

Veronika Tomoszková, Maxim Tomoszek

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Tschechien¹

I. Rechtsgrundlagen

Die Rechtsgrundlagen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Tschechien gehen von der Verfassungsebene aus, denn die Verfassung der Tschechischen Republik² setzt bereits seit dem Zeitpunkt ihrer Verabschiedung in Art. 91 die Existenz des Obersten Verwaltungsgerichts voraus.³ Weiterhin wird dessen Existenz in der Abgrenzung der Kompetenzen des Obersten Gerichts und des Verfassungsgerichts in Art. 87 Abs. 3 und Art. 92 erwähnt. Im Gegensatz zum Obersten Gericht und dem Verfassungsgericht war jedoch der Gesetzgeber nicht konsequent, denn er regelte z. B. weder das Verfahren über die Ernennung des Präsidenten und Vizepräsidenten des Obersten Verwaltungsgerichts noch ausführlich deren Kompetenzen. Dies ist wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass kein Oberstes Verwaltungsgericht oder kein entsprechendes Organ im Zeitpunkt der Annahme der Verfassung der Tschechischen Republik bestanden. Dies korrespondiert mit einem laxen Zugang zur Errichtung des Obersten Verwaltungsgerichts⁴ – die einschlägige rechtliche Regelung wurde erst fast zehn Jahre nach der Verabschiedung der Verfassung der Tschechischen Republik angenommen.

Konkret handelte es sich um das Gesetz Gbl. Nr. 150/2002 (Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO) und das Gesetz Gbl. Nr. 151/2002, wodurch einige Gesetze im Zusammenhang mit der Annahme der Verwaltungsgerichtsordnung geändert wurden. Die Verwaltungsgerichtsordnung ist nicht nur eine organisatorische, sondern auch vornehmlich eine prozessuale Vorschrift.⁵ Hierbei wird einerseits die Zivilprozessordnung unterstützend angewandt, andererseits jedoch auch die Verwaltungsordnung.⁶ Was die Stellung der Richter anbelangt, regelt das Gesetz Gbl. Nr. 6/2002 über Gerichte, Richter, Beisitzer und die staatliche Verwaltung der Gerichte, in der Fassung der letzten Vorschriften, eine Reihe von Fragen.

Auf Verfassungsebene ist noch die Charta der Grundrechte und -freiheiten zu erwähnen, welche die Existenz der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Art. 36 Abs. 2 implizit vorsieht. Zugleich sind völkerrechtliche Verpflichtungen der Tschechischen Republik nicht außer Acht zu lassen, insbesondere die Europäische Menschenrechtskonvention. Der

¹ Dieser Aufsatz ist im Rahmen des Projektes „Förderung der Bildung von exzellenten Forschungsteams und der interpersonellen Mobilität an der Palacky Universität in Olomouc II“ (POST-UP II) entstanden, reg. č. OPVK CZ.1.07/2.3.00/30.0041, das aus dem Europäischen Sozialfonds und dem Staatshaushalt der Tschechischen Republik finanziert wird.

² Verfassungsgesetz Gbl. Nr. 1/1993, Verfassung der Tschechischen Republik, in der Fassung der letzten Vorschriften.

³ T. Langášek, Komentář k § 91 Ústavy ČR, in: P. Rychetský/T. Langášek/T. Herc/P. Mlsna a kol (Hrsg.), Ústava České Republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář, Praha 2015, S. 956 f. (Kommentar zu Art. 91, in: Verfassung der Tschechischen Republik. Verfassungsgesetz über die Sicherheit der Tschechischen Republik. Kommentar).

⁴ V. Mikule, Kapitola XXVII. Správní soudnictví, in: D. Hendrych a kol. (Hrsg.), Správní právo. Obecná část, 8. Aufl., Praha 2012, S. 520 (Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Allgemeines Verwaltungsrecht).

⁵ Mikule, Fn. 4, S. 522.

⁶ V. Sládeček, Kapitola 2. Správní soudnictví v České Republice, in: V. Sládeček/V. Tomoszková a kol (Hrsg.), Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy, Praha 2010, S. 43 (Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Tschechischen Republik, in: Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Tschechischen Republik und ausgewählten europäischen Staaten).

EGMR beurteilt kritisch hauptsächlich die Abwesenheit der gerichtlichen Überprüfung der Entscheidungen über Ordnungswidrigkeiten in Tschechien, siehe z. B. die Entscheidung *Štefanec gegen Tschechien*⁷ (ebenso auch die Entscheidung *Lauko gegen die Slowakei*, die über ein sehr ähnliches System der Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen wie Tschechien verfügte).⁸ Konkret ist der EGMR der Ansicht, dass die Verhängung von Verwaltungsstrafen eine Entscheidungstätigkeit über strafrechtliche Anklagen nach Art. 6 EMRK darstellt und dass die Betroffenen die Chance haben müssen, ein unabhängiges und unparteiisches Gericht anzurufen. Nach der Einführung der gerichtlichen Überprüfung von Entscheidungen über Ordnungswidrigkeiten bestehen diese Vorbehalte nach wie vor in Bezug auf das sog. Blockverfahren⁹ fort.

Darüber hinaus kommt eine ziemlich große Anzahl von Bestimmungen in verschiedenen Gesetzen vor,¹⁰ die hauptsächlich die Befugnis und den Wirkungsbereich der Verwaltungsgerichte festlegen bzw. zudem manche prozessuale Aspekte regeln. Hierbei sind folgende Gesetze zu nennen: das Gesetz Gbl. Nr. 424/1991 über die Vereinigung in den politischen Parteien und politischen Bewegungen¹¹ in der Fassung der letzten Vorschriften, das Gesetz Gbl. Nr. 247/1995 über die Wahlen zum Parlament der Tschechischen Republik¹² in der Fassung der letzten Vorschriften, das Gesetz Gbl. Nr. 85/1996 über die Rechtsanwaltschaft¹³ in der Fassung der letzten Vorschriften, das Gesetz Gbl. Nr. 128/2000 über die Gemeinden (Gemeindeordnung)¹⁴ in der Fassung der letzten Vorschriften, und weitere. Eine prozessuale Sonderregelung ist z. B. im Gesetz Gbl. Nr. 106/1999 über den freien Zugang zu Informationen¹⁵ in der Fassung der letzten Vorschriften sowie im Gesetz Gbl. Nr. 7/2002 über das Verfahren in Angelegenheiten der Richter, Staatsanwälte und Gerichtsvollzieher¹⁶ in der Fassung der letzten Vorschriften enthalten.

Der Vollständigkeit halber sind die inneren organisatorischen Dokumente des Obersten Verwaltungsgerichts überdies anzuführen, wie die Geschäftsordnung, die Organisationsordnung, die Büro- und Aktenordnung sowie der Arbeitsplan.¹⁷

⁷ Erkenntnis des EGMR *Štefanec* gg. die Tschechische Republik, 18. 7. 2006 – Bsw75615/01.

⁸ Erkenntnis des EGMR *Lauko* gg. die Slowakei, 2.9.1998 – Bsw26138/95.

⁹ *J. Odehnalová*, Soudní přezkum rozhodnutí o přestupku a právo na spravedlivý proces, in: *Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe*. Sborník z mezinárodní konference konané 4. Října 2013, Praha 2013, S. 193 ff., verfügbar unter: <http://www.polac.cz/katedry/kvs/konfer/sborniky/odehnalova.pdf> (Gerichtliche Überprüfung der Entscheidungen über Übertretungen und das Recht auf ein faires Verfahren, in: *Übertretungen und Übertretungsverfahren aus der Sicht von Theorie und Praxis*).

