

INFORMACE

Soudní ochrana úředníků ve Francii

Úvod

V čísle 7-8 ročníku 2013 Správního práva vyšel článek na téma právní úpravy veřejné služby¹⁾ ve Francii, který poměrně široce pojednával o různých právních aspektech francouzské právní úpravy postavení úředníků v rámci francouzské veřejné služby. Nebyla v něm nicméně rozebrána specifická problematika soudnictví, vztahujícímu se právě k veřejné službě. Důvodem bylo, že daný článek byl úzce zaměřen na postavení úředníků samotných a jeho doplnění o problematiku soudní ochrany úředníků by znamenalo poměrně významný přesah do oblasti soudnictví. Cílem tohoto článku je tak pojednat o přístupu úředníků ke spravedlnosti, resp. o jejich právu na soudní ochranu a obecně i o dopadech rozhodovací praxe francouzských soudů na veřejnou službu a postavení úředníků v jejím rámci. V článku se proto budu též odchylovat od problematiky úředníků k obecné problematice správního soudnictví, které hraje významnou roli.

Současná platná právní úprava postavení úředníků, přijatá v letech 1983 až 1986, je založena na tzv. Generálním statutu veřejné služby (*Statut général de la fonction publique*), který je tvořen čtyřmi zákony, kdy jeden je obecný a zbývající tři zákony se týkají úředníků třech různých kategorií veřejné služby, a to veřejné služby státní, územní a nemocniční.²⁾ Tyto čtyři zákony jsou pak doplněny podzákonnými předpisy (zejména dekrety³⁾), kterých existuje v současnosti několik set a které se dají ještě navíc rozdělit do několika dalších kategorií. Dále existuje speciální práv-

¹⁾ Ve Francii je se pro veřejnou službu používá pojem „*fonction publique*“, což se dá doslovně přeložit jako „veřejná funkce“, což by nicméně nebyl z obsahového hlediska zcela přesný překlad. Ve francouzštině slovo „*fonction*“ znamená též výkon určité úřední činnosti. Pod pojmem „*fonction publique*“ se pak rozumí především sbor nebo množina osob, které zajišťují výkon veřejné správy, který je pojímán jako služba poskytovaná občanům, resp. veřejnosti.

²⁾ Zákon 83-634 z 13. července 1983 upravující práva a povinnosti úředníků (*Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires*); zákon 84-16 z 11. ledna 1984 upravující statutární ustanovení týkající se veřejné služby státní (*Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat*); zákon 84-53 z 26. ledna 1984 upravující statutární ustanovení týkající se veřejné služby územní (*Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*) a zákon 86-33 z 9. ledna 1986 upravující statutární ustanovení týkající se veřejné služby nemocniční (*Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière*).

³⁾ Právní akt moci výkonné s obecnou působností přijímaný prezidentem republiky či předsedou vlády.

ní úprava pro vybrané typy úředníků, jako např. úředníků soudních, policejních či parlamentních, na které se Generální statut buď vůbec nevztahuje, nebo pouze v omezené míře.

Zmíněná právní úprava se vztahuje na úředníky, tzv. *fonctionnaires*, kteří jsou francouzským právem pojímáni jako kategorie úředníků, jejichž postavení je podřízeno právě úpravě obsažené ve výše uvedeném Generálním statutu veřejné služby, který jejich postavení přiznává určité atributy, které nejsou vlastní ostatním státním zaměstnancům. Byť neexistuje legální definice úředníka, jeho pojmové vymezení obsahuje čl. 2 zákona č. 84-16 z 11. ledna 1984 upravující statutární ustanovení týkající se veřejné služby státní, který úředníky vymezuje jako osoby, které a) byly jmenovány, a to b) do stálého zaměstnání na plný úvazek a c) kterým byla přiznána definitiva a hodnost v hierarchii daného úřadu. Kromě tří uvedených atributů je dále klíčová pro vymezení úředníka též jeho podřízenost právní úpravě obsažené v Generálním statutu a v souvisejících prováděcích podzákonných předpisech. Kromě úředníků, na které se vztahuje Generální statut, existují také tzv. úředníci smluvní (*agents contractuels*), kteří prakticky vykonávají stejně náročnou práci či zastávají v rámci veřejné služby s ohledem na své kvality a zkušenosti význačné funkce, nicméně nevztahují se na ně stejná práva a garance, jako mají úředníci „statutární“, tedy *fonctionnaires*.

Pokud jde o strukturální rozčlenění, všichni úředníci jsou sdruženi do sborů (*corps*)⁴⁾, které zahrnují jednu nebo více hodností (*grades*) a jsou dále zařazeny do kategorií (*catégories*) na základě kvalifikačních požadavků. Pokud jde o sbory, ty jsou definovány jako uskupení úředníků, kteří jsou podřízeni zvláštnímu statutu určenému právě pro jejich sbor a jsou povoláni k tomu zastávat určitou hodnost (v rámci daného sboru). Jednoduše řečeno se jedná o úředníky, které spojuje v zásadě stejná činnost či její náplň, a tím i právní postavení určené daným statutem. Existuje tak mnoho různých sborů úředníků od sboru Státních radů (*Conseillers d'Etat*), prefektů, podprefektů, přes sbory inspektorů práce, daňových kontrolorů až např. po sbor knihovníků veřejných knihoven nebo zkušebních komisařů pro udílení řidičských průkazů.

