spojených s pandemií. Po změně druhu dokumentu na usnesení byla vyhledávačem poskytnuta informace, že NSS ve stejném časovém období vydal dalších 201 rozhodnutí, která měla charakter usnesení. Čísla tedy potvrzují, že pandemie skutečně měla vliv na celkový počet případů a tím i na délku řízení. Přestože by se mohlo zdát, že útlum společenské aktivity by měl přinést spíše snížení počtu příchozích případů. Avšak situace, která nastala, přinášela celou řadu sporných opatření. Je tedy dobře, že veškerá opatření, přijata v rámci boje proti pandemii, bylo možné přezkoumat, i přes to, že se jednalo o značně problematické a sporné záležitosti, což ovlivnilo délku řízení. Kromě pandemie se v roce 2021 v České republice konaly také volby do Poslanecké sněmovny. Žaloby směřující proti jejich výsledku či návrhy na jejich neplatnost rovněž rozhodoval právě Nejvyšší správní soud. I bez těchto událostí by ale doba potřebná k vyřešení správních záležitostí před tímto soudem byla vysoká.

Vrchní správní soudy v Německu si z pohledu délky řízení drží stabilní pozici. Délka řízení před těmito soudními orgány je srovnatelná s délkou řízení před správními soudy zemskými. Spolkovému správnímu soudu v Německu trvá řešení správních případů o cca 50 dnů méně (průměr za posledních šest let). Na toto srovnání je ovšem nelze nahlížet

pouze optikou porovnání délky potřebné pro řešení správních případů nejvyššími soudními orgány v komparovaných zemích, ale také pohledem rozsahu pravomocí obou soudních orgánů.

Ve prospěch výsledku Německa bezesporu hovoří existence Vrchních správních soudů, které fungují jako soudy rozhodující o odvolání proti rozhodnutím správních soudů v první instanci. V České republice ovšem Nejvyšší správní soud naplňuje jak funkci soudu rozhodujícího o opravných prostředcích, kdy přezkoumává skutkový stav a právní posouzení věci, tak funkci soudu kasačního, kdy se zaměřuje pouze na právní otázky. Oproti tomu Spolkový správní soud přezkoumává pouze rozhodnutí Vrchních správních orgánů a do odvolání proti rozhodnutím prvoinstančních správních soudů vůbec nezasahuje. Disponuje tedy pouze kasační pravomocí. Spolkový správní soud řeší užší okruh záležitostí než Nejvyšší správní soud, což vede ke značnému zjednodušení řízení a zkrácení jeho délky. Doba potřebná pro vyřešení správních případů je proto ve všech sledovaných letech kratší právě v případě Německa. Rovněž otázka specializace potvrzuje data ukazující, že Spolkový správní soud z pohledu délky řízení vykazuje vyšší míru efektivity oproti Nejvyššímu správnímu soudu. Soudci Spolkového správního soudu se zabývají federálními a ústavními otázkami. To umožňuje vyšší míru specializace a soustředění na danou agendu, což ve výsledku celý proces výrazně zefektivňuje. Opakem jsou soudci Nejvyššího správního soudu, kteří jsou příslušní k rozhodování o všech oblastech správního práva, což může prodlužovat řízení zejména z důvodu nutnosti nastudování oblastí, na které se příliš nespecializují.

5.1.4 Míra vyřešení správních případů (první instance / v %)

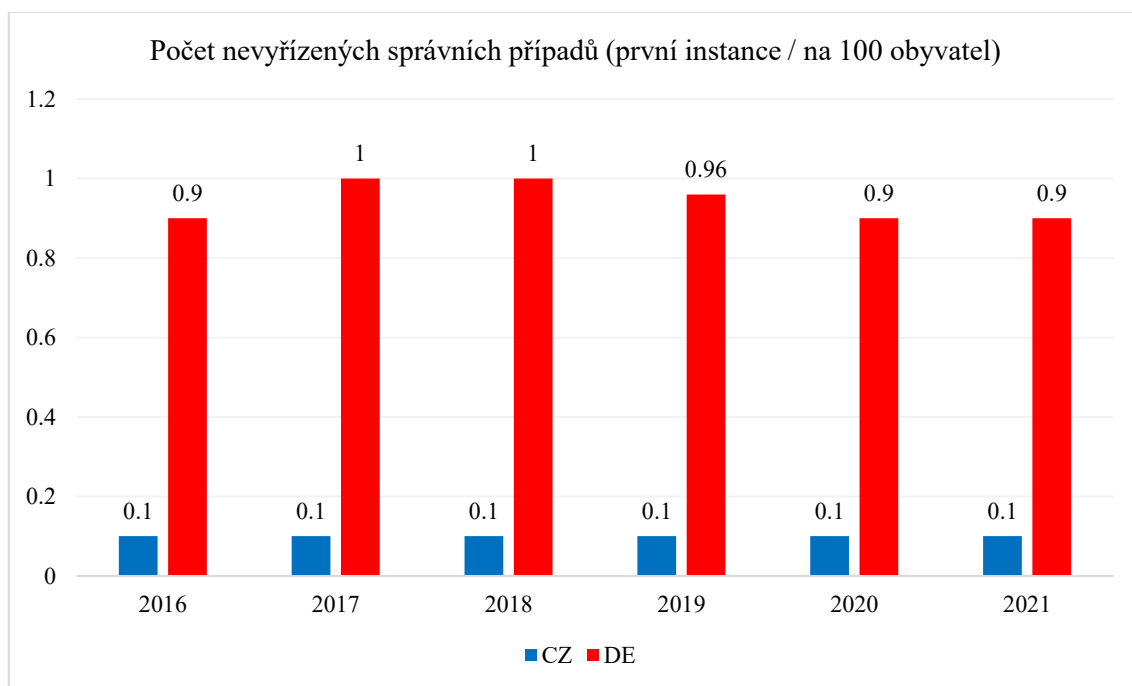


Obrázek 7: Míra vyřešení správních případů 2016-2021 (první instance / v %)

Zdroj: vlastní zpracování dat dle European Commission

Výše uvedený Obrázek 7 udává míru vyřešení správních případů v letech 2016-2021 na území České republiky a Německa v první instanci v %. Metodika říká, že v případě, kdy je hodnota ukazatele vyšší než 100 %, dokáží soudy v příslušném systému správního soudnictví vyřídit více správních případů, než kolik jich obdržely. Z níže znázorněných dat je patrné, že takového výsledku dosahují správní soudy v obou zemích až od roku 2019. Do té doby se hodnoty pohybovaly pod úrovní 100 % a soudní systém tak nebyl schopný vyřídit všechny případy, které k řešení obdržel. Od roku 2019 se tedy správním soudům jak v České republice, tak i v Německu daří snižovat počty nevyřízených případů. I přes to, že data ukazují na možnou zvyšující se efektivitu soudů, je zapotřebí brát na vědomí i fakt, že se může jednat o pouhou reakci na nižší počet nových příchozích správních případů. Tuto možnost nelze u České republiky potvrdit, avšak v případě Německa lze spatřovat možný soulad, jelikož od roku 2020 skutečně dochází ke snižování počtu nově příchozích správních případů.

5.1.5 Počet nevyřízených správních případů (první instance / na 100 obyvatel)



Obrázek 8: Počet nevyřízených správních případů 2016-2021 (první instance / na 100 obyvatel)

Zdroj: vlastní zpracování dat dle European Commission

Zobrazený Obrázek 8 znázorňuje počet nevyřízených správních případů v první instanci. Stejně, jako je tomu u Obrázek 7, i tato data jsou pro možnost lepší komparace jednotlivých států zpracována jako jeden správní případ na 100 obyvatel. Za rok 2021 se jedná tedy o zhruba 1 případ na 1000 obyvatel v případě České republiky a cca 9 případů na 1000 obyvatel v Německu. Celkově bylo do roku 2021 nakumulováno 10,5 tisíc nevyřešených správních případů v České republice a přes 750 tisíc správních případů v Německu. Při porovnání s Obrázek 4 by se na první pohled mohlo zdát, že se jedná o téměř totožná data nebo, že správní soudy nebyly schopny ve sledovaném období vyřešit žádný z příchozích správních případů. Proto je zapotřebí znovu odkázat na metodiku výpočtu, která již byla popsána výše. Ukazatel počtu nevyřízených správních případů je založen na kumulativním počtu případů. Hodnoty tedy nepředstavují konkrétní počet nevyřízených případů za sledovaný rok, nýbrž nevyřízené případy nasčítané za roky předchozí. Z dat lze vyčíst, že počty nevyřízených správních případů se drží na konstantní úrovni. Jediný možný výkyv, který lze okomentovat je patrný v Německu v letech 2017 a 2018, kdy se hodnota dostala na úroveň 10 případů na 1000 obyvatel. Toto, byť malé, zvýšení počtu nevyřízených případů, mohlo nastat na základě zvýšené aktivity veřejnosti, tedy jinak situací, kdy lidé více využívali

možnosti ochrany, kterou správní soudy poskytují. Konkrétněji lze tuto situaci přisuzovat již zmiňované vlně migrační krize, která s sebou přinesla zvýšený počet žádostí o azyl či udělení mezinárodní ochrany. Vzhledem k vysokému počtu těchto žádostí bylo pravděpodobně jejich vysoké procento zamítnuto, což vedlo ke zvýšení počtu žalob proti takovým rozhodnutím příslušných orgánů, o kterých poté rozhodovaly právě správní soudy. Zvýšení počtu podávaných žalob proti rozhodnutí správních orgánů týkajících se azylových záležitostí dost možná podpořil i fakt, že Německo, ale i Česká republika vyjmuly mimo jiné i řízení o udělení mezinárodní ochrany z poplatkové povinnosti. Přístup ke správním soudům se tedy v tomto smyslu usnadnil. (Kühn a Molek, 2022, s. 59) Nedá se tedy říct, že by se do snížení počtu nevyřízených správních případů v Německu, které nastalo v roce 2019 a následujících letech, propisovalo zvyšování efektivity správního soudnictví. Je tedy zapotřebí neustále pracovat na tom, aby se zvyšování efektivity skutečně projevilo, a to jak v případě Německa, tak i v případě České republiky, kde se míra nevyřízených správních případů drží na konstantní úrovni. Pokud by se totiž jednalo pouze o sliby pravidelně uváděné ve výročních zprávách, mohla by klesnout kredibilita správního soudnictví ve společnosti, což není ani pro jeden z porovnávaných států žádoucí.