¹⁰ *F. Rígel*, Komentář k § 12 SŘS, in: *L. Potěšil/V. Šimiček* a kol (Hrsg.), *Soudní řád správní*. Komentář, Praha 2014, S. 91 (Kommentar zu § 12 VwGO, in: *Verwaltungsgerichtsordnung*. Kommentar).

¹¹ Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

¹² Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR.

¹³ Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii.

¹⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

¹⁵ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

¹⁶ Zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.

¹⁷ Dokumente zugänglich in Tschechisch, siehe <http://www.nssoud.cz/Organizacni-dokumenty/art/48?menu=200>.

II. Spezialisiertes Gericht vs. ordentliche Gerichte

Die Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Tschechien wird von der Verwaltungsgerichtsordnung sowie zugleich subsidiär vom Gesetz über Gerichte und Richter geregelt.¹⁸ Derzeit ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Tschechien als spezialisierte Gerichtsbarkeit eingerichtet, trotzdem sind die Verwaltungsgerichte vom Aufbau der ordentlichen Gerichte nicht völlig getrennt, aber mit diesem auch nicht genau identisch. Im Unterschied zu den ordentlichen Gerichten ist der Instanzenzug der Verwaltungsgerichte nur zweistufig. In erster Instanz entscheiden Kreisgerichte in spezialisierten dreiköpfigen Senaten¹⁹ oder als spezialisierte Einzelrichter,²⁰ während im Aufbau der ordentlichen Gerichte das Bezirksgericht typischerweise das erstinstanzliche Gericht darstellt. Das Oberste Verwaltungsgericht entscheidet über die Rechtsmittel gegen Entscheidungen der Kreisgerichte (sog. Kassationsbeschwerde)²¹ sowie in ausgewählten Angelegenheiten ebenfalls als Gericht erster Instanz.²²

Die Einzelrichter entscheiden in der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Angelegenheiten der Rentenversicherung und Altersvorsorge, der Krankengeldversicherung, der Arbeitsbewerber und ihrer materiellen Absicherung nach den Vorschriften über die Beschäftigung, der Sozialpflege, der Hilfe in materieller Not und der staatlichen Sozialhilfe, ferner in Angelegenheiten der Ordnungswidrigkeiten, des internationalen Schutzes, der Unfallversicherung sowie in weiteren Angelegenheiten, die ein Sondergesetz näher regelt.²³ Die Regelung soll ein effektiveres Funktionieren der Verwaltungsgerichtsbarkeit erzielen.²⁴

Die Organisation des Obersten Verwaltungsgerichts ist etwas komplizierter, was dessen breite Agenda mit voneinander wesentlich unterscheidenden Bestandteilen widerspiegelt. Was die Spruchkörper betrifft, entscheidet das Oberste Verwaltungsgericht in Senaten, erweiterten Senaten oder Disziplinarsenaten. Bis Ende 2013 wurden Senate (heutzutage insgesamt 10 Senate) nach dem Kriterium der Agenda in zwei Kollegien (ein Kollegium für Sozial- und Verwaltungsangelegenheiten und ein Kollegium für Finanz- und Verwaltungsangelegenheiten) aufgeteilt, deren Aufgabe vornehmlich in der Vereinheitlichung der Rechtsprechung bestand; allerdings entschied das Plenum des Obersten Verwaltungsgerichts dann Ende des Jahres 2013 die Kollegien aufzulösen, um im Weiteren die vereinheitlichende Aufgabe selbst als Plenum zu erfüllen. Durch diese Entscheidung sollte ein breiterer professioneller Überblick der Richter mittels einer offenen fachkompetenten Diskussion im Rahmen des Gerichts als Ganzen gewährleistet werden, was die gesamte Anzahl von 34 Richtern²⁵ organisatorisch zulässt.²⁶

Die typischen Senate sind i. d. R. dreiköpfig;²⁷ in Wahlangelegenheiten, Angelegenheiten der politischen Parteien, der lokalen oder regionalen Volksabstimmungen und der Kompetenzstreitigkeiten entscheiden jedoch Senate mit sieben Mitgliedern.²⁸ Falls der

¹⁸ *Rigel*, Komentář k § 13 SŘS, Fn. 10, S. 101.

¹⁹ Vgl. § 31 Abs. 1 VwGO.

²⁰ Vgl. § 31 Abs. 2 VwGO.

²¹ Vgl. § 12 Abs. 1 VwGO und § 102–110 VwGO.

²² Vgl. § 12 Abs. 1 VwGO und z.B. § 95, 97 Abs. VwGO.

²³ Vgl. § 31 Abs. 2 VwGO.

²⁴ *Rigel*, Komentář k § 31 SŘS, Fn. 10, S. 184.

²⁵ Am Obersten Verwaltungsgericht sind zusätzlich noch 12 zeitweise zugewiesene Richter tätig.

²⁶ Siehe http://www.nssoud.cz/dokumenty/usneseni_plena_o_zruseni_kolegii.pdf.

²⁷ Vgl. § 16 Abs. 2 b VwGO.

²⁸ Vgl. § 16 Abs. 2 a VwGO.

Senat in der Entscheidungstätigkeit zu einer Auffassung kommt, die sich von der bereits ausgesprochenen Auffassung des Obersten Verwaltungsgerichts unterscheidet, legt er die Sache zur Entscheidung dem erweiterten siebenköpfigen Senat (bei der üblicherweise von den dreiköpfigen Senaten zu entscheidenden Agenda) oder dem neunköpfigen (bei der üblicherweise von den siebenköpfigen Senaten zu entscheidenden Agenda) vor.²⁹ Das Plenum entscheidet über die Veröffentlichung der Entscheidungen in der Gesetzesammlung, über die Stellungnahmen zur Entscheidungstätigkeit der Verwaltungsgerichte und über einige organisatorische Angelegenheiten.

Dem Obersten Verwaltungsgericht ist ebenso seit 2008 die Entscheidung über die Disziplinarverantwortung der Richter und Staatsanwälte sowie seit 2009 auch über die Disziplinarverantwortung der Gerichtsvollzieher anvertraut.³⁰ In solchen Angelegenheiten entscheiden sechsköpfige Senate, die jeweils aus einem Richter des Obersten Verwaltungsgerichts und einem Richter des Obersten Gerichts zusammengesetzt sind und ferner aus den Vertretern der anderen Professionen, je nach der Art der Disziplinarverantwortung der Richter der Senat um einen Richter, einen Rechtsanwalt, einen Staatsanwalt und um einen Vertreter einer anderen Profession (z. B. Hochschullehrer auf dem Gebiet der Rechtswissenschaft) erweitert. Darüber hinaus ist noch der aus drei Richtern des Obersten Gerichts und drei Richtern des Obersten Verwaltungsgerichts zusammengesetzte Senat zu nennen, der nach dem Gesetz Gbl. Nr. 131/2002 über die Entscheidung der Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Gerichten eingesetzt wurde.

Personell betrachtet besteht das Oberste Verwaltungsgericht aus dem Präsidenten des Gerichts, dem Vizepräsidenten des Gerichts, den Vorsitzenden der Kollegien, den Vorsitzenden der Senate und weiteren Richtern (§ 13 Abs. 1 VwGO).