Kariéra úředníků je postavena na několika pilířích. Pokud jde o vstup do veřejné služby, stanoví právní úprava několik fází, kterými jsou konkurz (*concours*), jmenování v případě úspěchu v konkurzu (*nomination*), zkušební období neboli stáž (*stage*) a konečně přiznání definitivy (*titularisation*). Generální statut dále stanoví specifické povinnosti vlastní úředníkům (např. povinnost zasvětit veškerou profesní činnost svěřeným úkolům, povinnost poslušnosti, resp. povinnost respektovat nadřízené, povinnost zachovávat profesionální diskrétnost a služební tajemství, povinnost jednat v rámci svěřené funkce poctivě a vyhnout se střetu

⁴⁾ U veřejné služby územní je pojem „*corps*“ nahrazen pojmem „*cadres d'emplois*“, což lze přeložit jako skupiny či rámce zaměstnání.

zájmů, povinnost zachovávat neutralitu atd.) a práva (právo na odměnu, právo na důchod, právo na profesní ochranu atd.) úředníků, která jsou v principu stejná pro všechny úředníky, byť různé odchylky mezi jednotlivými sbory existují⁵⁾. Důležité je zdůraznit, že na postavení úředníků ve smyslu jejich povinností a práv má vliv nejen zákonná úprava, ale též bohatá rozhodovací praxe Státní rady (*Conseil d'Etat*). Stejně tak jsou poměrně srozumitelně a přehledně definovány změny služebního poměru, způsoby služebního postupu a možnosti ukončení jeho kariéry. Význam, který má veřejná služba a postavení úředníků se odrazil též do trestněprávní oblasti, kdy trestní zákoník vymezuje i specifické skutkové podstaty trestných činů spáchaných úředníky. Naproti tomu nicméně zákon přiznává úředníkům též velkou míru ochrany ze strany daného úřadu, pokud na úředníka byla vznesena stížnost či podána žaloba související s výkonem jeho funkce.

1. Exkurz do problematiky organizace soudnictví ve Francii

1.1. Organizace správního soudnictví ve Francii

Ve Francii v rámci soudnictví ve vztahu k úředníkům hrají stěžejní roli soudy správní (*juridictions administratives*), které jsou příslušné pro řešení sporů týkajících se postavení úředníků.

Co se týká věcné působnosti, správní soudnictví ve Francii řeší především spory mezi jednotlivci, resp. fyzickými a právníckými osobami na jedné straně, a orgány veřejné moci na straně druhé. Organizace správního soudnictví ve Francii se je nicméně poměrně specifická, a to i na evropské úrovni. Ve Francii existuje specializovaná soustava správních soudů (*juridictions administratives*), jejichž zaměření na správní soudnictví nespočívá v existenci specializovaných samosoudců či senátů působících při obecných soudech⁶⁾, ale v existenci specializovaných správních soudů jako takových.⁷⁾ Ve Francii tedy existuje dualita, kdy vedle soustavy obecných soudů funguje též soustava soudů zaměřených jen a pouze na správní soudnictví.⁸⁾ I v rámci správního soudnictví teorie dělí soudy na obecné a speciální. Soustava obecných správních soudů čítá tři stupně. V prvním stupni rozhodují správní tribunály (*les tribunaux administratifs*), ve stupni druhém tzv. odvolací správní soudy (*les cours administratifs d'appel*) a konečně jako

⁵⁾ Například u některých sborů je omezeno právo na stávkou (policisté, dispečerů letového provozu), což je dáno nutností zajištění veřejného pořádku či nepřetržité služby těchto sborů.

⁶⁾ V případě České republiky na krajských soudech.

⁷⁾ Z českých publikací věnujících se mj. problematice správního soudnictví ve Francii lze uvést např. SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ, V. a kol.: *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer, 2010; POMAHAČ, R., PÍTROVÁ, L.: *Evropské správní soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 2008.

⁸⁾ Tato dualita specializovaných správních soudů a soudů obecných existuje též v určité podobě v Lucembursku nebo Řecku. Francie tedy není jediným evropským státem, jehož soudnictví vykazuje toto specifikum.

nejvyšší instance pro správní soudnictví působí Státní rada (*Conseil d'État*), byť působnost Státní rady je mnohem širší a přesahuje oblast správního soudnictví. Pokud jde o speciální správní soudy, tyto slouží k řešení sporů, které jsou z věcného hlediska něčím specifické a jejichž řešení tak vyžaduje na straně soudního orgánu specifické odborné znalosti a zkušenosti. Tak například pro spory týkající se azylové problematiky existuje speciální soudní orgán, kterým je Národní soud pro právo azylu (*Cour nationale du droit d'asile*), pro finanční oblast je soudním orgánem Účetní dvůr (*Cour des comptes*) atd.

1.2. Vývoj francouzského správního soudnictví

Zásadním obdobím pro formování francouzského správního soudnictví se stala Velká francouzská revoluce. Pro správní soudnictví měly být podle původních návrhů vznesených v turbulentním revolučním období využity tzv. *Parlements régionaux*, což byly soudní instituce vzniklé ještě před revolucí, které měly ve své působnosti spory, které by se daly označit jako spory týkající se veřejné správy. Tyto instituce se nicméně ještě z předrevolučních dob netěšily dobré pověsti, a tak jejich přeměna ve správní soudy byla odmítnuta. V rámci následného porevolučního vývoje pak byla prosazována idea, že spory, které lze označit jako spory správní, tedy ty týkající se vztahu veřejné správy a jednotlivce, by měly být řešeny v rámci státní správy samé. Zákony z 16. a 24. srpna 1790 a dekret z 16. fructidoru⁹⁾ roku III (1795) se zcela zřetelně přiklonily k principu, dle kterého obecné soudy nemohou rozumět záležitostem týkajícím se správy, a tudíž pro takové záležitosti nemohou být ani příslušnými soudy. Do praxe byl tak uveden systém, ve kterém soudce měl ve své podstatě postavení úředníka (*système de l'administrateur-juge*) a dle kterého působnost obecných civilních soudů musí zůstat oddělena od výkonu veřejné správy. Tento systém ve své podstatě v hlavních rysech platí i v současné době. Soudní kontrola veřejné správy tedy byla vyčleněna z působnosti obecných soudů a svěřena do působnosti specializovaných správních soudů.