5.1.6 Počet vyřešených správních případů ku počtu správních soudců

Aby bylo možné posoudit, zda je správní soudnictví efektivní i z pohledu dosahování optimálního výstupu při omezených zdrojích, byla provedena následující analýza. Jako ukazatel vstupu posloužil počet soudců ve správním soudnictví. Výstup představují počty vyřešených správních případů.

Nejdříve byl zjištěn celkový počet soudců v obou zemích a počet soudců ve správním soudnictví. Díky tomu je možné vyjádřit podíl soudců správního soudnictví na celkovém počtu soudců soudní soustavy. Pomocí tohoto výpočtu lze také zhodnotit, jak velký je podíl správního soudnictví v České republice a v Německu na celkové velikosti soudních systémů z pohledu počtu soudců. Jelikož německé ministerstvo, Bundesamt für Justiz, zveřejňuje data jednou za dva roky, byly pro tuto analýzu užity roky 2016, 2018 a 2020. Stejně časové období bylo za účelem zachování jednotnosti užito i pro Českou republiku.

Jednotlivé počty soudců v České republice a Německu v letech 2016, 2018 a 2020 zobrazuje Tabulka 5. Do celkového počtu soudců v České republice byli započítáni soudci okresních, krajských a vrchních soudů, dále soudci Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu. Ústavní soud nebyl do analýzy zahrnut, jelikož v užitých výročních zprávách nebyla data

k dispozici. Z dat uvedených v tabulce je možné vyvodit, že správní soudnictví, respektive jeho soudci, tvořili v roce 2016 3,9 % celkového počtu soudců⁶. V dalších letech se podíl správního soudnictví mírně navýšil. V roce 2018 konkrétně na 4,1 % a v roce 2020 na 4,4 %. Vypočtené údaje a fakt, že soudci správního soudnictví netvoří ani 5 % celkového počtu soudců v České republice dokládá i výroční zpráva České soudnictví 2022: Výroční statistická zpráva 2022, která uvádí, že správní soudnictví je nejmenším odvětvím soudní soustavy České republiky.

Stejným způsobem bylo postupováno při posuzování velikosti správního odvětví vzhledem k celé soudní soustavě v Německu. V rámci celkového počtu soudců byli započítáni soudci Spolkového ústavního soudu, obecných soudů, správních soudů, finančních, pracovních a sociálních soudů, dále Federálního patentového soudu a vojenských soudů. Z dat obsažených v Tabulka 5 vyplývá, že v roce 2016 byl tvořilo soudní soustavu 9,7 % soudců správního soudnictví. O dva roky později, v roce 2018 se jejich podíl navýšil o 1,2 % na 10,9 %. Rok 2020 přinesl další navýšení, kdy podíl soudců správního soudnictví mírně překročil 11 %. Rozdíl oproti České republice je zřejmý. Správní soudnictví je podle německého ministerstva, Bundesamt für Justiz, odvětvím s třetím nejvyšším počtem soudců z celé soudní soustavy Německa.

Tabulka 5: Počet soudců v České republice a Německu 2016, 2018, 2020

Počet soudců v České republice a v Německu 2016, 2018, 2020						
	2016		2018		2020	
	Celkem	Správní soudnictví	Celkem	Správní soudnictví	Celkem	Správní soudnictví
Česká republika	3018	120	3013	123	3006	133
Německo	20 739	2 009	21 338	2 343	21 942	2 427

Vlastní zpracování dat dle Ministerstva spravedlnosti a Bundesamt für Justiz

Jak je již v této práci popsáno, Německo je zemí, která je co do počtu obyvatel zhruba 8x větší než Česká republika. Pro účely lepší komparace jsou tedy data v následující Tabulka 6 uvedena i s přepočtem na 1000 obyvatel. Zároveň je potřeba uvést, že stejně jako při všech výpočtech v této práci, bylo i zde pracováno s 10,5 miliony obyvatel České republiky a 83,4 miliony

⁶ Při nezohlednění soudců Ústavního soudu.

obyvatel Německa. Z těchto dat je patrné, že i po přepočtu na počet obyvatel je počet soudců ve správním soudnictví ve všech sledovaných letech zhruba 2x vyšší v Německu.

Tabulka 6: Počet správních soudců v České republice a Německu (na 1000 obyvatel)

Počet správních soudců v České republice a v Německu (na 1000 obyvatel)			
	2016	2018	2020
Česká republika	0,011	0,012	0,013
Německo	0,024	0,028	0,029

Zdroj: vlastní zpracování dat dle Ministerstva spravedlnosti a Bundesamt für Justiz

5.1.6.1 Analýza počtu soudců správního soudnictví ku počtu vyřešených správních případů – varianta 1

Na samém počátku této analýzy bylo popsáno, že pro posouzení efektivnosti je kromě vstupu zapotřebí i výstup. V tomto případě je výstupem počet vyřešených záležitostí správními soudy. V případě první varianty analýzy počtu soudců správního soudnictví ku počtu vyřešených správních případů bylo pracováno s daty, která již v této práci byla použita. Jedná se o data, která zveřejňuje CEPEJ v rámci The EU Justice Scoreboard. K užití těchto dat bylo přikročeno zejména z důvodu zachování jednotnosti dat v celé práci. Jedná se ale o data týkající se pouze případů prvoinstančních. Tedy těch případů, které rozhodovaly krajské soudy v České republice a zemské správní soudy v Německu. Důležitý je však samotný počet záležitostí, nikoliv počet instancí, které daný případ rozhodovaly. Případy, které rozhoduje druhá instance, již první instancí prošly a statistiky je zachytily. Zároveň je pohledem žalobce klíčový pouze konečný výsledek, bez ohledu na to, kolik soudů případ řešilo. Data použitá v této variantě jsou tedy na základě tohoto odůvodnění považována za relevantní. Jelikož však tato metodika neuvádí konkrétní údaje o počtu vyřešených správních případů, bylo nutné tyto hodnoty dopočítat.

K výpočtu počtu vyřešených správních případů byl užit vzorec pro výpočet ukazatele míry vyřešení správních případů. Tento vzorec využívá podílu mezi počtem vyřešených správních případů v daném roce a počtem nově příchozích správních případů v daném roce. Hodnoty ukazatele míry vyřešení správních případů jsou pro jednotlivé roky známy a byly využity v první analýze této práce. Bylo pouze nutné provést jejich přepočet z procentuálního vyjádření, což znázorňuje Tabulka 7. Zároveň je zapotřebí podotknout, že se jedná o data shromažďující počty příchozích prvoinstančních správních případů, jak je již uvedeno výše.

Dopočítaný ukazatel počtu vyřešených správních případů tedy také představuje případy vyřešení první instancí.

Tabulka 7: Míra vyřešení správních případů 2016, 2018, 2020 (v první instanci)

Míra vyřešení správních případů 2016, 2018, 2020 (v první instanci)				
	Česká republika		Německo	
	%	Po přepočtu	%	Po přepočtu
2016	80,2	0,802	92,3	0,923
2018	88	0,880	88	0,880
2020	112	1,120	110	1,100

Zdroj: vlastní zpracování dat CEPEJ

Před samotným užitím dat pro dosazení do vzorce bylo rovněž nutné přepočítat zveřejněná data o počtu nově příchozích správních případech z počtu na 100 obyvatel na celkový počet obyvatel, viz Tabulka 8. Pro účely této práce a jistou míru zjednodušení bylo ve všech výpočtech pracováno s 10,5 miliony obyvatel pro Českou republiku a s 83,4 miliony obyvatel pro Německo.