III. Kreis der angreifbaren Verwaltungsentscheidungen

1. Allgemeines

Gemäß Art. 90 der Verfassung der Tschechischen Republik sind die Gerichte berufen, dem Schutz der Rechte zu dienen.³¹ Im Sinne des § 2 VwGO gewähren die Verwaltungsgerichte den Schutz der subjektiven öffentlichen Rechte³² der natürlichen und juristischen Personen. Die Verwaltungsgerichte entscheiden so typischerweise z. B. nicht nur über Klagen gegen Entscheidungen der Verwaltungsorgane oder gegen rechtswidrige Eingriffe der Verwaltungsorgane, sondern auch in anderen Angelegenheiten, die das Gesetz bestimmt. Für die Verfolgung der subjektiven Privatrechte sind die ordentlichen Gerichte zuständig, die sich nach dem Gesetz Gbl. Nr. 99/1963 (Zivilprozessordnung, ZPO) richten. Es handelt sich um Rechte, die sich aus den zivilrechtlichen, familienrechtlichen, handelsrechtlichen und arbeitsrechtlichen Verhältnissen ergeben.³³

²⁹ Vgl. § 16 Abs. 3 VwGO und § 6a Abs. 7 der Geschäftsordnung des Obersten Verwaltungsgerichts (verfügbar unter: http://www.nssoud.cz/dokumenty/jednaci_rad_2014.pdf).

³⁰ Vgl. § 3 des Gesetzes Gbl. Nr. 7/2002 über das Verfahren in Angelegenheiten der Richter, Staatsanwälte und Gerichtsvollzieher.

³¹ Vgl. *Langášek*, Kommentar k § 90 Ústavy ČR, in: *Rychetský/Langášek/Herc/Mlsna* a kol, Fn. 3, S. 950.

³² Zum Begriff der subjektiven öffentlichen Rechte vgl. *V. Vopálka*, *Pravomoc správních soudů*, in: *V. Vopálka* (Hrsg.), *Nová úprava správního soudnictví*, Praha 2003, S. 20 (Kompetenz der Verwaltungsgerichte, in: Neue rechtliche Ausgestaltung des Verwaltungsgerichtsbarkeit); *L. Potěšil*, *Komentář k § 2 SRŠ*, in: *L. Potěšil/V. Šimíček* a kol (Hrsg.), *Soudní řád správní. Komentář*, Praha 2014, S. 27 f. (Kommentar zu § 2 VwGO, in: *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*).

³³ *V. Sládeček*, *Obecné správní právo*, 3. Aufl., Praha 2013, S. 426 f. (Allgemeines Verwaltungsrecht).

In Bezug auf die Aktivitäten der öffentlichen Verwaltung ist ein Dualismus der gerichtlichen Überprüfung in Tschechien eingeführt, den bereits die Tschechoslowakische Verfassung aus dem Jahre 1920 kannte.³⁴ Unter dem Dualismus ist zu verstehen, dass grundsätzlich Verwaltungsgerichte entscheiden, es jedoch auch solche Fälle gibt, in denen ordentliche Gerichte entscheiden. Die Verwaltungsentscheidungen³⁵ werden von Verwaltungsorganen danach erlassen, welche Rechtsnatur die von der jeweiligen Entscheidung betroffenen Rechte besitzen, d. h. ob es sich um subjektive öffentliche Rechte oder subjektive Privatrechte handelt. Wenn Verwaltungsorgane in privatrechtlichen Angelegenheiten (wie in der Verwaltung des Vermögens der territorialen Selbstverwaltungseinheiten oder in arbeitsrechtlichen Angelegenheiten) entscheiden, wird hierbei der Schutz der betroffenen Rechte laut dem 5. Teil der ZPO³⁶ von den ordentlichen Gerichten durchgeführt.

Falls die subjektiven Rechte durch eine andere Verfügung eines Verwaltungsorgans als eine Verwaltungsentscheidung oder umgekehrt durch die Untätigkeit des Verwaltungsorgans betroffen sind, wird die Überprüfung durch Verwaltungsgerichte durchgeführt. Das Oberste Verwaltungsgericht judizierte sogar, dass „der Schutz gegen die Untätigkeit des Verwaltungsorgans nicht nur aus dem Grund abzulehnen ist, dass der materiell-rechtliche Anspruch privatrechtlicher Natur ist“,³⁷ Im Falle der Untätigkeit des Verwaltungsorgans hängt es also nicht davon ab, welche Rechtsnatur das betroffene subjektive Recht besitzt.

Der Umfang der Überprüfung durch Verwaltungsgerichte ist vom Kreis der Angelegenheiten bestimmt, über welche die Gerichte berechtigt sowie verpflichtet sind zu verhandeln und zu entscheiden.³⁸ Gemäß § 4 Abs. 1 VwGO entscheiden die tschechischen Verwaltungsgerichte über: 1) Klagen gegen Entscheidungen von Verwaltungsorganen, die den größten Teil der Agenda der Verwaltungsgerichte bilden³⁹; 2) Klagen gegen die Untätigkeit von Verwaltungsorganen (sog. Untätigkeitsklagen); 3) Klagen gegen rechtswidrige Eingriffe von Verwaltungsorganen (sog. Zwangsklagen); 4) Kompetenzklagen.

Außerdem entscheiden die Verwaltungsgerichte gemäß § 4 Abs. 2 VwGO über den Antrag auf Aufhebung einer Allgemeinverfügung oder eines Teiles davon, ferner über Wahlangelegenheiten, über Angelegenheiten der lokalen oder regionalen Volksabstimmungen sowie über Angelegenheiten der politischen Parteien und politischen Bewegungen.

³⁴ Art. 105 Abs. 1 der Tschechoslowakischen Verfassung aus dem Jahre 1920 (Gesetz Gbl. Nr. 121/1920). Siehe *Potěšil*, Komentář k § 2 SŘS, Fn. 32, S. 27.

³⁵ Unter der Verwaltungsentscheidung ist nach der Verwaltungsordnung aus dem Jahre 2004 sowie nach der Verwaltungsgerichtsordnung eine Verfügung eines Verwaltungsorgans zu verstehen, „wodurch Rechte und Pflichten begründet, abgeändert, aufgehoben oder verbindlich bestimmt werden.“ Es handelt sich also um eine materielle Auffassung der Verwaltungsentscheidung.

³⁶ Siehe § 7 ZPO.

³⁷ Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 14. 7. 2004, Az. 5 As 31/2003-49, veröffentlicht unter Nr. 487/2005 Entscheidungssammlung des Obersten Verwaltungsgerichts (Sb. NSS).

³⁸ *A. Winterová*, *Civilní právo procesní*, 6. Aufl., Praha 2011, S. 23 (Zivilprozessrecht).

³⁹ *Potěšil*, Komentář k § 4 SŘS, Fn. 32, S. 35.