Dalším milníkem ve vývoji francouzského správního soudnictví bylo přijetí Ústavy z 22. frimaire¹⁰⁾ roku VIII (1799), která též posvětila zřízení Státní rady, jenž měla od počátku poradní roli při přijímání právních předpisů a dále dosti významnou roli v rámci jejich následného výkladu. Státní rada zároveň působila jako soudní instance pro spory týkající se veřejné správy. V únoru 1800 byly zřízeny tzv. Rady prefektur (*Conseil de préfecture*), které se staly zvláštními správními soudy v prvním stupni a kterým předsedal prefekt. Správní soudnictví tak bylo tvořeno právě těmito Radami v první instanci a Státní radou v instanci poslední.

⁹⁾ *Fructidor* (měsíc plodů) byl název pro dvanáctý měsíc francouzského revolučního kalendáře zavedeného v roce 1793 na základě tlaku jakobínů, kteří se v rámci jejich revolučních aktivit snažili všemožným způsobem zpřetrhat vazby s *Ancien régime*. Letopočet začíná 22. září 1792, kdy byla vyhlášena Republika. Revoluční kalendář vydržel do roku 1805, kdy byl zrušen Napoleonem.

¹⁰⁾ *Frimaire* (měsíc jinovatky) byl název pro třetí měsíc francouzského revolučního kalendáře.

Cílem této „soustavy“ bylo umožnit přístup ke spravedlnosti ve věcech správních a dát možnost občanům napadat rozhodnutí úřadů a správních orgánů. V rámci následného vývoje nicméně Rady prefektur vykonávaly roli soudů pouze v určitých vymezených případech a většinu sporů týkajících se veřejné správy vykonávala Státní rada. Rady prefektur vydržely až do roku 1926, kdy byly nahrazeny tzv. Radami mezi-departementálními (*les conseils de Préfecture inter-départementaux*). Tyto Rady pak byly následně dekretem č. 53-934 z 30. září 1953 přeměněny na správní tribunály, které se staly prvostupňovými soudy pro správní spory, a to zejména z důvodu přetížení Státní rady, které byla ponechána působnost soudu první instance a poslední instance v přesně vymezených případech a dále její působnost jako soudu kasačního. V roce 1987 byly v rámci reformy správního soudnictví zřízeny odvolací správní soudy, přičemž Státní radě zůstaly pravomoci pro určité, zákonem přesně vymezené, spory a dále pravomoc kasačního soudu.

2. Řešení záležitostí a sporů týkajících se postavení úředníků

V průběhu kariéry se úředníci mohou ocitnout v postavení či situaci, kdy se rozhodnutí příslušných úřadů či orgánů bezprostředně dotýká jejich postavení či práv. Jedná se zpravidla o záležitosti týkající se průběhu kariéry, kariérního postupu, odměňování, nástupu do důchodu, disciplinárních opatření či ukončení kariéry z různých důvodů. V podstatě existují dva hlavní přístupy, jak se úředník může bránit a napadnout vydané rozhodnutí, které se ho dotýká. Byť je tento článek zaměřen primárně na právo úředníků domáhat se soudní ochrany ve věcech, které se jich týkají, pro úplnost nemůžeme opomenout též možnosti napadnutí rozhodnutí mimosoudní cestou. Teorie rozlišuje dvě cesty, a to napadnutí administrativní (*recours administratifs*) a napadnutí rozhodnutí soudní, resp. spornou cestou (*recours juridictionnel/recours contentieux*).

2.1. Mimosoudní řešení záležitostí týkajících se úředníků

Úředník může v první řadě využít mimosoudní možnost napadnout vydané rozhodnutí týkající se nějakým způsobem jeho postavení a podat tzv. odvolání k nadřízenému orgánu (*recours hiérarchique*). Odvolání je vždy adresováno orgánu, který je nadřízen hierarchicky orgánu, jenž napadené rozhodnutí vydal. Orgánem, kterému je odvolání adresováno tak je nejčastěji ministr, předseda generální rady u départementů¹¹⁾ nebo regionální rady v případě regionů, či starosta). Lhůta pro podání odvolání je dva měsíce ode dne, kdy bylo danému úředníkovi oznámeno či doručeno napadené rozhodnutí. Odvolací orgán má poté lhůtu zpravidla čtyři měsíce od doručení odvolání na to, aby vydal rozhodnutí. Pokud v rámci zmíněné čtyřměsíční lhůty rozhodnutí nevydá, je to považováno za zamítnutí odvolání.

¹¹⁾ Département je spolu s obcemi (*communes*) a regiony (*régions*) jedním z typů francouzských samosprávných celků.

Danému úředníkovi pak uplynutím čtyř měsíců počne běžet dvouměsíční lhůta, ve které může rozhodnutí napadnout žalobou u soudu náležícího do soustavy správních soudů, který je pro daný typ sporu příslušný v prvním stupni. Nutno dodat, že úředník není povinen podat odvolání k nadřízenému orgánu a může se tak obrátit přímo na soud.