Tabulka 8: Počet příchozích správních případů 2016, 2018, 2020 (v první instanci)

Počet příchozích správních případů 2016, 2018, 2020 (v první instanci)				
	Česká republika		Německo	
	Na 100 obyvatel	Celkový počet	Na 100 obyvatel	Celkový počet
2016	0,1	10 500	0,9	750 600
2018	0,1	10 500	0,9	750 600
2020	0,1	10 500	0,7	583 800

Zdroj: vlastní zpracování dat CEPEJ

Poté, co byl získán celkový počet příchozích správních případů, bylo přistoupeno k dosazování do vzorce pro výpočet míry vyřešení správních případů, který je uveden v kapitole popisující jednotlivé ukazatele efektivity soudnictví. Do tohoto vzorce byly doplněny známé hodnoty – tedy počty nově příchozích správních případů a míra vyřešení správních případů. Tím vznikla rovnice o jedné neznámé, tou byl v tomto případě počet vyřešených správních případů. Tuto neznámou bylo nutné dopočítat pro potřebné roky a oba státy. Po dosazení hodnot

a výpočtu neznámých bylo dosaženo výsledných počtů vyřešených správních případů, což zobrazuje následující Tabulka 9. Ta mimo údaje o celkovém počtu vyřešených správních případů obsahuje také jejich přepočet na 1000 obyvatel, aby bylo zachováno také toto měřítko, stejně jako v případě počtu soudců.

Tabulka 9: Počet vyřešených správních případů 2016, 2018, 2020 (v první instanci)

Počet vyřešených správních případů 2016, 2018, 2020 (v první instanci)				
	Česká republika		Německo	
	Celkem	Na 1000 obyvatel	Celkem	Na 1000 obyvatel
2016	8 421	0,80	692 804	8,31
2018	9 240	0,88	728 833	8,74
2020	11 760	1,12	642 180	7,70

Zdroj: vlastní zpracování dat CEPEJ

Nyní bylo možné přejít k samotnému výpočtu poměru mezi jednotlivými veličinami tak, jak bylo popsáno na samém začátku této analýzy. Níže zobrazená Tabulka 10 obsahuje údaje o výsledcích poměru počtu soudců jakožto vstupů a počtu vyřízených správních případů, tedy výstupů. Je z ní naprosto zřejmé, že ve všech třech analyzovaných letech bylo německé správní soudnictví z pohledu počtu vyřešených případů jedním soudcem efektivnější. Je však zapotřebí nahlížet na tento výpočet efektivnosti jako na značné zjednodušení reality. Každý případ je jinak složitý či specifický, oba systémy disponují jinými obnosy finančních prostředků a nelze opomenout ani digitalizaci, která může ovlivňovat téměř každý ukazatel. Efektivnější práci německých soudů lze vysvětlit i jejich větší specializací.

Tabulka 11 zobrazuje stejná data, pouze po přepočtení na 1000 obyvatel.

Tabulka 10: Počet případů na jednoho soudce – var 1

Počet případů na jednoho soudce – var 1						
	VSTUPY		VÝSTUPY		EFEKTIVITA	
	Česká republika	Německo	Česká republika	Německo	Česká republika	Německo
2016	120	2 009	8 421	692 804	70	345
2018	123	2 343	9 240	728 833	75	311
2020	133	2 427	11 760	642 180	88	265

Zdroj: vlastní zpracování dat

Tabulka 11: Počet případů na jednoho soudce (na 1000 obyvatel) – var 1

Počet případů na jednoho soudce (na 1000 obyvatel) – var 1						
	VSTUPY		VÝSTUPY		EFEKTIVITA	
	Česká republika	Německo	Česká republika	Německo	Česká republika	Německo
2016	0,011	0,024	0,802	8,307	73	346
2018	0,012	0,028	0,880	8,739	73	312
2020	0,013	0,029	1,120	7,700	86	266

Zdroj: vlastní zpracování dat

Výše zobrazená Tabulka 10 a Tabulka 11 obsahuje údaje o výsledcích poměru počtu soudců jakožto vstupů a počtu vyřízených správních případů, tedy výstupů. Je z ní naprosto zřejmé, že ve všech třech analyzovaných letech bylo německé správní soudnictví z pohledu počtu vyřešených případů jedním soudcem efektivnější. Aby bylo možné tento výsledek považovat za relevantní závěr, byla provedena další, kontrolní, varianta analýzy.

5.1.6.2 Analýza počtu soudců správního soudnictví ku počtu vyřešených správních případů – varianta 2

Přestože druhá varianta analýzy nepředstavuje z pohledu cíle, kterého se snaží dosáhnout, žádný rozdíl oproti variantě první, bylo k ní přistoupeno ze zcela jasných důvodů. První varianta je postavena na datech, která byla v této práci využita již při zpracování první analýzy, tedy při analýze ukazatelů efektivity definovaných CEPEJ. Tato data tedy zachovávají jistou jednotnost. Avšak proto, že některé zásadní ukazatele bylo nutné vypočítat, je na místě provést analýzu pomocí další varianty, která pomůže ověřit dosažené výsledky.

Cílem druhé varianty je tedy rovněž analýza poměru soudců ve správním soudnictví a počtu vyřešených správních případů, jakožto vstupů a výstupů, v letech 2016, 2018 a 2020, ale k jejímu provedení je užito jiných dat. Data byla pro tuto variantu převzata z dokumentů Evaluation of the judicial systems, které vydává, stejně jako The EU Justice Scoreboard, CEPEJ. Rozdílnost dat je dána nejenom tím, že obsahují informace o počtu vyřešených správních případů, které tak není nutné vypočítat, ale také v tom, že obsahují údaje o všech instancích, nikoliv pouze o první. Tato varianta tedy přináší přesnější posouzení dat. Konkrétní počty příchozích správních případů v letech 2016, 2018 a 2020 zobrazuje následující Tabulka 12. Počty vyřešených správních případů ve stejných letech uvádí Tabulka 13.

Tabulka 12: Počet příchozích správních případů 2016, 2018, 2020 (všechny instance)

Počet příchozích správních případů 2016, 2018, 2020 (všechny instance)		
	Česká republika	Německo
2016	14 662	789 548
2018	15 974	804 510
2020	14 052	633 111

Zdroj: vlastní zpracování dat CEPEJ

Tabulka 13: Počet vyřešených správních případů 2016, 2018, 2020 (všechny instance)

Počet vyřešených správních případů 2016, 2018, 2020 (všechny instance)		
	Česká republika	Německo
2016	12 111	731 708
2018	10 445	779 571
2020	13 934	694 850

Zdroj: vlastní zpracování dat CEPEJ

Postup při výpočtu poměru vstupů a výstupů byl totožný jako u varianty první. Výsledek zobrazuje Tabulka 14, která se nachází níže.

Tabulka 14: Počet případů na jednoho soudce – var 2

Počet případů na jednoho soudce – var 2						
	VSTUPY		VÝSTUPY		EFEKTIVITA	
	Česká republika	Německo	Česká republika	Německo	Česká republika	Německo
2016	120	2 009	12 111	731 708	100,93	364,22
2018	123	2 343	10 445	779 571	84,92	332,72
2020	133	2 427	13 934	694 850	104,77	286,30

Zdroj: vlastní zpracování dat CEPEJ

Výsledek se ve srovnání s variantou první příliš neliší. Rozdílné hodnoty lze vysvětlit zejména tím, že druhá varianta obsahuje data, která byla profesionálně zpracována a poskytují tak o něco relevantnější údaje, nikoliv například přepočty na přibližný počet obyvatel. Vysvětlení dodává také zahrnutí všech instancí, což představuje ve srovnání s první variantou podstatný rozdíl. Dalším odůvodněním vzniklých odchylek je výpočet jednoho z ukazatelů,

který byl v první variantě užit jako výstup. Tvrdá data budou vždy poskytovat průkaznější výsledek, ale v tomto případě zafungovala zejména jako jakési ověření závěru první varianty. Její vypracování splňuje účel a potvrzuje uvedené závěry.

Provedením dvou variant analýzy efektivnosti tedy bylo prokázáno, že německé správní soudnictví je z hlediska poměru počtu soudců ve správním soudnictví a počtu vyřešených správních případů efektivnější. Jak již ale bylo zmíněno, tyto výpočty poskytují pouze zjednodušený náhled na sledovanou skutečnost. Neberou v potaz faktory složitosti případů, finančních možností systémů správního soudnictví, ani úroveň digitalizace. Přesto ale představují jistý vhled do situace správního soudnictví.

Efektivnější práci německých soudů lze vysvětlit jejich větší specializací, ale také využíváním institutu samosoudců v první instanci. Díky tomu je značně uleveno Senátům, které řeší pouze případy, které jsou natolik specifické, že nemohou být svěřeny do rukou samosoudce. Jedna z úvah bude proto i v návaznosti na tuto analýzu směřována směrem k samosoudcům a k rozšíření jejich kompetenci v České republice.

Z hlediska přístupu k efektivnosti jako takové nelze opomenout ani zhodnocení výsledku. Tedy toho, zda se prostřednictvím dosaženého výstupu podařilo dosáhnout stanoveného výsledku, tedy cíle, který správní soudnictví má. Tím je v této práci již několikrát zmíněná ochrana veřejných subjektivních práv. I přes to, že komparací bylo zjištěno, že Německo je na tom při hodnocení počtu vyřešených případů jedním soudcem lépe a pracuje tedy efektivněji, Česká republika cíle dosahuje rovněž. Což ostatně potvrzuje i analýza jednotlivých aspektů efektivity na samém počátku této kapitoly. Tato kapitola, respektive analýza, ale dokazuje fakt, že české správní soudnictví je přetížené. Potvrzuje to nejen poměr vyřešených správních případů ku počtu soudců ve správním soudnictví, ale také délka řízení, která byla jedním z předmětů zkoumání předcházející kapitoly.