2. Klagen gegen Entscheidungen eines Verwaltungsorgans

Die Verwaltungsgerichtsordnung geht von der materiellen Definition der Verwaltungsentscheidung aus – darunter wird eine Verfügung eines Verwaltungsorgans verstanden, wodurch die Rechte oder Pflichten natürlicher oder juristischer Personen begründet, abgeändert, aufgehoben oder verbindlich bestimmt werden (§ 65 Abs. 1 VwGO). Nach der Verwaltungsgerichtsordnung sowie der Rechtsprechung des Obersten Verwaltungsgerichts umfasst die gesetzliche Definition vier Elemente, die kumulativ erfüllt werden müssen: 1) Die Entscheidung wurde durch ein Organ der vollziehenden Gewalt oder gemäß § 4 Abs. 1 lit. a VwGO durch ein anderes in der Definition angeführtes Organ erlassen.⁴⁰ 2) Dieses Organ entschied über die Rechte oder Pflichten natürlicher oder juristischer Personen. 3) Es handelt sich um die Entscheidungstätigkeit im Bereich der öffentlichen Verwaltung.⁴¹ 4) Durch die Entscheidung sind subjektive öffentliche Rechte betroffen.⁴²

Die Aktivlegitimation zur Einreichung der Klage gegen die Verwaltungsentscheidung ist in § 65 VwGO festgelegt. In erster Linie kann die Klage von der Person erhoben werden, die behauptet, dass sie unmittelbar in ihren Rechten durch die angefochtene Entscheidung oder infolge der Verletzung ihrer Rechte im vorangegangenen Verfahren beeinträchtigt wurde. Laut Judikatur des Obersten Verwaltungsgerichts reicht zur Aktivlegitimation lediglich die Behauptung, dass die subjektiven Rechte beeinträchtigt seien; es ist nicht nötig, dass es zur Beeinträchtigung der subjektiven Rechte kommt, sondern es genügt ein negativer Eingriff in die Sphäre des Adressaten der Entscheidung.

Gemäß § 65 Abs. 2 VwGO kann auch ein Beteiligter des Verfahrens, das zum Erlass der angefochtenen Entscheidung führte, die Klage gegen eine Entscheidung eines Verwaltungsorgans einreichen, falls dies der Aktivlegitimation gemäß § 65 Abs. 1 VwGO nicht entspricht und wenn er behauptet, durch das Vorgehen des Verwaltungsorgans derartig in den ihm zustehenden Rechten beeinträchtigt worden zu sein, dass dies eine gegenwärtige Entscheidung zur Folge haben könnte.

Die Verwaltungsgerichtsordnung regelt ebenso die besondere Klagslegitimation zum Schutz des öffentlichen Interesses (also nicht zum Schutz der subjektiven Rechte), und zwar je nachdem, wem diese gemäß § 66 VwGO zusteht: 1) dem Verwaltungsorgan, das durch ein Sondergesetz bestimmt ist, 2) dem Obersten Staatsanwalt, 3) dem Ombudsmann, 4) dem Berechtigten, dem diese Berechtigung ausdrücklich ein Sondergesetz oder ein völkerrechtlicher Vertrag überträgt.

Der Kläger kann verlangen, die angefochtene Entscheidung aufzuheben und die Sache an das Verwaltungsorgan zurückzuverweisen, das die Entscheidung erließ. Überdies steht dem Kläger zu, den Ausspruch der Nichtigkeit der angefochtenen Entscheidung zu

⁴⁰ Zur Auslegung des Begriffes „Verwaltungsorgan“, den die Verwaltungsgerichtsordnung als eine legislative Abkürzung einführt, besteht eine ganze Reihe von Entscheidungen des Obersten Verwaltungsgerichts, die diesen Begriff in Bezug auf konkrete Subjekte interpretieren. Das Oberste Verwaltungsgericht zählt zu den Verwaltungsorganen, deren Entscheidungen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit überprüfbar sind, z. B. die Grantagentur der Tschechischen Republik (Beschluss des Obersten Verwaltungsgerichts vom 25.3.2005, Az. Na 350/2003-4), in bestimmten Fällen ebenso den Staatspräsidenten der Tschechischen Republik (Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 27.4.2006, Az. 4 Aps 3/2005-35), das Abgeordnetenhaus des Parlaments der Tschechischen Republik (Beschluss des Obersten Verwaltungsgerichts vom 29.8.2007, Az. Obn 1/2006-11) oder die Staatsanwaltschaft (Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 4.10.2011, Az. 2 As 93/2011-79).

⁴¹ Zu den drei oben genannten Definitionselementen der Verwaltungsentscheidung siehe das Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 21.5.2008, Az. j. 4 Ans 9/2007-197, veröffentlicht unter der Nr. 1717/2008 Entscheidungssammlung des Obersten Verwaltungsgerichts (Sb. NSS).

⁴² Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 19.8.2010, Az. 2 As 52/2010-59; *Potěšil*, Komentář k § 4 SŘS, Fn. 32, S. 38.

verlangen. In Angelegenheiten der Verhängung von Verwaltungsstrafen steht dem Verwaltungsgericht das Mäßigungsrecht zur Verfügung, das im Falle der Strafe bezüglich eines Verwaltungsdelikts angewandt wird (§ 65 Abs. 3 VwGO).

Als passiv legitimiert, also als Beklagter, wird das Verwaltungsorgan betrachtet, das in letzter Instanz entschied, oder das Verwaltungsorgan, auf das die Zuständigkeit überging (§ 69 VwGO).

Im Teil der Verwaltungsgerichtsordnung, der die Klage gegen Entscheidungen von Verwaltungsorganen regelt, sind ebenso die sog. Kompetenzausschlüsse bzw. Verfügungen der Verwaltungsorgane, die aus der Überprüfung durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit ausgeschlossen sind, verankert (§ 70 VwGO). Es handelt sich um die Verfügungen der Verwaltungsorgane, die keine Verwaltungsentscheidungen darstellen. Weiterhin fallen darunter die Verfügungen vorläufiger Rechtsnatur oder prozessuale Verfügungen (die den Ablauf des Verfahrens vor dem Verwaltungsorgan regeln). Von jeder Überprüfung sind zugleich diejenigen Verfügungen ausgeschlossen, deren Überprüfung ein Sondergesetz ausschließt. Es bestehen darüber hinaus zwei spezifische Arten von Verfügungen, deren Erlass ausschließlich von der Beurteilung des Gesundheitszustandes einer Person oder des technischen Zustands einer Sache abhängt, und weiterhin Verfügungen über die Nichtanerkennung oder die Entziehung der fachlichen Eignung von natürlichen Personen.

3. Zwangsklage

Neben der Klage gegen eine Verwaltungsentscheidung gibt es noch die Klage, die gemäß §§ 82–87 VwGO beim Verwaltungsgericht zum Zweck des Schutzes vor rechtswidrigen Eingriffen, rechtswidrigen Weisungen oder dem Zwang des Verwaltungsorgans einzu-reichen ist. Die Zwangsklage stellt ein unterstützendes Mittel zum Schutz von Individualrechten für die Situationen dar, in denen es nicht zum Schutz durch die Klage gegen eine Verwaltungsentscheidung kommt, weil die nämlich angefochtene Verfügung des Verwaltungsorgans keine Verwaltungsentscheidung darstellt. Mit der Zwangsklage kann man sich auch gegen die Untätigkeit des Verwaltungsorgans in dem Falle wehren, in dem von ihm ein anderer Verwaltungsakt als eine Verwaltungsentscheidung erlassen werden sollte. Der Kläger hat im Falle der Klage gegen eine Verwaltungsentscheidung und der Zwangsklage keine Möglichkeit der Wahl zwischen diesen zwei Arten von Klagen. Es ist daher notwendig, sich nach der Rechtsnatur des durch die Klage angefochtenen Aktes des Verwaltungsorgans zu richten.⁴³ Hingegen beurteilt das Verwaltungsgericht die Klage zum Zweck der Bestimmung der Klageart immer nach deren Inhalt.⁴⁴

4. Untätigkeitsklage

Falls das Verwaltungsorgan eine Verwaltungsentscheidung erlassen sollte und es nicht tat und falls der Betroffene ohne Ergebnis die Mittel erschöpft hat, die die prozessualen Vorschriften zum Schutz gegen die Untätigkeit des Verwaltungsorgans festsetzen, kann der Betroffene durch Klage beim Verwaltungsgericht verlangen, dass das Gericht dem Verwaltungsorgan die Pflicht auferlegt, eine Entscheidung in der Angelegenheit selbst zu

⁴³ Zum Verhältnis zwischen der Klage gegen die Verwaltungsentscheidung und der Zwangsklage siehe das Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 2.9.2005, Az. 2 Aps 3/2004-42, veröffentlicht in der Entscheidungssammlung des Obersten Verwaltungsgerichts unter der Nr. 12/2005.