2.2. Možnost úředníka domáhat se soudní ochrany a příslušnost soudů ve věci postavení úředníků

V úvodu bylo zmíněno, že úředníci ve Francii oproti ostatním „zaměstnancům“, jejichž výkon práce je upraven smlouvou spadající do režimu soukromého práva a obecné úpravy v zákoníku práce (*Code de travail*), mají zvláštní postavení, které se projevuje podřízeností zvláštní právní úpravě obsažené v Generálním statutu a jeho prováděcích předpisech. Toto specifické postavení se též do jisté míry promítá i do jejich práva na soudní ochranu, v první řadě pokud jde o příslušnost soudů, které řeší spory týkající se postavení úředníků v rámci jejich úřadů.

Byť Generální statut představuje komplexní právní úpravu postavení úředníků, zmínku o jejich soudní ochraně či právu obrátit se ve věci svého postavení na soud, v Generálním statutu nenajdeme. Právní úprava soudní ochrany úředníků a správního soudnictví vůbec je tak obsažena v Zákoníku správního soudnictví (*Code de justice administrative*), který nabyl účinnosti 1. ledna 2001 a představuje kodifikaci pravidel upravujících správní soudnictví.¹²⁾ Do doby nabytí účinnosti tohoto zákoníku byla tato pravidla roztržštěna ve velkém množství různých předpisů. Je poměrně zajímavé, že ke kodifikaci roztržštěných pravidel došlo až v roce 2001, když již od roku 1987, kdy byly zřízeny odvolací správní soudy, fungovala soustava správních soudů v podstatě v podobě, v jaké působí dnes. Na druhé straně roztržštěnost a mnohdy i zmatečnost pravidel upravujících správní soudnictví zapříčinila, že se vyvinula poměrně bohatá rozhodovací praxe Státní rady, která prostřednictvím svých rozhodnutí dotvářela existující pravidla či podávala jejich výklad a definovala různé principy platné pro oblasti, které byly předmětem jejich rozhodnutí.

Pro spory mezi úředníky a (zpravidla) úřady, do kterých daný úředník náleží, jsou v prvním stupni příslušné správní soudy (*tribunaux administratifs*). Jejich působnost pro oblast správního soudnictví je obecně upravena v čl. 311-1 Zákoníku správního soudnictví, dle kterého jsou **správní tribunály** (kterých je 42) příslušné v prvním stupni pro spory v oblasti správního práva, pokud nejsou vyhrazeny Státní radě (*Les tribunaux administratifs sont, en premier ressort, juges de droit commun du contentieux administratif, sous réserve des compétences que l'objet du litige ou l'intérêt d'une bonne administration de la justice conduisent à attribuer au Conseil d'Etat.*). Místní příslušnost správních tribunálů je poté vymezena následovně v čl. 312-12 Zákoníku:

¹²⁾ Text zákoníku je k dispozici na: www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGI-TEXT000006070933.

- a) spory týkající se jednotlivce, včetně těch, které se týkají finančních záležitostí úředníků či jiných zaměstnanců státu, dalších veřejných institucí, samosprávných celků či Francouzské národní banky, náleží do místní příslušnosti správního tribunálu v obvodu, kde se nachází místo, resp. úřad, kde je přidělen daný úředník, kterého se napadená věc týká;
- b) ve sporech, jejichž předmětem je buď jmenování, nebo změna místa, kam je daný úředník přidělen, je místně příslušný soud, v jehož obvodu se nachází místo, kam má být daný úředník nově přidělen;
- c) pokud je předmětem sporu rozhodnutí úřadu, které se týká odvolání úředníka z funkce, nástupu do důchodu nebo všech jiných opatření majících za následek přerušování výkonu funkce úředníka, nebo pokud se spor týká bývalého úředníka nebo takového, který nebyl přidělen k žádnému úřadu k datu, kdy bylo přijato napadené rozhodnutí, je místně příslušný tribunál, do jehož obvodu náleží místo, kde se nachází úřad, do něhož byl dotčený úředník přidělen naposledy;
- d) pokud je žalobou napadáno rozhodnutí, které se vztahuje na větší počet osob (a týká se zejména seznamů úředníků určených k služebnímu postupu, zápisů porot o zkouškách či konkurzech, jmenování, povyšování atd.), je místně příslušným správním tribunálem ten, v jehož obvodu se nachází sídlo úřadu, do něhož spadá osoba, která napadené rozhodnutí vydala.

Francouzské správní soudnictví je dvojinstanční, přičemž odvolání proti rozhodnutím soudu prvního stupně je možné, pokud to u konkrétních typů sporů zákon nevylučuje. Nutno dodat, že v posledních letech došlo k poměrně významným změnám, které se týkaly přípustnosti opravných prostředků k různým typům sporů. Zákoník vymezuje v čl. 811-1 typy sporů, kde správní tribunál rozhoduje jako soud v první, a zároveň poslední, instanci a kde proti rozhodnutím v daných věcech není přípustný opravný prostředek, resp. odvolání. Do konce roku 2013 ve věcech úředníků takto rozhodoval správní tribunál o věcech týkajících se hodnocení a známkování úředníků a o disciplinárních opatřeních. Nicméně příslušné ustanovení, které tyto typy sporů svěřovalo správnímu tribunálu jako soudu rozhodujícímu v první a poslední instanci, bylo zrušeno a tak od roku 2014 neobsahuje Zákoník žádné konkrétní typy sporů týkajících se postavení úředníků, proti kterým by nebylo možné podat opravný prostředek k odvolacímu soudu.

Odvolacími soudy pro rozhodnutí vydaná správními tribunály jsou **správní odvolací soudy** (*les cours administratives d'appel*), kterých existuje osm¹³⁾.