5.1.7 Komparace výsledných zjištění

Následující řádky poskytují souhrnné zhodnocení a komparaci dat zpracovaných v předchozích částech práce.

Pro účinnost jako takovou je nezbytné zhodnotit rozsah pravomocí a přezkumu, který porovnávané systémy správního soudnictví realizují. Tabulka 1 mapuje jednotlivé pravomoci správního soudnictví v České republice a Německu. Z výčtu pravomocí vyplývá, že jednu z odlišností představuje kategorie Ochrany před nezákonným zásahem, kde Německo disponuje žalobou na splnění povinnosti, pro kterou v české právní úpravě neexistuje

ekvivalent. Kontrola podzákoných právních předpisů poskytuje Německu možnost přezkoumávat podzákoné právní předpisy, což je pravomoc, kterou české správní soudy nemají. Naopak je v České republice umožněno rozhodovat o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Podobnou pravomoc Německo neupravuje. V kategorii Ostatních pravomocí se vyskytuje pravomoc rozhodovat o zrušení služebního předpisu, kterou disponují pouze soudy české. Rozsahu přezkumu správních rozhodnutí se věnuje Tabulka 2. Z té je patrné, že shodu oba systémy nachází v přezkumu zákonnosti a vyloučení přezkumu správnosti a účelnosti. O něco složitější oblast představují výluky z přezkumu. Právní úprava českého správního soudnictví poskytuje poměrně konkrétní výčet úkonů, u kterých je přezkum vyloučen. Naopak systém německý neposkytuje detailnější specifikaci konkrétních výluk. Oba systémy se ale shodují na vyloučení soukromoprávních záležitostí, což samo o sobě vychází ze základního poslání správního soudnictví. Tím je ochrana veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob, nikoliv ochrana práv soukromých. Rovněž akty či úkony, jejichž přezkum vylučuje zvláštní zákon, představují v České republice i Německu výluky. Obecně je rozsah pravomocí správních soudů poměrně široký, a to i přes popsané výluky. To v konečném důsledku může ovlivňovat účinnost jednotlivých systémů, zejména z pohledu počtu příchozích správních případů a tím i délky řízení. Potvrzuje se tedy fakt, že rozsah pravomocí a přezkumu představuje jeden z faktorů ovlivňujících výslednou efektivitu.

Bodové hodnocení úrovně ICT systémů správního soudnictví za rok 2020 bylo v České republice v průměru o 1,4 body nižší než v Německu. Míra implementace ICT je tedy v soudních systémech Německa na vyšší úrovni než v Česku. Potvrzují to nejen výsledky hodnocení, které v roce 2020 proběhlo, ale i kroky, které oba státy ve správním odvětví činí směrem k elektronizaci řízení. Vzhledem k tomu, že digitalizace je nezbytnou podmínkou pro zvýšení efektivity systémů správního soudnictví, směřuje i jedna z úvah v následující kapitole právě do oblasti digitalizace.

Z hlediska míry využití správních soudů občany dosahuje Česká republika ve srovnání s Německem nižší úrovně. To znamená, že německé správní soudy vyřizují výrazně vyšší množství správních případů než správní soudy v České republice. Možným vysvětlením je nízké povědomí občanů České republiky o možnosti se na správní soudy obrátit. Absence dostatečného množství informací o rychlosti, nákladovosti, ale i náročnosti řízení před správními soudy může být zásadním aspektem, který vede k nižšímu využití správních soudů v České republice. Veřejnost se tedy až příliš často spoléhá pouze na rozhodnutí vydaná správními orgány, aniž by zkoumala, zda dané rozhodnutí nezasáhlo její veřejná subjektivní

práva. O německém správním soudnictví panuje ve společnosti větší povědomí, což znamená, že lidé jsou zvyklí poskytovanou právní ochranu správních soudů využívat a obracet se na ně při nesouhlasu s vydanými správními akty. Svoji roli v tom sehrává do jisté míry i tradice, jelikož české správní soudnictví na rozdíl od německého zažilo v době totalitního režimu temné období a prakticky neexistovalo, takže i jeho rozvoj a vstup do povědomí veřejnosti je tímto značně ovlivněn. Celkově by se dalo konstatovat, že mezi občany v Německu panuje vyšší míra důvěry v nestrannost a nezávislost správních soudů, což prokazují i data zpracovaná v analytické části této práce.

Délka řízení probíhajících u krajských soudů v České republice a správních soudů v Německu se v průběhu let v České republice snižuje, v Německu zůstává na víceméně stejné úrovni. Konstantní délka řízení je patrná i v případě Vrchních správních soudů a Spolkového správního soudu v Německu. Naopak Nejvyšší správní soud v České republice vykazuje prodlužování délky řízení, a to po celé sledované období. Dá se tedy hovořit o jeho přetíženosti, což uvádí i Szalonnás (2022, s. 161). Přitom délka řízení je jeden z nejdůležitějších indikátorů, který výrazně výslednou efektivitu správních soudů ovlivňuje. Hlavním cílem úvah v následující kapitole tedy bylo navrhnout opatření, která povedou ke snížení délky řízení.

Co do míry vyřešení správních případů jsou na tom komparované země podobně. Oba státy vykazují postupné zlepšování, tedy zvyšování počtu vyřízených správních případů ve srovnání s počtem příchozích případů. Dokonce se již čtyři roky daří v obou zemích dosahovat takových hodnot, které by do budoucna mohly vést ke snižování množství nakumulovaných případů za přechodní roky. Je ale zapotřebí dále pracovat na zefektivňování obou systémů a pomocí nástrojů k tomu určených a počet nevyřízených případů snižovat i v dalších letech.

Druhá část analýzy zkoumala efektivnost správního soudnictví pohledem poměru vstupu a výstupu. Na stranu vstupů vstupovaly počty soudců ve správním soudnictví, které na straně výstupů doplnily počty vyřešených správních případů. Výsledek přinesl významný rozdíl v efektivnosti správních soudů v České republice a Německa. Němečtí soudci dokáží za sledovaná období vyřešit výrazně větší množství případů než soudci v České republice. Avšak fakt, který je potřeba zohlednit je složitost případů, finanční prostředky, která správní soudnictví mají k dispozici, ale také vysoká specializace německých správních soudů a vyšší míra užívání samosoudců. Ti jsou v německém správním soudnictví užíváni daleko více než v České republice. Tato analýza potvrzuje úvahy uvedené výše, které potvrzují i mnozí

autoři. Správní soudy jsou postupně přetěžovány a bez vhodně zvolených nástrojů by mohl být ohrožen hlavní cíl správního soudnictví, a to zajištění přístupu a poskytování ochrany veřejných subjektivních práv.

6 ZÁVĚREČNÉ SHRNUÍ A ÚVAHY DE LEGE FERENDA

Na samém počátku prováděné analýzy byla položena výzkumná otázka, zda je správní soudnictví v České republice efektivní. Zpracovaná data a řada zjištění neposkytují jednoznačnou odpověď, která by nebyla doplněna o další „ale“.

V předchozí kapitole byl nastíněn rozdíl mezi efektivitou a efektivností. Efektivita se zabývá analýzou toho, zda bylo dosaženo stanovených cílů. V případě správního soudnictví je cílem poskytování ochrany veřejných subjektivních práv. Tento cíl se správnímu soudnictví jak v České republice, tak v Německu daří plnit. Přístup ke správním soudům není výrazně omezen a z hlediska rozhodovací pravomoci a rozsahu přezkumu poskytuje ochranu v poměrně širokém rozsahu. Samozřejmě ale nelze říct, že by oba systémy byly při dosahování stanoveného cíle efektivní v celém svém rozsahu, tedy jak v aspektu účinnosti, kvality, tak i nezávislosti. Z pohledu nezávislosti dosahují oba sledované systémy vysoké úrovně důvěry veřejnosti, což je jistě velice dobrý předpoklad pro jejich další fungování. Ukazatele spadající do aspektu účinnosti výslednou efektivitu snižují. To samé platí i pro některé indikátory zahrnuté do kategorie kvality. V případě účinnosti se jedná zejména o délku řízení. Ta je zejména v případě Nejvyššího správního soudu nepřiměřená. S Nejvyšším správním soudem se pojí problém přehlcení. Tato instituce řeší v posledních letech enormní množství případů, což způsobuje neschopnost jejich rychlého vyřizování. Kvalitu snižuje úroveň digitalizace. České správní soudnictví sice vyvíjí jisté snahy o zvýšení míry implementace ICT do svého systému, ale reálná aplikace těchto změn a zejména jejich dopad na výslednou délku řízení je pomalý. I přes to, že jsou komparované systémy správního soudnictví schopny zajistit poskytování ochrany práv veřejnosti, nesmí být opomíjeny oblasti, které je možné vylepšit a dosáhnout tak právě třeba i kratší délky řízení. Německo může být České republice v tomto případě dobrým příkladem, jelikož využívá institutu samosoudců, který tento problém napomáhá řešit.