⁴⁴ Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 9.7.2009, Az. 7 Aps 2/2009-147.

erlassen oder eine Bescheinigung auszustellen (§ 79 Abs. 1 VwGO). Die Untätigkeitsklage ist in §§ 79–81 VwGO geregelt.

5. Antrag auf Aufhebung einer Allgemeinverfügung oder eines Teils der Allgemeinverfügung

Das Institut der Allgemeinverfügung als Tätigkeitsform der Verwaltungsorgane wurde in die tschechische Rechtsordnung durch die Verwaltungsordnung aus dem Jahre 2004 (Gesetz Gbl. Nr. 500/2004) eingeführt; diese ist am 24.9.2004 verabschiedet worden und am 1.1.2006 in Kraft getreten. Die Verwaltungsordnung führt lediglich eine negative Definition an – gemäß § 171 der Verwaltungsordnung ist die Allgemeinverfügung „weder Rechtsvorschrift noch Entscheidung“.

Mit dem 1.1.2005 wurde die Überprüfung der Allgemeinverfügung⁴⁵ auf Grund des Gesetzes Gbl. Nr. 127/2005 über die elektronische Kommunikation/Novelle der Verwaltungsgerichtsordnung ermöglicht. Die Bestimmung über die Allgemeinverfügung wurde in die Verwaltungsgerichtsordnung noch vor dem Inkrafttreten der Verwaltungsordnung aus dem Jahre 2004, die diese Tätigkeitsform der Verwaltungsorgane einführt, eingefügt. Obzwar die Allgemeinverfügung eine Tätigkeitsform des Verwaltungsorgans genauso wie die Verwaltungsentscheidung darstellt, ordnete der Gesetzgeber ziemlich unlogisch dessen Befugnis zur gerichtlichen Überprüfung der Gesetzmäßigkeit der Allgemeinverfügung oder eines Teils davon nicht in die grundlegenden Befugnisse gemäß § 4 Abs. 1 VwGO ein.⁴⁶

Den größten Teil der gerichtlichen Überprüfung von Allgemeinverfügungen bildeten seit dem Jahre 2005, in dem das Oberste Verwaltungsgericht diese Befugnis erlangte, Flächennutzungspläne auf Kreis- und Gemeindeebene. Das Baugesetz aus dem Jahre 2006 führte nämlich mit Inkrafttreten 1.1.2007 eine rechtliche Form der Allgemeinverfügung für die Grundsätze der Raumentwicklung (d. h. Flächennutzungsplan des Kreises) und für die Flächennutzungspläne der Gemeinden sowie Bebauungspläne ein. Im Hinblick auf die große Anzahl der Gemeinden in der Tschechischen Republik⁴⁷ ging es um eine umfangreiche Agenda, die im Zeitraum vom 2007 bis 2011 eine umfangreiche Rechtsprechung des Obersten Verwaltungsgerichts herausbildete. Durch eine große Novelle der Verwaltungsgerichtsordnung wurde die Befugnis zur gerichtlichen Überprüfung der Allgemeinverfügungen einschließlich der Flächennutzungspläne mit Inkrafttreten 1.1.2012 den Kreisgerichten anvertraut.⁴⁸

⁴⁵ Siehe *L. Hlouch*, Komentář k § 101a SŘS, in: *Potěšil/Šimiček* a kol, Fn. 32, S. 934 f.

⁴⁶ Vgl. *Potěšil*, Komentář k § 4 SŘS, Fn. 32, S. 42.

⁴⁷ Zum 1.1.2013 bestanden in Tschechien 6248 Gemeinden, davon 78 % der Gemeinden mit bis 1000 Einwohnern, 17,5 % mit zwischen 1000 und 5000 Einwohnern und nur 4,5 % der Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern. Siehe Statistik auf der Webseite des Innenministeriums: <http://www.mvcr.cz/clanek/statistiky-pocty-obyvatel-v-obcich.aspx>.

⁴⁸ *Hlouch*, Komentář k § 101a SŘS, in: *Potěšil/Šimiček* a kol, Fn. 32, S. 936.

6. Kompetenzklagen

Das Oberste Verwaltungsgericht entscheidet in Kompetenzstreitigkeiten, zu denen es im Bereich der öffentlichen Verwaltung kommt.⁴⁹ Allgemein betrachtet entscheidet das Oberste Verwaltungsgericht in Streitigkeiten zwischen Organen, welche die öffentliche Verwaltung ausüben, über die Existenz oder Nichtexistenz von deren Befugnis in einer bestimmten Angelegenheit zu entscheiden.⁵⁰

Faktisch handelt es sich um Entscheidungen des Obersten Verwaltungsgerichts gemäß § 97 Abs. 1 VwGO über Streitigkeiten 1) zwischen einer Verwaltungsbehörde und einem Organ der (territorialen, wirtschaftlichen oder beruflichen) Selbstverwaltung, 2) zwischen den eigentlichen Organen der (territorialen, wirtschaftlichen oder beruflichen) Selbstverwaltung untereinander, 3) zwischen Zentralverwaltungsbehörden.

Die Rechtsgrundlage der Lösung der Kompetenzstreitigkeiten in der Verwaltungsgerichtsbarkeit weist einige wichtige Mängel auf. *Frumarová* und weitere Experten heben beispielsweise die problematische Abgrenzung der Organe, deren Kompetenzstreitigkeit das Oberste Verwaltungsgericht zu entscheiden hat, hervor.⁵¹ Die taxative Aufzählung in § 97 Abs. 1 VwGO enthält z. B. nicht das Institut der Kompetenzstreitigkeit zwischen zwei Organen der Staatsverwaltung untereinander. In einem solchen Fall lehnt das Oberste Verwaltungsgericht die Kompetenzklage als unzulässig ab (gemäß § 46 Abs. 1 lit. d VwGO i. V. m. § 99 lit. a VwGO).

Durch das Oberste Verwaltungsgericht wurde ebenso eine Klage in der Angelegenheit des negativen Kompetenzstreits zwischen dem Kreisamt des Südböhmischen Kreises und dem Ministerium für Umwelt als unzulässig abgelehnt, welches dieser Organe über die Berufung gegen die Festsetzung der Pufferzone von Wasserressourcen entscheiden soll.⁵²

IV. Verfahren vor dem Gericht

Die Regelungen über das Verfahren vor Verwaltungsgerichten sind in der Verwaltungsgerichtsordnung enthalten. Hierbei handelt es sich einerseits um die allgemeinen Regeln für alle Verfahren, andererseits um spezielle Regeln für die einzelnen Verfahrensarten. Unterstützend wird ferner die Zivilprozessordnung angewandt (§ 64 VwGO).

Das Verfahren vor Verwaltungsgerichten ist gemäß § 32 VwGO an dem Tag eingeleitet, an welchem ein Antrag (Klage, Kassationsbeschwerde) beim Gericht eingegangen ist; hiermit gilt also der Dispositionsgrundsatz.⁵³ Die Verwaltungsgerichtsbarkeit stellt ein subsidiäres Mittel des Schutzes dar, d. h. dass die Überprüfung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit erst dann erfolgt, wenn es nicht gelang, Abhilfe im Rahmen der öffentlichen Verwaltung zu schaffen.