Ve správním soudnictví a ve sporech, které se týkaly úředníků a jejich posta-

¹³⁾ Tyto odvolací soudy sídlí v Paříži, Lyonu, Nancy, Nantes, Bordeaux, Marseille, Douai a Versailles.

vení, sehrála klíčovou roli **Státní rada**, která v rámci správního soudnictví působí především jako kasační soud, přičemž si nicméně zachovala určité pravomoci rozhodovat meritorně jako soudní orgán rozhodující v první a zároveň poslední instanci (viz níže). Pokud jde o její roli ve sporech týkající se úředníků a jejich postavení, byla Státní rada orgánem, který měl historicky velký význam na úpravu postavení úředníků v rámci francouzské veřejné služby, a to prostřednictvím velmi bohaté judikatury. Nicméně po několika reformách, které měly dopad na její působnost, přičemž poslední z nich proběhla v roce 2010, kdy byl vydán dekret 2010-164 z 22. února 2010, který poměrně významně omezil její kompetence pro spory týkající s postavení úředníků. Nicméně i tak hraje stále významnou roli jako soudní orgán, který je na základě vymezení v čl. 311-1 příslušný pro rozhodování v prvním a zároveň posledním stupni pro:

- a) žaloby, kterými jsou napadeny nařízení Prezidenta republiky a dekrety (tato kompetence je velmi významná, neboť některé akty ať již obecné nebo individuální povahy vztahující se k postavení úředníků, jsou přijímány na základě dekretů, např. některé zvláštní statuty upravující konkrétní sbory úředníků, jmenování do funkcí či ukončení funkcí určitých úředníků Prezidentem republiky nebo ministry prostřednictvím jimi vydaných dekretů),
- b) žaloby, kterými jsou napadeny obecně závazné akty vydávané ministry nebo jinými úřady s celostátní působností a též jejich oběžníky či instrukce mající obecný význam,
- c) spory týkající se nábora a disciplinárních opatření vůči úředníkům jmenovaným do jejich funkcí na základě dekretů prezidenta Republiky dle ustanovení 13 odstavce 3 francouzské ústavy¹⁴⁾ a článků 1 a 2 nařízení č. 58-1136 z 28. listopadu 1958 týkajícího se jmenování do civilních a vojenských funkcí státu.

3. Žaloba podaná úředníkem

3.1. Typy řízení v rámci správního soudnictví

V zákoníku správního soudnictví není obsažen výčet typů žalob, se kterými se lze obrátit na správní soudy. Nicméně existuje několik typologií žalob, které byly vytvořeny francouzskou právní naukou. Typologie správních žalob, která je asi nejvíce využívána, a to jak v odborné literatuře, tak v obecných volně přístupných informacích o francouzském správním soudnictví, je typologie Édouarda Laferrière, místopředsedy Státní rady v letech 1886 až 1898, který definoval čtyři druhy žalob, kterými jsou vymezena správní řízení ve věci postavení úředníků¹⁵⁾:

¹⁴⁾ K dispozici na: www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution_11-2011.pdf.

¹⁵⁾ LAFERRIÈRE, E., *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2 vol., 2^e éd.: Paris, Berger-Levrault, réimpression LGDJ 1989.

a) *Řízení, resp. žaloby týkající se překročení pravomocí (le contentieux de l'excès de pouvoir)*

Přestože tento typ žaloby není nikde v psaném právu výslovně upraven, představuje asi nejčastější případy, které jsou řešeny ve správním soudnictví. Tento způsob kontroly veřejné správy byl postupně vymezen rozhodovací praxí Státní rady. Rozhodnutí Státní Rady *Dame Lamotte* ze 17. února 1950¹⁶⁾ vymezilo princip, podle kterého každé rozhodnutí správního orgánů může být předmětem žaloby směřující na překročení pravomoci daného správního orgánu. Tímto typem žaloby se tedy obecně žalobce domáhá soudní kontroly napadeného rozhodnutí s tím, že soudce má možnost buď potvrdit dané rozhodnutí, nebo zrušit, pokud dospěje k závěru, že napadeným rozhodnutím překročil úřad své pravomoci. Pokud dojde ke zrušení rozhodnutí, působí rozsudek retroaktivně, tzn. ruší účinky napadeného rozhodnutí od počátku.

b) *Tzv. řízení v plné pravomoci (le recours de pleine juridiction¹⁷⁾/de plein contentieux)*

Toto řízení je charakterizováno rozšířenými pravomocemi soudce. Jeho pravomoc se totiž neomezuje pouze na možnosti napadené rozhodnutí potvrdit nebo zrušit. Soudce zde má možnost napadené rozhodnutí správního orgánu nejen pozměnit, ale též nahradit novým na základě jeho uvážení! Kromě toho, pokud by byla napadeným rozhodnutím způsobena žalobci škoda, může navíc soud rozhodnout o její výši a povinnosti náhrady.

c) *Řízení o výkladu a souladu se zákonem (le contentieux de l'interprétation et de l'appréciation de légalité)*

V tomto řízení soudce deklaruje, zda je či není napadené rozhodnutí v souladu se zákonem. Případy, kdy by takto soudce rozhodoval meritorně a v rozsudku se omezil na konstatování, zda rozhodnutí bylo vydáno či nikoliv v souladu se zákonem, se příliš nevyskytují.

d) *Řízení represivní (les contentieux de répression)*

V tomto případě rozhodnutí správního soudu spočívá v rozhodování o sankcích za chování, které je v rozporu s nějakou normou správního práva. Výsledkem rozhodnutí v tomto řízení je tedy především uložení nějaké sankce, zejména pokuty.