Předmětem druhé analýzy byla efektivnost, která porovnává vstupy a výstupy a následně hodnotí, zda vedly výstupy k žádoucímu výsledku, tedy cíli, který má správní soudnictví nastaven. Pro posouzení efektivnosti byl zvolen výpočet poměru počtu soudců a vyřešených správních případů. V rámci prováděné analýzy byly vytvořeny dvě varianty. Souhrnné statistiky užití v první variantě analýzy neposkytují informace o počtu vyřešených případů. Z tohoto důvodu byl použit vlastní výpočet. Pro účely relevantnější komparace a zachování souladu s předchozími analyzovanými ukazateli byla snaha vybrat stejná časová období. Nakonec bylo vzhledem k dostupnosti dat přistoupeno k analýze dat z let 2016, 2018 a 2020.

Následně byl proveden výpočet počtu případů, které zvládne za rok vyřešit jeden soudce. V druhé variantě bylo užito zveřejněných dat v celém rozsahu užitých ukazatelů. Následně byl rovněž vypočten počet případů, které za rok soudce správního soudnictví vyřeší. Výsledky hovoří jasně a jedna varianta, s drobnými odchylkami, potvrzuje druhou. Efektivnější je německé správní soudnictví. Němečtí správní soudci zvládali během sledovaných let vyřešit několikanásobně více případů. Tento výpočet ale představuje značné zjednodušení, jelikož počet vyřešených případů je ovlivněn celou řadou dalších aspektů. Například náročností či specifickostí jednotlivých případů nebo finančními prostředky, kterými jednotlivé správní soudy disponují. Roli také může hrát rozdílné využívání institutu samosoudců. Při finálním posouzení, zda výstupy vedou k dosažení stanoveného cíle je potřeba konstatovat, že i přes to, že výsledky komparace hovoří v neprospěch českého správního soudnictví, je stále zachován přístup k právní ochraně. Cíle se tedy dosahovat daří, ale je zapotřebí vnímat i faktory, které počty vyřešených případů ovlivňují. Takovým faktorem je například délka řízení. Ta byla předmětem řešení první analýzy a prokázala, že délka řízení je problém, který musí správní soudnictví zejména v kontextu Nejvyššího správního soudu řešit.

Na základě analyzovaných dat není možné správní soudnictví v České republice ani v Německu označit za zcela efektivní bez dalších poznámek. Důvodem je zejména dlouhé trvání jednotlivých soudních řízení, ale také úroveň digitalizace. Oba tyto aspekty představují prostor pro realizaci opatření v obou zemích. Ve srovnání s ostatními státy EU ale ani jeden systém nespadá do kategorie systémů neudržitelných, a to zejména díky tomu, že jeho hlavní cíl je i přes oblasti, které efektivitu snižují, v obou případech naplněn. Je ale nezbytné věnovat pozornost oblastem, které jsou považovány za slabá místa obou systémů. Pro další vývoj správního soudnictví v České republice a směr, kterým se bude v dalších letech ubírat, je tedy zapotřebí nerezignovat na snahu situaci zlepšovat. Jenom tak se může podařit ulevit přetíženému Nejvyššímu správnímu soudu, který se stává, jak řekl jeho bývalý předseda Baxa, obětí svého úspěchu (Advokátní deník, 2019).

6.1 Úvahy de lege ferenda

Z analýz, které byly provedeny v předchozí kapitole, vyplývá, že oba komparované evropské státy disponují prostorem pro možné zlepšení efektivity, ale i efektivnosti svého fungování, respektive rozhodování. Následující řádky poskytují nastínění možností, které by mohly přispět ke zlepšení nejen kvality, ale i účinnosti popisovaných systémů správních soudnictví.

Před samotným definováním možných opatření je zapotřebí navázat na myšlenky týkající se povědomí a přístupu veřejnosti ke správním soudům, uvedené v předchozí kapitole. I přes to, že mnozí odborníci, například Kühn a Molek (2022), vedou celou řadu diskusí nad tím, zda přístup ke správním soudům podpořit anebo naopak více uzavřít, v kontextu České republiky je v rámci této části práce zvažován i fakt, že mezi laiky není správní soudnictví příliš známé. Popsané úvahy tedy směřují ke snížení délky řízení u správních soudů, ale zároveň podporují myšlenku zvýšení míry přístupu veřejnosti k ochraně, kterou správní soudy poskytují. Nejedná se tedy o úvahy, které by na jedné straně zvyšovaly efektivnost systému správního soudnictví, ale na straně druhé omezovaly přístup k ochraně, kterou soudy poskytují. Takovým nástrojem by mohly být například soudní poplatky, které napříč státy představují poměrně zajímavý způsob, jak zjednodušit anebo naopak ztížit přístup ke správnímu soudnictví. Snahou ale bylo poskytnout doporučení, které v sobě obsahují obě tyto složky – zvyšování efektivnosti při současném zachování přístupu ke správním soudům. Jelikož řádky výše popisují jako hlavní nedostatky správního soudnictví nedostatečnou digitalizaci a délku řízení společně s přetížeností soudů, míří následující úvahy právě na tato slabá místa.

6.1.1 Samosoudci

Jednou z možných variant, jak dosáhnout kratší délky řízení může být rozšíření kompetencí specializovaných samosoudců. Německý systém správního soudnictví tento institut již aktivně využívá. Role samosoudců a míra jejich využití je podle Günthera (2014, s. 16) závislá na splnění dvou podmínek. Tou první je obtížnost řešeného případu a druhou jeho význam. To znamená, že samosoudci může být Komorou správní případ k rozhodnutí přidělen pouze tehdy, pokud se jedná o jednoduchou záležitost, která nemá zásadní právní význam. Z toho důvodu jsou samosoudci využíváni pouze na nejnižší úrovni soudního rozhodování správních případů, tedy u prvoinstančních správních soudů. Výhodou tohoto způsobu rozhodování je snížení zátěže Senátů, které rozhodují složitější případy, ale také třeba nižší nákladnost celého řízení a v neposlední řadě také zkrácení délky řízení. Avšak nevýhoda může být spatřována v riziku nesprávného rozhodnutí z důvodu zjednodušení celého rozhodovacího procesu a také nižším zkušenostem samosoudců oproti soudcům senátu. Ustanovení § 6 VwGO ovšem nepovoluje soudci během prvního roku od jmenování činnost samosoudce, čímž se snaží alespoň částečně kvalitu vydaných rozhodnutí v závislosti na zkušenostech soudců zabezpečit. V České republice je existence specializovaných samosoudců vymezena ustanovením § 31 SŘS, které říká, že specializovaní samosoudci tvoří společně se specializovanými senáty

rozhodovací aparát krajských soudů. Zákon rovněž taxativně vymezuje okruh záležitostí, které mohou rozhodovat právě samosoudci. Jedná se zejména o věci sociálního a azylového charakteru⁷. Otázka jednotlivých kompetencí a jejich případného rozšíření specializovaných samosoudců je stále předmětem četných diskusí. I přes to, že se nejedná o nikterak převratnou myšlenku, jelikož samosoudci již ve své podstatě existují, dle provedených studií by zavedení tohoto opatření mohlo přinést značný posun právě v problematice délky řízení, která se v posledních letech, dle dat zpracovaných v této práci, zvyšuje. Otázce rozšíření samosoudcovských kompetencí se věnuje Szalonnás (2022), který je považuje za jeden ze zásadních prostředků ke snížení přetížení správních soudů v České republice. Aplikace této úvahy by mohla proběhnout přeskupením rozhodovací pravomoci v rámci krajských soudů. Samosoudci by rozhodovali veškeré příchozí správní případy s výjimkou věcí složitých, či záležitostí se zvláštním procesním postupem. Prakticky by se nejednalo o zásadní zásah do současné právní úpravy, ale o pouhé zaměnění současných kompetencí specializovaných senátů a samosoudců. Tato úprava by ovšem přinesla významné zrychlení celého řízení u krajských soudů a také by ulevila vysoce přetíženému Nejvyššímu správnímu soudu. Na ten v rámci úvahy nebyli samosoudci přeneseni, a to zejména kvůli charakteru sporů, které jako soud kasační rozhoduje. Z tohoto důvodu by tedy bylo vhodné ponechat současnou rozhodovací pravomoc v rámci NSS v rukou senátů a rozšířených senátů.

6.1.2 Elektronizace řízení

Dalším možným opatření, které by bezesporu vedlo ke zkrácení řízení před správními soudy jak v České republice, tak v Německu, je elektronizace řízení. Toto opatření spadá do oblasti digitalizace, která z pohledu celkové efektivity správního soudnictví hraje velkou roli.