⁴⁹ Für die Kompetenzstreitigkeiten ist nicht nur das Oberste Verwaltungsgericht alleine zuständig, sondern auch das Verfassungsgericht der Tschechischen Republik oder der spezialisierte Senat auf Grund des Gesetzes Gbl. Nr. 131/2002 über Entscheidungen in Kompetenzstreitigkeiten.

⁵⁰ *K. Frumarová*, *Kompetenční spory rozhodované Nejvyšším správním soudem*, *Správní právo* 6/2013, S. 319 (Durch das Oberste Verwaltungsgericht entschiedene Kompetenzstreitigkeiten, Verwaltungsrecht).

⁵¹ *Frumarová*, Fn. 50, S. 319; *Sládeček*, Fn. 33, S. 355.

⁵² Näher siehe Beschluss des Obersten Verwaltungsgerichts vom 20.12.2006, Az. Komp 2/2004-51, veröffentlicht unter Gbl. Nr. 1429/2008 des Obersten Verwaltungsgerichts (Sb. NSS).

⁵³ *Sládeček*, Fn. 6, S. 65.

Den Schutz kann man nur auf Antrag und nach der Erschöpfung der ordentlichen Rechtsmittel geltend machen, wenn dies ein Sondergesetz zulässt.⁵⁴

Falls das Gesetz nichts anderes bestimmt, hat die Klage keine aufschiebende Wirkung. Das Gericht kann jedoch eine aufschiebende Wirkung auf Antrag des Klägers und nach der Äußerung des Beklagten zuerkennen (§ 73 VwGO), wenn die Vollstreckung und andere Rechtsfolgen der Entscheidung für den Kläger einen unersetzbaren Nachteil bedeuten würden sowie einen größeren Nachteil als der Nachteil, der durch die Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung den Dritten entstehen könnte. Die Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung darf nicht im Widerspruch zum öffentlichen Interesse stehen. Die Kassationsbeschwerde hat ebenso keine automatische aufschiebende Wirkung, sondern das Oberste Verwaltungsgericht, das darüber entscheidet, kann eine aufschiebende Wirkung auf Antrag des Beschwerdeführers (also auf Antrag desjenigen, der die Kassationsbeschwerde einlegt) zuerkennen (§ 107 Abs. 1 VwGO).⁵⁵

Mit der Einleitung des Verfahrens ist die Pflicht verbunden, die Gerichtsgebühr zu bezahlen, die bei der Klage gegen eine Entscheidung eines Verwaltungsorgans 3000 Kč beträgt, bei den anderen Klagen und Anträgen 2000 Kč für jede Entscheidung oder andere Verfügung, die durch die Klage angefochten ist. Für den Antrag auf Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung bezahlt man eine Gebühr in der Höhe von 1000 Kč. Im Falle der Kassationsbeschwerde beträgt die Gebühr 5000 Kč.⁵⁶ Es ist bemerkenswert, dass die Anträge in heiklen Sozialangelegenheiten (wie z. B. in Angelegenheiten der Rentenversicherung, der Krankengeldversicherung, der staatlichen Sozialhilfe, der Versicherungsbeiträge zur öffentlichen Krankenversicherung, der Hilfe in materieller Not u. a.) von den Gerichtsgebühren befreit sind.⁵⁷

Im Gerichtsverfahren treten folgende Personen vor Gericht auf: Richter,⁵⁸ Verfahrensbeteiligte, am Verfahren zu beteiligende Personen und Vertreter. Die Verfahrensbeteiligten im Verfahren über die Klage oder den Antrag auf Verfahrenseinleitung vor dem Verwaltungsgericht sind Kläger (Antragsteller) und Beklagter (Antragsgegner) oder diejenigen, für die es das Gesetz vorsieht (§ 33 VwGO). Im Verfahren über die Kassationsbeschwerde gegen die Entscheidung des Verwaltungsgerichts sind unter den Beteiligten neben dem Beschwerdeführer alle zu verstehen, die Beteiligte des ursprünglichen Verfahrens waren (§ 105 Abs. 1 VwGO). Vor Verwaltungsgerichten ist die Vertretung durch einen Rechtsanwalt nicht erforderlich, außer im Verfahren über die Kassationsbeschwerde. Wenn ein Beteiligter im Verfahren vor dem Kreisgericht durch einen Rechtsanwalt vertreten ist und aus der Vollmacht nichts anderes hervorgeht, bezieht sich die Vertretung ebenso auf das Verfahren über die Kassationsbeschwerde.⁵⁹

Von den Verfahrensbeteiligten sind die am Verfahren zu beteiligenden Personen zu unterscheiden. Die am Verfahren zu beteiligenden Personen sind gemäß § 34 Abs. 1 VwGO diejenigen Personen, die unmittelbar durch den Erlass der angefochtenen Ent-

⁵⁴ Als Beispiel für eine Verfügung des Verwaltungsorgans dient die Allgemeinverfügung, gegen die kein Rechtsmittel einzulegen ist. Die durch Allgemeinverfügung Betroffenen können ihre Rechte direkt in der Verwaltungsgerichtsbarkeit geltend machen.

⁵⁵ Ein spezielles Beispiel stellt die Kassationsbeschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts dar, das im Verfahren über den Verstoß gegen die Regeln der Finanzierung der Wahlkampagne erlassen wurde. Diese Kassationsbeschwerde hat gemäß § 107 Abs. 2 VwGO aufschiebende Wirkung.

⁵⁶ Zu allen genannten Gebühren siehe Posten 18–20 in der Gebührentabelle, die im Anhang des Gesetzes Gbl. Nr. 549/1991 über Gerichtsgebühren in der geltenden Fassung enthalten ist.

⁵⁷ § 11 des Gesetzes Gbl. Nr. 549/1991 über Gerichtsgebühren in der Fassung der letzten Vorschriften.

⁵⁸ Zur Zusammensetzung der Verwaltungsgerichte siehe näher dazu den Abschnitt über die Problematik über die Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit (II.).

⁵⁹ § 35 Abs. 8 letzter Satz des Gesetzes Gbl. Nr. 150/2002 in der geltenden Fassung.

scheidung oder durch den Nichterlass der Entscheidung in ihren Rechten und Pflichten beeinträchtigt wurden. Weiterhin sind die am Verfahren zu beteiligenden Personen diejenigen Personen, die unmittelbar durch die Aufhebung der angefochtenen Entscheidung oder durch den Erlass der angefochtenen Entscheidung berührt werden können. Der Kreis der letztgenannten am Verfahren zu beteiligenden Personen wird auf Grund des Antrags des Ausspruchs über die Entscheidung in der Klage (im Antrag auf Einleitung des Verfahrens) vor dem Verwaltungsgericht bestimmt. Die am Verfahren zu beteiligenden Personen müssen beim Verwaltungsgericht ausdrücklich anmelden, dass sie im Verfahren vor Gericht ihre Rechte geltend machen werden.⁶⁰

Die Verwaltungsgerichtsordnung regelt ferner die Fälle, in denen die Verwaltungsgerichte einen Antrag auf Einleitung des Verfahrens (Klage, Kassationsbeschwerde) ablehnen.