¹⁶⁾ Viz www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007636577&dateTexte=.

¹⁷⁾ Francouzský výraz „*recours de pleine juridiction*“ je mnohdy obtížně vysvětlitelný i pro samotné Francouze, v zásadě je tento výraz zkratkou, která má charakterizovat tento typ řízení jako řízení, kde soudce má oproti jiným typům řízení rozšířené pravomoci co se týká možnosti jeho rozhodování.

3.2. Žaloby a spory týkající se postavení úředníků

Jak již bylo zmíněno, z výše uvedených čtyř typů žalob, resp. řízení před správním soudem, je nejčastěji uplatňována první z nich, tedy žaloba, kterou je rozhodnutí správního orgánu napadeno z důvodu překročení pravomoci orgánu, který napadené nařízení vydal. Toto platí i pro žaloby, které jsou v rámci správního soudnictví podávány ve věcech postavení úředníků.

Žaloby podávané k správním soudům, které se týkají postavení úředníků v rámci francouzské veřejné služby, tvoří nezanedbatelnou část ze všech podaných žalob. Např. dle statistik z roku 2004 byl podíl žalob týkajících se veřejné služby 24% ze všech žalob podaných k správním tribunálům, dále 13% ze všech žalob podaných odvolacím správním soudům a 25% podaných Státní radě coby soudu rozhodujícím v první a poslední instanci.¹⁸⁾ Druhů rozhodnutí, která jsou napadána, je celá řada a i když je obtížné je nějakým způsobem kategorizovat, lze říci, že rozhodnutí, která jsou nejčastěji napadána, se především týkají:

- 1) nábore úředníků prostřednictvím konkurzů, kdy jsou rozhodnutí napadána především neúspěšnými kandidáty, pro které představuje podání žaloby v podstatě jedinou a poslední možnost, jak uplatnit svá tvrzená práva. Rozhodnutí dotčených úřadů, která stanoví jednak přípustnost a podmínky účasti na konkurzu a pak seznam přijatých uchazečů jsou v podstatě (ve francouzských podmínkách) správními rozhodnutími, která se dotýkají širšího okruhu osob. Každé z těchto rozhodnutí tak může být napadeno z důvodu překročení pravomocí daného úřadu, který rozhodnutí vydal. Lhůta pro podání žaloby počíná běžet ode dne, kdy se uchazeč dozvěděl o rozhodnutí o nepřijetí, ať již k účasti na konkurzu či o nepřijetí do funkce. Podmínky a přípustnost žalob týkajících se konkurzů byly v průběhu let poměrně významně dotvářeny Státní radou prostřednictvím jejích rozhodnutí. Dle jejích rozhodnutí například nelze napadnout žalobou samotné zkoušky, které jsou součástí konkurzu, pokud není porotou ještě vydáno příslušné rozhodnutí¹⁹⁾. Stejně tak jsou nepřípustné žaloby podané proti rozhodnutím vztahujícím se ke konkurzu (zejména rozhodnutím o přijetí) osobami, které nepodaly přihlášku do konkurzu²⁰⁾ nebo sice přihlášku podaly, ale bez řádného důvodu se ke konkurzu nedostavily²¹⁾. Dále neúspěšný kandidát nemůže podat žalobu napadající pouze výsledky konkurzu týkající se jeho, pokud jsou stanoveny rozhodnutím ve formě seznamu přijatých a nepřijatých kandidátů, neboť toto rozhodnutí má povahu rozhodnutí hromadného, které je „nedělitelné“.²²⁾

¹⁸⁾ Cahiers de la fonction publique, 2005, n° 249, s. 9.

¹⁹⁾ Rozhodnutí Státní rady z 22. října 1975, Coussière.

²⁰⁾ Rozhodnutí Státní rady z 18. listopadu 1994, Gerolami.

²¹⁾ Rozhodnutí Státní rady z 12. dubna 1967, Poncin.

²²⁾ Rozhodnutí Státní rady z 20. června 1990, Carvalho.

Pokud jde o soudní přezkum rozhodnutí týkajících se konkurzů, soudce dále nikdy nemůže nahrazovat napadené rozhodnutí svým rozhodnutím, pokud jde o hodnocení jednotlivých kandidátů. V tomto případě striktně platí princip, že pouze porota může rozhodovat o hodnocení jednotlivých kandidátů a na tomto hodnocení založit své rozhodnutí.²³⁾

V rámci správního řízení týkajícího se konkurzů judikatura Státní rady dovodila, že soudci by obecně měli v rámci správního soudního řízení též hledat obecné právní zásady, které by se i bez podpory v psaném právu měly aplikovat na organizaci konkurzů²⁴⁾ (*principes généraux du droit applicables même sans texte, en matière d'organisation des concours*). Správní soudnictví, zejména rozhodovací praxe Státní rady tak hraje v dotváření pravidel a obecných principů, které se týkají úředníků a jejich postavení ve francouzské veřejné službě klíčovou roli. V případě konkurzů²⁵⁾ tak soudní praxe dovodila čtyři principy, kterými jsou hodnocení kandidátů pouze a jen na základě jejich schopností; nutnost posuzování kandidátů v rámci konkurzu vždy objektivně, rovnost mezi kandidáty a v neposlední řadě potvrzení poroty jako jediného subjektu, který může provádět hodnocení kandidátů a vydávat výsledky konkurzů.²⁶⁾

2) disciplinárních opatření, včetně takových jako je odvolání z funkce či propuštění, která tvoří druhou velkou skupinu záležitostí týkajících se úředníků, jenž jsou předmětem soudního řízení před správními soudy. V psaném právu opět nejsou stanovena přesná pravidla týkající se žalob, které směřují proti rozhodnutím v disciplinárních věcech. Je tedy opět třeba vycházet z rozhodovací praxe Státní rady. Pokud jde o přípustnost žaloby, žalobou může být napadeno pouze konečné rozhodnutí disciplinární povahy, nelze tedy napadnout disciplinární řízení jako takové²⁷⁾. Stejně tak aktivně legitimován může být pouze úředník, jehož se rozhodnutí disciplinární povahy týká, ve výjimečných případech třetí osoby, které mají ve věci nějaký právní zájem, např. dědicové úředníka²⁸⁾. Aktivně legitimovaná k podání žaloby napadající rozhodnutí disciplinární povahy tak nemůže být žádná třetí osoba.