Jak uvádí Günther (2014, s. 11), Německo již uskutečnilo první kroky k zavedení elektronického zahajování řízení a elektronické evidenci spisové dokumentace. Prozatím ovšem zavedený systém slouží pouze právníkům a orgánům veřejné moci. V roce 2026

⁷ Ustanovení § 31 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní: Ve věcech důchodového pojištění, nemocenského pojištění, uchazečů o zaměstnání a jejich podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci podle předpisů o zaměstnanosti, sociální péče, pomoci v hmotné nouzi a státní sociální podpory, dávek pěstounské péče, ve věcech přestupků, za které zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je nejvýše 100.000 Kč, mezinárodní ochrany, neudělení krátkodobého víza, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území nebo území členských států Evropské unie, Islandské republiky, Lichtenštejnského knížectví, Norského království a Švýcarské konfederace, rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, žádostí o vydání oprávnění k pobytu, prodloužení a zrušení doby jeho platnosti, ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka a přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti, jakož i v dalších věcech, v nichž tak stanoví zvláštní zákon, rozhoduje specializovaný samosoudce.

by ovšem měl být spuštěn portál, který bude v souladu s ustanovením §55b VwGO zpřístupňovat veškerou spisovou dokumentaci již pouze v elektronickém prostředí.

Česká republika podobné kroky učinila například aplikací NaSpis, která umožňuje nahlédnout do spisové dokumentace Ústavního soudu právním zástupcům účastníků a vedlejších účastníků řízení zahájených po začátku roku 2016. Správní soudnictví ovšem podobným systémem zatím nedisponuje. Samozřejmě dochází ke zveřejňování rozsudků Nejvyššího správního soudu prostřednictvím internetového portálu a komunikace se soudními orgány probíhá prostřednictvím datové schránky, nedá se tedy hovořit o absolutní absenci užití informačních a komunikačních technologií v rámci správního soudnictví jako celku. Neexistencí platformy založené na podobném principu jako je tomu v případě aplikace NaSpis ovšem vzniká prostor pro další posun vpřed, který by zajisté přinesl i jistý, v současné době již zcela zásadní, pokrok v rámci efektivity celého českého systému správního soudnictví. Zároveň by ale bylo vhodné, aby případné zavádění tohoto opatření do praxe probíhalo koordinovaně napříč celou českou justicí. Existuje mnoho názorných příkladů z prostředí veřejné správy, kdy snaha vytvořit e-prostor nepřinesla tak efektivní výsledek právě díky roztržitosti jednotlivých systémů a jejich vzájemné nekooperaci. Nejvhodnější by tedy bylo, aby vznikl jednotný systém zahrnující veškerá odvětví veřejné správy, od agendy občanské přes sociální a zdravotní až právě po justici. Otázkou je, zda existuje dostatečná politická vůle pro vytvoření takto jednotného prostředí. Pokud by tomu tak nebylo, další možnou variantou realizace je alespoň forma pouhého rozšíření aplikace NaSpis o další soudní odvětví, díky čemuž by nedocházelo k tvorbě dalších portálů, které by v konečném důsledku efektivitu spíše snižovaly, a to jak z hlediska doby potřebné pro realizaci, tak nákladovosti, ale samozřejmě také přehlednosti pro veřejnost.

ZÁVĚR

Cílem této práce bylo provést analýzu efektivity správního soudnictví v České republice, dále komparaci s vybranou evropskou zemí, v tomto případě Německem, a posléze výsledky zhodnotit a navrhnout možná doporučení.

První část práce se věnuje teoretickým základům správního soudnictví v České republice a v Německu, které jsou členěny do jednotlivých kapitol.

Samotný začátek práce je věnován správnímu soudnictví jako takovému. Nejdříve bylo popsáno fungování veřejné správy, jejíž neodmyslitelnou součástí správní soudnictví je. Z popisu veřejné správy bylo plynule navázáno na jednu ze zásadních činností zajišťujících bezproblémový chod společnosti, a to kontrolu veřejné správy. Právě popis samotné vnější kontroly veřejné správy propojil tuto část ještě více se samotným správním soudnictvím, které je jedním z jejích vykonavatelů. Soudní kontrola byla dále taktéž podrobněji rozebrána.

Další části se již plně věnují správnímu soudnictví. Nejdříve byl v obecné rovině definován pojem správního soudnictví, jakožto odvětví soudní kontroly poskytující záruky v záležitostech a třecích plochách vznikajících mezi veřejnou správou a veřejností. Posléze bylo popsáno, jak jednotlivé typy správního soudnictví, tedy anglický, francouzský a pruský, ovlivnily současnou podobu jednotlivých institutů. Závěrem kapitoly o obecném pojetí správního soudnictví byly představeny také jeho jednotlivé funkce, zejména pak funkce poskytování ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob.

System správního soudnictví v České republice je předmětem druhé kapitoly. Nejdříve byl popsán historický kontext, který mapuje vývoj správního soudnictví na území českého státu od dob Rakouska-Uherska, přes období vlády Komunistické strany Československa, která správní soudnictví v podstatě zrušila, až po sametovou revoluci, která s sebou přinesla i znovuoživení správního soudnictví pomocí celé řady reforem, které ho upravily až do podoby, ve které je užíván v současnosti.

Jelikož kontinentální systém práva užíváný v České republice vychází z písemného základu, bylo nezbytné neopomenout ani právní úpravu správního soudnictví, a to jak z pohledu ústavního a mezinárodního zakotvení, tak i z pohledu zákonného zakotvení v podobě soudního řádu správního, občanského soudního řádu a zákona o soudech a soudcích.

Charakteristikou správního práva, ze kterého vychází správní soudnictví, je nadřazenost veřejné moci nad adresáty. Tato nadřazenost je limitována principy a zásadami,

kterými se nejen správní orgány při vydávání svých rozhodnutí, ale i správní soudy při jejich přezkumu, musí řídit. Obsahem této kapitoly tedy rovněž bylo vyjmenování a definování vybraných principů a zásad, které spoluutvářejí charakter českého správního soudnictví.

Jednotlivé orgány správního soudnictví v České republice, tedy soudy krajské a Nejvyšší správní soud, a jejich fungování popisuje podkapitola věnující se organizaci správního soudnictví.

Na tuto podkapitolu navazuje výčet a detailnější popis jednotlivých pravomocí správních soudů v České republice, tak jak je upravuje SŘS. Přezkum správních rozhodnutí je spojen i s jistými výlukami, i ty jsou v rámci této části popsány.

Poslední část popisující systém správního soudnictví v České republice obsahuje informace o opravných prostředcích, tedy o kasační stížnosti, která je významným mimořádným opravným prostředkem a jejíž rozhodování je výlučnou pravomocí Nejvyššího správního soudu, ale také o obnově řízení.

Následuje kapitola popisující systém správního soudnictví v Německu. Pro lepší přehlednost byla zachována totožná struktura kapitoly jako v případě popisu systému v České republice. Nejdříve bylo ovšem důležité odůvodnit, proč bylo jako referenční země vybráno právě Německo. Další podkapitoly již více méně odpovídají tomu, co bylo sepsáno v případě České republiky. Nejdříve byl obecně definován systém soudnictví v Německu a některá jeho specifika, jako například jeho členění na jednotlivá odvětví, z nichž jedno je právě soudnictví správní. Dále nechybí historický exkurz, který promítá jak vliv druhé světové války, tak i dob rozdělení Německa na Německou demokratickou republiku a na Spolkovou republiku Německo. Na historický vývoj navazuje právní úprava německého systému správního soudnictví, jejímž základem je mimo Základního zákona, tzv. Grundgesetz, také zákon o správním řízení neboli Verwaltungsverfahrgesetz (VwVfG) a soudní řád správní, tedy Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Ani v případě popisu německého správního soudnictví nechybí jednotlivé zásady a principy, které limitují správní orgány v jejich činnosti. Správní soudnictví v Německu, na rozdíl od českého, disponuje třístupňovou soustavou soudů, která je v jedné z podkapitol podrobně popsána. Nejnižší instancí jsou správní soudy, následují vrchní správní soudy a nejvýše postaveným soudem je Spolkový správní soud. Nechybí ani výčet jednotlivých pravomocí správních soudů. Přezkum v německém správním soudnictví disponuje jistým specifikem, a to nutnou existencí vhodné žaloby. Také došlo k provedení komparace mezi rozhodovací pravomocí českého systému a systému německého a přezkumem

správních rozhodnutí. Závěr této kapitoly je stejně jako v případě popisu České republiky věnován opravným prostředkům. V Německu je ve správním soudnictví užíváno jak řádných opravných prostředků, kam spadá odvolání, revize a stížnost, tak mimořádných opravných prostředků, kam patří obnova řízení. I v případě opravných prostředků byla vytvořena komparační tabulka, aby byly na první pohled zřejmé odlišnosti jednotlivých systémů.

Po vymezení základních aspektů a teoretických základů správního soudnictví, nezbytných pro další zkoumání, následovala analýza efektivity správního soudnictví. V první řadě byla popsána základní východiska efektivity jako takové a také vztah efektivity a demokratického právního státu. Popsány také byly základní aspekty efektivity, tedy účinnost, kvalita a nezávislost, v nichž byla věnována pozornost pohledu veřejnosti na nezávislost soudnictví, dále implementaci ICT do justice jako takové, ale také problematice financování. Největší pozornost je v rámci této práce věnována aspektu účinnosti. Ten v sobě zahrnuje již definované indikátory, které se na mezinárodní úrovni využívají pro hodnocení efektivity soudnictví a měření právního státu. Poté už přišla na řadu samotná komparace zemí pomocí grafické analýzy dat doprovázená komentářem a charakteristikou faktorů, které vývoj jednotlivých ukazatelů mohly ovlivnit.