Es handelt sich gemäß § 46 VwGO um folgende Fälle: 1) Gerichtsanhängigkeit und entschiedene Sache: Das Verwaltungsgericht lehnt den Antrag ab, wenn das Gericht über dieselbe Angelegenheit bereits entschieden hat oder über dieselbe Angelegenheit gerade ein Gerichtsverfahren läuft, ferner wenn andere Verfahrensbedingungen nicht erfüllt sind und dieser Mangel nicht behebbar ist oder trotz Aufforderung des Gerichts nicht beseitigt wurde. 2) Verfrühte oder verspätete Einreichung des Antrags auf Einleitung des Verfahrens. 3) Mangel der Aktivlegitimation: Den Antrag reichte eine nicht berechtigte Person ein. 4) Der Antrag auf Einleitung des Verfahrens ist unzulässig. 5) Das Gericht lehnt den Antrag auch dann ab, wenn über die jeweilige Angelegenheit im Zivilverfahren zu entscheiden ist.

Das Verwaltungsgericht stellt gemäß § 47 VwGO das Verfahren ein, falls: 1) der Antragsteller seinen Antrag auf Einleitung des Verfahrens (Klage, Kassationsbeschwerde) zurücknimmt; 2) der Antragsteller erklärt, dass er nach der Einreichung des Antrags auf Einleitung des Gerichtsverfahrens durch eine Handlung des Verwaltungsorgans voll zufriedengestellt wurde; 3) in weiteren Fällen, die die Verwaltungsgerichtsordnung oder ein Sondergesetz bestimmt.

Das Verwaltungsgericht unterbricht gemäß § 48 Abs. 1 VwGO das Verfahren, wenn ein Antrag in der jeweiligen Angelegenheit dem Verfassungsgericht gemäß Art. 95 Abs. 2 der Verfassung der Tschechischen Republik vorgelegt wurde, oder wenn der EuGH um die Beantwortung der Vorlagefrage angerufen wurde. Die Verwaltungsgerichtsordnung führt auch weitere Fälle an, in denen der Senatsvorsitzende das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht obligatorisch oder fakultativ unterbricht (§ 47 Abs. 2 und 3 VwGO).⁶¹

Der Senatsvorsitzende, der die Angelegenheit verhandelt, ordnet eine mündliche Verhandlung zur Erörterung der Angelegenheit an. Zur mündlichen Verhandlung lädt der Senatsvorsitzende die Verfahrensbeteiligten in der Weise, dass sie genug Zeit für die angemessene Vorbereitung je nach der Rechtsnatur der verhandelten Angelegenheit haben. Die Zeit für die Vorbereitung darf nicht kürzer als mindestens zehn Werktage sein. Der Senatsvorsitzende benachrichtigt die am Verfahren zu beteiligenden Personen über die mündliche Verhandlung. Ferner ist die mündliche Verhandlung öffentlich. Die Öffentlichkeit darf nur aus im Gesetz geregelten Gründen ausgeschlossen werden. Die Verhandlung wird vom Senatsvorsitzenden eingeleitet und geführt. Gegen Verfügungen des Senatsvorsitzenden bei der Führung der Verhandlung können die Verfahrensbeteiligten Einsprüche einlegen, über die der ganze Senat entscheidet. Wie jedoch *Sládeček*⁶² angibt, ist in der Verwaltungsgerichtsbarkeit eher die Entscheidungstätigkeit ohne Anordnung

⁶⁰ M. Brus, Komentář k § 34 SŘS, in: *Potěšil/Šimiček* a kol, Fn. 32, S. 220.

⁶¹ *Mikule*, Fn. 4, S. 531.

⁶² *Sládeček*, Fn. 6, S. 67.

einer Verhandlung typisch – das Verwaltungsgericht kann mit der Zustimmung aller Beteiligten ohne Verhandlung entscheiden oder wenn es das Gesetz vorsieht, z. B. falls das Gericht die Verwaltungsentscheidung wegen der in § 76 VwGO genannten grundlegenden Verfahrensfehler aufhebt.

Der Hauptgrund für das Stattfinden einer Verhandlung ist die Beweiserhebung (§ 77 Abs. 1 VwGO). Die Verwaltungsgerichtsordnung regelt die Beweiserhebung nur sehr kurz; deswegen ist es notwendig, die einschlägigen Bestimmungen der Zivilprozessordnung anzuwenden.⁶³ Das Verwaltungsgericht entscheidet, welche vorgeschlagenen Beweismittel es erhebt, und kann zugleich andere Beweismittel aufnehmen. Im Rahmen der Beweiserhebung kann das Gericht die durch das Verwaltungsorgan erhobenen Beweise wiederholen oder ergänzen, wenn der Umfang und die Art der Beweiserhebung nicht anders durch ein Sondergesetz geregelt sind. Das Verwaltungsgericht wertet die von ihm erhobenen Beweise einzeln sowie in ihrer Gesamtschau einschließlich der Beweismittel, die im Verfahren vor dem Verwaltungsorgan erhoben wurden. Zum Schluss der mündlichen Verhandlung muss den Beteiligten das Wort zu den Schlussanträgen erteilt werden.

V. Entscheidung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren

In der Angelegenheit selbst entscheidet das Verwaltungsgericht durch Urteil. Mit Beschluss entscheidet das Verwaltungsgericht in der Angelegenheit in dem Fall, wenn dies das Gesetz bestimmt. Andere als meritorische Entscheidungen erlässt das Verwaltungsgericht in Form eines Beschlusses. Bei der Überprüfung geht das Verwaltungsgericht von der Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der Entscheidung des Verwaltungsorgans (75 Abs. 1 VwGO) aus. Bei der Untätigkeits- und Zwangsklage sowie bei den Kompetenzklagen entscheidet das Verwaltungsgericht auf Grund des am Tage der Entscheidung festgestellten Sachverhaltes (§ 81 Abs. 1, § 87 Abs. 1 und § 100 Abs. 1 VwGO).

Falls ein Senat entscheidet, beschließt er das Urteil mit der absoluten Mehrheit der Stimmen in einer nichtöffentlichen Beratung (§ 54 Abs. 1 VwGO). Das Urteil muss schriftlich ausgefertigt werden sowie die Bezeichnung des Gerichts, die Namen aller Richter, die die Angelegenheit entschieden haben, die Bezeichnung der Beteiligten und ihrer Vertreter, die verhandelte Angelegenheit, den Spruch, eine Begründung, eine Rechtsmittelbelehrung und den Tag und Ort der Verkündung enthalten. Das Verwaltungsgericht muss das Urteil spätestens innerhalb eines Monats ab Verkündung ausfertigen und das Urteil an die Beteiligten und die am Verfahren beteiligten Personen zustellen. Gemäß § 54 Abs. 5 VwGO ist das Urteil, das an die Beteiligten zugestellt wird, rechtskräftig. Der Ausspruch des rechtskräftigen Urteils ist für die Beteiligten, die am Verfahren beteiligten Personen und die Organe der öffentlichen Gewalt verbindlich.⁶⁴ Falls das Oberste Verwaltungsgericht in sieben- oder neunköpfigen Senaten entscheidet, hat ein Mitglied des Senats, das der Entscheidung des Senats oder dessen Begründung nicht zustimmt, das Recht, der Entscheidung seine abweichende Stellungnahme beizufügen (§ 55a VwGO).

In der Entscheidungstätigkeit der Verwaltungsgerichte überwiegt der Grundsatz der Kassation quantitativ, und das vornehmlich im Verfahren über Klagen gegen Verwaltungsentscheidungen.⁶⁵ Falls das Verwaltungsgericht im Verfahren über die Klage gegen die Verwaltungsentscheidung erkennt, dass diese schlüssig ist, hebt das Gericht die angefochtene Entscheidung auf und verweist die Sache an das Verwaltungsorgan zu weiterem

⁶³ Hlouch, Komentář k § 52 SŘS, in: *Potěšil/Šimiček a kol*, Fn. 32, S. 454 f.