Pokud přejdeme od procesní k věcné stránce, pak role správních soudů ve sporech, kterými jsou napadána rozhodnutí disciplinární povahy, spočívá především v posuzování, zda rozhodnutí disciplinární povahy přijal orgán, který k tomu má

²³⁾ Rozhodnutí Státní rady z 8. února 1965, Tremblay.

²⁴⁾ Rozhodnutí Státní rady z 13. července 1967, Geslin.

²⁵⁾ K problematice dopadů soudní praxe na pravidla týkající se konkurzů více: LASSERRE, B., DELARUE, J. M., *Le juge et led concours de recrutements des fonctionnaires*: Paris, AJDA, 1983.

²⁶⁾ DORD, O. *Droit de la fonction publique*. 2^e édition. Paris: Presses Universitaires de France, 2012, s. 345.

²⁷⁾ Rozhodnutí Státní rady z 27. ledna 1982, Mme Pelletier.

²⁸⁾ Rozhodnutí Státní rady z 28. února 2007, Cerazari.

pravomoc a zda byla dodržena všechna pravidla, kterými se disciplinární řízení musí řídit. V tomto smyslu zejména soud posuzuje, zda měl úředník, kterého se disciplinární řízení týká umožněno právo nahlédnout do jeho osobní složky, která je o něm vedena a spisu, který se dotýká jeho disciplinárního řízení, dále zda bylo dodržené předepsané složení disciplinárního orgánu, který přijal napadené rozhodnutí disciplinární povahy, a v neposlední řadě, zda bylo napadené rozhodnutí řádně odůvodněno.²⁹⁾

- 3) kariérního postupu, kdy je každý úředník oprávněn napadnout rozhodnutí, která se ho týkají. Každý úředník tak může napadnout například jmenování nebo povyšování jiných úředníků v rámci jeho sboru a stupni zařazení, a to za předpokladu, že rozhodnutí o jmenování nebo povýšení jiného úředníka může úředníkovi, který dané rozhodnutí napadl, přivodit nějakou újmu. Těchto žalob není příliš velké množství, jako příklad může sloužit situace, kdy úředník, který nespňuje požadavky pro jmenování do nějaké funkce či povýšení v rámci daného sboru, je do takové funkce jmenován či povýšen, a to na úkor jiného úředníka, který předepsané požadavky naplňuje.³⁰⁾
- 4) finančních záležitostí úředníka, zejména v případě, kdy je úředníkovi na základě rozhodnutí příslušného správního úřadu či orgánu neoprávněně odepřeno či kráceno nějaké finanční plnění. V případě, kdy se úředník domáhá nějakého finančního plnění, rozhoduje soudce zpravidla nikoliv pouze o otázce, zda daným rozhodnutím překročil daný úřad svoji pravomoc, ale též rozhoduje o případné náhradě újmy. V takových případech se tedy jedná o výše zmíněné řízení v plné pravomoci (*le recours de pleine juridiction*).

3.3. Výkon a účinek rozhodnutí správních soudů

Rozhodnutí správních soudů, kterým se ruší rozhodnutí správního úřadu, jež bylo napadeno žalobou, může obecně vyvolat trojí účinek, a to účinek, kterým se napravuje postavení úředníka, jež bylo napadeným rozhodnutím dotčeno, dále účinek, kterým by se mělo upravit postavení úředníka do budoucna, tedy pro období po vydání rozsudku správním soudem, a konečně účinek, který se týká náhrady případné újmy, pokud danému úředníkovi nějaká újma napadeným rozhodnutím správního úřadu vznikla.

Tyto účinky lze popsat na příkladu zrušení rozhodnutí, kterým byl úředník propuštěn³¹⁾, což je asi nejtvrďší forma sankce v rámci francouzské veřejné služ-

²⁹⁾ DORD, O., op. cit. 2, s. 347.

³⁰⁾ Rozhodnutí Státní rady z 26. prosince 1925, Rodière.

³¹⁾ Více k tématu výkonu soudních rozhodnutí: DELACOURT, E. *Les conséquences de l'annulation par le juge administratif d'une mesure d'éviction d'un fonctionnaire*: *Gaz. cnes*, červenec 2000, s. 58.

by. V takovém případě musí dojít k „narovnání“ právního postavení úředníka, ke kterému musí úřad přistoupit z úřední povinnosti, tzn. aniž by k tomu musel být dotčenou osobou vyzván.³²⁾ Narovnání postavení úředníka musí mít vždy retroaktivní povahu, což znamená, že narovnání právního postavení úředníka je účinné zpětně ke dni účinnosti rozhodnutí, které bylo soudem zrušeno. Na úředníka, který byl propuštěn na základě rozhodnutí, které následně správní soud zrušil, tak musí být hleděno jako by nikdy nepřestal vykonávat svoji funkci³³⁾. Judikatura též dovodila, že příslušný úřad, kam je daný úředník opětovně zařazen, musí na záležitosti související s jeho opětovným zařazením do funkce aplikovat právní předpisy účinné v době, kdy bylo přijato soudem zrušené rozhodnutí³⁴⁾, což se neobejde bez různých praktických problémů zejména v případě, kdy soudní spor trval delší dobu, během které došlo ke změnám příslušných právních předpisů. Součástí narovnání právního postavení úředníka je též narovnání jeho práv týkajících se sociálního zabezpečení, zejména práva na důchod. V tomto smyslu je i pro účely výpočtu doby odchodu do důchodu a výše důchodu období, po které úředník nevykonával funkci, počítáno jako by k přerušení výkonu funkce nedošlo³⁵⁾.