Druhá analýza této práce, která následovala, zkoumala efektivnost správního soudnictví v České republice a v Německu pohledem poměru vstupů a výstupů. V rámci této kapitoly byl popsán způsob, který byl zvolen pro konečný výpočet a také popis obou proměnných, tedy vstupů v podobě počtu soudců správního soudnictví a výstupů, tedy počtu vyřešených správních případů

Výsledky byly v závěru syntetizovány a na jejich základě byla navržena doporučení, která by mohla přispět k pozitivnějšímu vývoji indikátorů a celkové efektivity správního soudnictví v dalších letech. Práce rovněž pojednává o diskusi, která mezi odbornou veřejností probíhá a týká se otázky, zda omezovat anebo naopak podporovat přístup ke správním soudům, zvolená opatření proto reflektují tuto diskusi, ale také současný stav správního soudnictví. Na základě toho byla v kontextu dalších faktorů, která tuto volbu vysvětlují, zvolena opatření dvě, a to elektronizace řízení a rozšíření kompetencí samosoudců.

POUŽITÁ LITERATURA

Právní předpisy:

- [1] Verwaltungsgerichtsordnung. Bundesrecht. Bundesministerium der Justiz. 1960. Online. Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/index.html>
- [2] Verwaltungsverfahrensgesetz. Bundesrecht. Bundesministerium der Justiz. 1976. Online. Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/index.html>
- [3] Die Verfassung des Deutschen Reiches ("Weimarer Reichsverfassung"). 1919. Online. Dostupné z: <https://www.verfassungen.de/de19-33/verf19-i.htm>
- [4] Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 1949. Online. Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>
- [5] Sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících. 1992. Online. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-209>
- [6] Usnesení ČNR č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod. 1993. Online. Dostupné z: <https://www.psp.cz/docs/laws/listina.html>
- [7] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. 1993. Online. Dostupné z: <https://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>
- [8] Všeobecná deklaráce lidských práv. 1948. Online. Dostupné z: https://mzv.gov.cz/file/3156327/Vseobecna_deklarace_lidskych_prav.pdf
- [9] Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. 2002. Online. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-131>
- [10] Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. 2002. Online. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>
- [11] Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád. 1963. Online. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1963-99>

Internetové zdroje:

- [12] ADVOKÁTNÍ DENÍK. Nejvyšší správní soud řeší i banální případy, proto je tak přetížený, říká JUDr. Baxa. 2019. [online]. [cit. 2024-04-05]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2019/10/01/spravni-soud-resi-i-banalni-pripady-je-tak-pretizeny-rika-baxa/>

- [13] BLÁHOVÁ, Ivana. Německé správní soudnictví v průběhu časů. 2016. [online]. [cit. 2023-12-10]. Dostupné z: https://karolinum.cz/data/clanek/2712/PHS_2_2015_12_Blahova.pdf
- [14] BLAHOŽ, Josef. Magna Carta Libertatum – osmisté výročí. Právník. 2015. [online]. [cit. 2023-11-16]. Dostupné z: https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2015/6/PRAVNIK%20komplet_6_2015.pdf
- [15] BLAŽEK, Tomáš., JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní – online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck. 2016. [online]. [cit. 2023-11-03]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzpw62zsl4zq&groupIndex=0&rowIndex=0&refSource=search>
- [16] BUNDESAMT FÜR JUSTIZ. Zahl der Richter, Richterinnen, Staatsanwälte, Staatsanwältinnen und Vertreter, Vertreterinnen des öffentlichen Interesses in der Rechtspflege der Bundesrepublik Deutschland am 31. Dezember 2020. Bundesamt für Justiz. 2022. [online]. [cit. 2024-04-10]. Dostupné z: https://www.bundesjustizamt.de/SharedDocs/Downloads/DE/Justizstatistiken/Richterstatistik_2020.pdf?__blob=publicationFile&v=5
- [17] BUNDESAMT FÜR JUSTIZ. Zahl der Richter, Richterinnen, Staatsanwälte, Staatsanwältinnen und Vertreter, Vertreterinnen des öffentlichen Interesses in der Rechtspflege der Bundesrepublik Deutschland am 31. Dezember 2020. 2022. [online]. [cit. 2024-04-10]. Dostupné z: https://www.bundesjustizamt.de/SharedDocs/Downloads/DE/Justizstatistiken/Richterstatistik_2020.pdf?__blob=publicationFile&v=5
- [18] BUNDESAMT FÜR JUSTIZ. Zahl der Richter, Richterinnen, Staatsanwälte, Staatsanwältinnen und Vertreter, Vertreterinnen des öffentlichen Interesses in der Rechtspflege der Bundesrepublik Deutschland am 31. Dezember 2018. 2019. [online]. [cit. 2024-04-10]. Dostupné z: https://www.bundesjustizamt.de/SharedDocs/Downloads/DE/Justizstatistiken/Richtersstatistik_2018.pdf?__blob=publicationFile&v=3

- [19] BUNDESAMT FÜR JUSTIZ. Zahl der Richter, Richterinnen, Staatsanwälte, Staatsanwältinnen und Vertreter, Vertreterinnen des öffentlichen Interesses in der Rechtspflege der Bundesrepublik Deutschland am 31. Dezember 2016. 2017. [online]. [cit. 2024-04-10]. Dostupné z: https://www.bundesjustizamt.de/SharedDocs/Downloads/DE/Justizstatistiken/Richters_tatistik_2016.pdf?__blob=publicationFile&v=3
- [20] BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE. Das Bundesamt in Zahlen 2017. 2018. [online]. [cit. 2024-04-10]. Dostupné z: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=17
- [21] BUNDESVERWALTUNGSGERICHTS. Organisation. 2024a. [online]. [cit. 2023-10-20]. Dostupné z: <https://www.bverwg.de/en/das-gericht/organisation>
- [22] BUNDESVERWALTUNGSGERICHTS. Structure of the Administrative Jurisdiction. 2024b. [online]. [cit. 2023-10-20]. Dostupné z: <https://www.bverwg.de/en/rechtsprechung/verwaltungsgerichtsbarkeit/aufbau-der-verwaltungsgerichtsbarkeit>
- [23] CEPEJ. European judicial systems CEPEJ Evaluation Report. 2022. ISBN 978-92-871-9276-9. [online]. [cit. 2024-04-10]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/cepej-report-2020-22-e-web/1680a86279>
- [24] CEPEJ. Evaluation of the judicial systems (2016-2018 cycle). Czech Republic. 2018. [online]. [cit. 2024-04-10]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/czech-republic/16808dd5b7>
- [25] CEPEJ. Evaluation of the judicial systems (2016-2018 cycle). Germany. 2018. [online]. [cit. 2024-04-10]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/germany/16808d0261>
- [26] CEPEJ. Evaluation of the judicial systems (2018-2020 cycle). Czech Republic. 2020. [online]. [cit. 2024-04-10]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/en-czech-republic-2018/16809fe31f>
- [27] CEPEJ. Evaluation of the judicial systems (2018-2020 cycle). Germany. 2020. [online]. [cit. 2024-04-10]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/en-germany-2018/16809fe325>
- [28] CEPEJ. Evaluation of the judicial systems (2020-2022 cycle). Czech Republic. 2022. [online]. [cit. 2024-04-10]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/czech-republic-2020-en/1680a85c7a>
- [29] CEPEJ. Evaluation of the judicial systems (2020-2022 cycle). Germany. 2022. [online]. [cit. 2024-04-10]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/germany-2020-en/1680a85c80>

- [30] CEPEJ. Measuring the quality of justice. 2016a. [online]. [cit. 2024-04-10]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/1680747548>
- [31] CODL, Daniel. Zásada legitimního očekávání ve správním právu. Právní rozhledy. 2019. [online]. [cit. 2023-11-15]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrhfxa4s7gizv6mrul5zv6obsha>
- [32] Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Central Bank, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions. The EU Justice Scoreboard A tool to promote effective justice and growth (COM(2013)) 0160 Final. 2013. [online]. [cit. 2024-03-15]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013DC0160>
- [33] COUNCIL OF EUROPE. About the European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ). 2024. [online]. [cit. 2024-03-15]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/cepej/about-cepej>
- [34] ČESKÁ TELEVIZE. Nejvyšší správní soud je zahlcený stížnostmi. Narůstá počet nevyřízených sporů. 2021. [online]. [cit. 2024-03-15]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/domaci/nejvyssi-spravni-soud-je-zahlceny-stiznostmi-narusta-pocet-nevyrizenych-sporu-26377>
- [35] ECKERTZ-HÖFER, Marion. The Judicial Review of Administrative Decisions in Germany. 2010. [online]. [cit. 2024-02-20]. Dostupné z: https://www.bverwg.de/medien/pdf/rede_20100302_australian_national_conference.pdf
- [36] EUROPEAN COMMISSION. EU Justice Scoreboard 2023. Brussels. 2023. [online]. [cit. 2024-03-01]. Dostupné z: https://commission.europa.eu/document/download/db44e228-db4e-43f5-99ce-17ca3f2f2933_en?filename=Justice%20Scoreboard%202023_0.pdf
- [37] EUROPEAN COMMISSION. EU Justice Scoreboard 2023: effectiveness of EU justice systems improves, but challenges to the perception of judicial independence persist. 2023. [online]. [cit. 2024-03-01]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3127