Nežřídká dochází k situacím, kdy rozhodnutím správního orgánu či úřadu je způsobena úředníkovi újma. Pokud je pak takové rozhodnutí správním soudem zrušeno, otevírá se otázka náhrady újmy. Obecně má úředník právo požadovat náhradu újmy, která mu byla způsobena nezákonným rozhodnutím dotčeného správního orgánu či úřadu. Soudní praxe dovodila opět několik kritérií, kterými se řídí náhrada újmy a její výše. Při určení výše náhrady újmy by se mělo přihlídnout ke skutečné újmě, kterou daný úředník utrpěl, k závažnosti pochybení úřadu, který zrušené rozhodnutí vydal, ale též k tomu, zda nenastala nějaká pochybení ze strany úředníka.

Existují nicméně výjimky, kdy náhrada újmy přiznána není. Judikatura dovodila, že důvodem pro zamítnutí náhrady újmy může být situace, kdy sice rozhodnutí týkající se daného úředníka je soudem z nějakého důvodu (zpravidla formální nedostatky, procesní pochybení úřadu) zrušeno, ale důvody, které daný úřad vedly k jeho vydání, byly fakticky závažné.³⁶⁾

³²⁾ Rozhodnutí Státní rady z 9. února 1955, Cne de Joinville-le-Pont.

³³⁾ Rozhodnutí Státní rady z 26. prosince 1925, Rodière.

³⁴⁾ Rozhodnutí Státní rady z 13. červenec 1956, Barbier.

³⁵⁾ Rozhodnutí Státní rady z 25. února 1998, Cne de Brives-Charensac.

³⁶⁾ Takovou situaci byl případ policejního důstojníka propuštěného z důvodu, že nutil své podřízené, aby pro něj v rámci jejich služby vykonávali různé pomocné práce u něj v domácnosti. Rozhodnutí, na základě kterého byl důstojník propuštěn, soud z důvodů formálního pochybení dotčeného úřadu zrušil, nicméně vzhledem k tomu, že k vydání rozhodnutí vedly závažné důvody, nebyl přiznán nárok na náhradu újmy (Rozhodnutí Státní rady ze dne 9. února 2011, Patrick).

4. Shrnutí

Francouzská veřejná služba je regulována komplexní právní úpravou, kterou představují čtyři zákony tvořící Generální statut veřejné služby a velké množství prováděcích právních předpisů. I přes tuto komplexnost jsou obecná pravidla, která se týkají možnosti úředníků domáhat se soudní ochrany (v případě, že je nějakým rozhodnutím správního úřadu dotčeno jejich postavení), obsažena v procesních předpisech vztahujících se ke správnímu soudnictví, konkrétně v Zákoníku správního soudnictví, který představuje kodifikaci pravidel upravujících správní soudnictví. Vyčleněním správních soudů ze soustavy soudů obecných vznikl autonomní systém správního soudnictví, který je poměrně ojedinělý i na evropské úrovni. Pokud se tedy úředník obrátí na soud, resp. podá žalobu, je jeho případ posuzován specializovanými soudy, od kterých se očekává, že vzhledem ke své specializaci budou případ posuzovat právě v kontextu specifické právní úpravy a problematiky veřejné služby. Zákoník správního soudnictví je obecným předpisem, který obsahuje obecná procesní pravidla pro oblast správního soudnictví, a nenajdeme v něm příliš mnoho ustanovení, která by se vztahovala výhradně k řízením týkajícím se veřejné služby a postavení úředníků. To je docela zajímavé s ohledem na to, že pokud jde o hmotné právo, je právní úprava veřejné služby skutečně komplexní až přebujelá. Určitými výjimkami takových speciálních procesních ustanovení je například stanovení místní příslušnosti soudů ve věcech postavení úředníků či stanovení příslušnosti správních soudů pro jednotlivé typy kauz. O to větší je nicméně role rozhodovací praxe soudů, kdy zejména Státní rada v průběhu mnoha desetiletí vymezila nejen konkrétní pravidla týkající se práva úředníků na soudní ochranu, ale také obecné principy. Nejčastějším typem řízení ve věcech veřejné služby a postavení úředníků jsou řízení týkající se překročení pravomocí, kdy úředník napadá rozhodnutí správního orgánu, které se ho nějakým způsobem dotýká a které je napadáno pro překročení pravomocí daného úřadu či rozpor s dotčenými obecně závaznými předpisy, kterými se postavení daného úředníka řídí. Nejčastěji jsou napadána rozhodnutí, která se týkají především kariéry úředníka, a to od konkurzů přes kariérní postup až po ukončení kariéry. Samostatnou oblast představují žaloby, kterými jsou napadána rozhodnutí o disciplinárních opatřeních, zejména pokud je předmětem takového opatření propuštění daného úředníka z funkce.

Daniel Hoda