- [38] EUROPEAN COMMISSION. The EU Justice Scoreboard 2016. Quantitative data. 2016. [online]. [cit. 2024-03-01]. Dostupné z: https://commission.europa.eu/document/download/7675b77b-388a-420f-90dc-ef8b023a37df_en?filename=justice_scoreboard_2016_selected_graphs_en.pdf
- [39] EUROPEAN COMMISSION. The EU Justice Scoreboard 2017. Quantitative data. 2017. [online]. [cit. 2024-03-01]. Dostupné z: https://commission.europa.eu/document/download/6ca48dee-a05f-4e26-863b-51b6a895a48f_en?filename=2017_eu_justice_scoreboard-data_booklet.pdf
- [40] EUROPEAN COMMISSION. The EU Justice Scoreboard 2018. Quantitative data. 2018. [online]. [cit. 2024-03-01]. Dostupné z: https://commission.europa.eu/document/download/3b450f0a-5d2a-4d89-967a-c8bf3c7561e1_en?filename=2018_eu_justice_scoreboard_quantitative_data_web_o_k.pdf
- [41] EUROPEAN COMMISSION. The EU Justice Scoreboard 2019. Quantitative data. 2019. [online]. [cit. 2024-03-01]. Dostupné z: https://commission.europa.eu/document/download/0b36e1eb-bfa6-4e8b-95d1-3c956578e244_en?filename=justice_scoreboard_2019_quantative_data_factsheet_en.pdf
- [42] EUROPEAN COMMISSION. The EU Justice Scoreboard 2020. Quantitative data. 2020. [online]. [cit. 2024-03-01]. Dostupné z: https://commission.europa.eu/document/download/9345cbad-3ad3-4e98-9811-5a28a97abb38_en?filename=2020_eu_justice_scoreboard_quantitative_data_factsh eet.pdf
- [43] EUROPEAN COMMISSION. The EU Justice Scoreboard 2022: ten years of monitoring the effectiveness of justice systems. European Commission, official website [online]. Brussels, 2022 [cit. 2023-06-06]. Dostupné z: https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/eu_justice_scoreboard_2022.pdf
- [44] EUROSTAT. Newsrelease. Asylum in the EU Member States. 2019. [online]. [cit. 2024-03-28]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9665546/3-14032019-AP-EN.pdf/eca81dc5-89c7-4a9d-97ad-444b6bd32790>
- [45] FEDERAL ADMINISTRATIVE COURT. Organigram. 2024. [online]. [cit. 2023-10-20]. Dostupné z: <https://www.bverwg.de/en/medien/pdf/organigram.pdf>

- [46] GÜNTHER, Carsten. Administrative justice in Europe – Report for Germany. 2014. [online]. [cit. 2024-02-10]. Dostupné z: https://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/germany/germany_en.pdf
- [47] HENDRYCH, D. a kol. Právní slovník, 3.vydání. Praha: C. H. Beck. 2009. ISBN 978-80-7400-059-1. [online]. [cit. 2023-11-15]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembqhf64zrgu&tocid=nnptembqhf64zrgu>
- [48] HIEN, Eckart. Správní soudnictví v Německu. Soudní rozhledy. 2001. [online]. [cit. 2024-02-12]. Dostupné z: <https://app.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembqgfp4s7gnpxg3qojuwy33imfptm#>
- [49] MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI ČESKÉ REPUBLIKY. České soudnictví 2022: Výroční statistická zpráva. 2023. [online]. [cit. 2024-03-12]. Dostupné z: https://justice.cz/documents/2509270/0/Ceske_soudnictvi_2022_verze_k_publicaci.pdf/510f7a37-4987-4fe7-9a2a-3a710cd9f406
- [50] KÜHN, Zdeněk, MOLEK Pavel. Otevírání a uzavírání "bran" ke správním soudům. Správní právo. 2022. [online]. [cit. 2023-06-06]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-cislo-1-2022.aspx>
- [51] LEITHOFF, Ralf. Introduction to the public administrative jurisdiction in Germany. 2006. [online]. [cit. 2024-02-12]. Dostupné z: <https://core.ac.uk/download/pdf/33276343.pdf>
- [52] MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. Krajské soudy – řízení o žalobách proti rozhodnutí MV ve věci mezinárodní ochrany v roce 2017. 2018. [online]. [cit. 2024-03-28]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/cs-stat-2017-07-pdf.aspx>
- [53] NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. Obecné informace. 2023a. [online]. [cit. 2023-10-20]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/o-soudu/obecne-informace>
- [54] NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. Organizační struktura Nejvyššího správního soudu. 2023b. [online]. [cit. 2023-10-20]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/o-soudu/organizace-soudu/struktura-soudu>
- [55] NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. Funkcionáři Nejvyššího správního soudu. 2023c. [online]. [cit. 2023-10-20]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/o-soudu/organizace-soudu/funkcionari-nejvyssiho-spravniho-soudu>

- [56] NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. Rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu. 2023d. [online]. [cit. 2023-10-20]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/rozhodovaci-cinnost>
- [57] PYSK, Vladimír. Z aktuální judikatury Evropského soudu pro lidská práva – ochrana utajovaných informací. Správní právo. 2018. [online]. [cit. 2024-11-11]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/sp-6-18-priloha-pysk-pdf.aspx>.
- [58] Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému Hospodářskému a Sociálnímu Výboru a Výboru Regionů. Zpráva o právním státu 2022. Stav právního státu v Evropské unii. (COM(2022)) 500 Final. 2022. [online]. [cit. 2024-03-01]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0500>
- [59] Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému Hospodářskému a Sociálnímu Výboru a Výboru Regionů. Zpráva o právním státu 2023. Stav právního státu v Evropské unii. (COM(2023)) 800 Final. 2023. [online]. [cit. 2024-03-01]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0800>
- [60] SCHMITZ, Thomas. Judicial Review of Administrative Action in Germany. 2023. [online]. [cit. 2024-02-10]. Dostupné z: https://www.thomas-schmitz-yogyakarta.id/Downloads/Schmitz_Judicial-review-in-Germany_UMP2023.pdf
- [61] SVOBODA, Tomáš, František HAML, David HEJČ, Sára HRUBEŠOVÁ a Denisa SKLÁDALOVÁ. Žalobní typy ve správním soudnictví – Aktuální otázky. 2022. [online]. [cit. 2024-01-10]. Dostupné z: <https://science.law.muni.cz/knihy/monografie/svoboda-zalobni-typy.pdf>
- [62] SZALONNÁS, Ondřej. Rozšíření samosoudcovské kompetence jako cesta ke zrychlení soudního řízení správního? Správní právo, 2022. [online]. [cit. 2023-06-21]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/sp-3-4-22-szalonnas-pdf.aspx>
- [63] ÚSTAVNÍ SOUD ČESKÉ REPUBLIKY. NaSpis. 2024. [online]. [cit. 2024-03-28]. Dostupné z: <https://naspis.usoud.cz/>

Písemné zdroje:

- [64] BARTOŇ, Michal. Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy. Studie a analýzy, sv. 12. Olomouc: Periplum. 2009. ISBN 978-80-86624-50-1.

- [65] FRUMAROVÁ, Kateřina, Tomáš GRYGAR, Zdeněk KOUDELKA, Lukáš POTĚŠIL, Olga POUPEROVÁ, Radovan SUCHÁNEK a Martin ŠKUREK. Správní soudnictví. Praha: Leges. 2022. ISBN 978-80-7502-611-8.
- [66] HENDRYCH, Dušan a kol. Správní věda: teorie veřejné správy. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer. 2014. ISBN 978-80-7478-561-0.
- [67] HENDRYCH, Dušan. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C.H.BECK. 2016. ISBN 978-80-7400.
- [68] HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. Správní právo hmotné. Obecná část. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-353-7.
- [69] KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. Právnické učebnice. Praha: C.H. Beck. 2021. ISBN 978-80-7400-820-7.
- [70] MAZANEC, Michal. Správní soudnictví. Praha: Linde. 1996. ISBN 807201021
- [71] PÍTROVÁ, Lenka a POMAHAČ, Richard. Evropské správní soudnictví. Právnické učebnice. Praha: C.H. Beck. 1998. ISBN 80-7179-183-0.
- [72] POTĚŠIL, Lukáš a kol. Soudní řád správní: Komentář. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-024-6.
- [73] SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha: Wolters Kluwer. 2010. ISBN 978-80-7357-518-2.
- [74] SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4.
- [75] STEJSKAL, J., MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B., KUBA, O., JAKUŠ MUTHOVÁ, N. Veřejná ekonomie. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2023. ISBN: 978-80-7676-680-8.
- [76] STEJSKAL, J., MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B., LINHARTOVÁ, V. Teorie a praxe veřejných služeb. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2017. ISBN: 978-80-7552-727-1, e-pub.
- [77] SZENTE, Zoltán, LACHMAYER, Konrad. The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law, A European comparison. New York: Routledge. 2017. ISBN 978-1-315-55397-9.

Judikatura:

- [78] Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, publ. pod č. 276/2001 Sb.