⁶⁴ Mikule, Fn. 4, S. 544.

⁶⁵ Sládeček, Fn. 6, S. 67.

Verfahren zurück. Gemäß § 78 Abs. 3 VwGO kann das Verwaltungsgericht nach Umständen auch die Entscheidung der niedrigeren Instanz aufheben. Das Gericht hebt die Entscheidung des Verwaltungsorgans wegen deren Gesetzwidrigkeit, wegen Verfahrensmängeln oder aus dem Grund der Überschreitung der gesetzlichen Grenzen des Verwaltungsermessens oder aus dem Grund des Missbrauchs des Verwaltungsermessens auf (§ 78 Abs. 1 VwGO). Eine Ausnahme vom Grundsatz der Kassation stellt das Mäßigungsrecht in Angelegenheiten der Verhängung einer Verwaltungsstrafe dar, wonach das Gericht von der Verhängung der Strafe, falls diese evident unverhältnismäßig ist, absehen oder diese innerhalb der gesetzlichen Schranken vermindern kann (§ 78 Abs. 2 VwGO).⁶⁶ An die in dem aufhebenden Urteil oder im die Nichtigkeit aussprechenden Urteil ausgesprochene Rechtsansicht ist das Verwaltungsorgan im weiteren Verfahren gebunden.

Des Weiteren ist der Grundsatz der Kassation logischerweise im Fall der Untätigkeits- und Zwangsklagen durchbrochen. Falls das Gericht im Falle der Untätigkeitsklage erkennt, dass die Klage schlüssig ist, legt das Gericht dem Verwaltungsorgan durch das Urteil die Pflicht auf, eine Verwaltungsentscheidung zu erlassen oder eine Bescheinigung auszustellen, und legt dazu eine angemessene Frist fest (§ 81 Abs. 2 VwGO). Bei der Zwangsklage bestimmt das Verwaltungsgericht durch das Urteil, dass der durchgeführte Eingriff gesetzwidrig war. Wenn der gesetzwidrige Eingriff oder dessen Folgen andauern oder wenn dessen Wiederholung droht, verbietet das Verwaltungsgericht dem Verwaltungsorgan durch sein Urteil die Verletzung der Klägerrechte und ordnet an, falls es möglich ist, den Zustand vor dem Eingriff wiederherzustellen.

Falls das Gericht findet, dass die Klage oder der Antrag auf Einleitung des Verfahrens nicht begründet ist, weist es die Klage ab.

Gemäß § 53 Abs. 3 VwGO sind gegen eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts Rechtsmittel nur dann zulässig, wenn es die Verwaltungsgerichtsordnung zulässt. Nach der Verwaltungsgerichtsordnung gehören zu den Rechtsmitteln die Kassationsbeschwerde (§§ 102–110 VwGO) und die Wiederaufnahme auf Antrag eines Beteiligten (§§ 111–119 VwGO).

Die Kassationsbeschwerde ist ein außerordentliches Rechtsmittel⁶⁷ gegen die rechtskräftige Entscheidung eines Kreisgerichts in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, mit welchem ein Beteiligter am Verfahren, aus dem die jeweilige Entscheidung stammt, oder eine am Verfahren beteiligte Person die Aufhebung der gerichtlichen Entscheidung verlangt. Die Kassationsbeschwerde kann nur aus den durch das Gesetz geregelten Gründen eingereicht werden, die in § 103 VwGO (Rechtswidrigkeit, Verfahrensmängel, Unüberprüfbarkeit, Nichtigkeit) enthalten sind. Über die Kassationsbeschwerde entscheidet das Oberste Verwaltungsgericht, und das i. d. R. ohne Verhandlung (§ 109 Abs. 2 VwGO). Kommt das Oberste Verwaltungsgericht zur Erkenntnis, dass die Kassationsbeschwerde schlüssig ist, hebt das Gericht durch sein Urteil die Entscheidung des Kreisgerichts auf und verweist die Sache zum weiteren Verfahren zurück, falls das Gericht nicht selbst in der Sache entscheidet,⁶⁸ z. B. in solcher Weise, dass das Gericht die Entscheidung des Verwaltungsorgans oder die Allgemeinverfügung aufhebt, falls die Gründe dazu schon im Verfahren vor dem Kreisgericht bestanden haben. Falls das Oberste Verwaltungsgericht im Rahmen des Verfahrens über die Kassationsbeschwerde die Entscheidung des Kreisgerichts aufhebt und die Angelegenheit an das Kreisgericht zum weiteren Verfahren zurückverweist, ist das Kreisgericht an die Rechtsansicht des Obersten Verwaltungsgerichts gebunden (§ 110 Abs. 3 VwGO).

⁶⁶ Potěšil, Komentář k § 78 SŘS, Fn. 32, S. 728 ff.

⁶⁷ Sládeček, Fn. 6, S. 70.

⁶⁸ Mikule, Fn. 4, S. 566 f.

VI. Das Verhältnis zwischen Verwaltungsgerichtsbarkeit und Individualbeschwerde beim Verfassungsgericht

Die Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit verfolgen in vielen Aspekten ähnliche Ziele, trotzdem sind jedoch die Mittel zu ihrer Erzielung abweichend. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit konzentriert sich in erster Linie auf die Gewährleistung der Gesetzmäßigkeit der Ausübung der öffentlichen Gewalt, während das Verfassungsgericht ein Gerichtsorgan des Schutzes der Verfassungsmäßigkeit darstellt.⁶⁹ Was die organisatorischen Verhältnisse angeht, zählt man das Verfassungsgericht im Gegensatz zu den Verwaltungsgerichten nicht zum Gerichtszweig der ordentlichen Gerichte.⁷⁰ Dies entspricht der Abgrenzung seiner Befugnisse, aber zugleich der Abwesenheit des Instanzenzuges; daraus ergibt sich das Erfordernis, sonstige Rechtsmittel noch vor der Erhebung einer Verfassungsbeschwerde zu erschöpfen.⁷¹

Die Beziehungen zwischen den Verwaltungsgerichten, hauptsächlich dem Obersten Verwaltungsgericht, und dem Verfassungsgericht sind wie folgt: 1) Entscheidungen des Verfassungsgerichts sind für die ordentlichen Gerichte einschließlich der Verwaltungsgerichte kassatorisch und präzedenzverbindlich; 2) das Verfassungsgericht kann die Entscheidungen des Obersten Verwaltungsgerichts im Verfahren über die Verfassungsbeschwerden aufheben; 3) das Verfassungsgericht entscheidet über das soeben genannte Rechtsmittel gegen eine Entscheidung des Obersten Verwaltungsgerichts; 4) die Aufhebung von Rechtsvorschriften fällt in die ausschließliche Kompetenz des Verfassungsgerichts, diese kann jedoch u. a. von den Verwaltungsgerichten vorgeschlagen werden; 5) das Verwaltungsgericht und das Verfassungsgericht sind für die Kompetenzstreitigkeiten je nachdem zuständig, welche Typen von Organen sie betreffen.

Für das Verhältnis der Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit ist in erheblichem Maße die Doktrin der Verbindlichkeit der Entscheidungen des Verfassungsgerichts, die das Verfassungsgericht in Anknüpfung an den Wortlaut des Art. 89 Abs. 2 der Verfassung der Tschechischen Republik⁷² in den Erkenntnissen III. ÚS 252/04 und IV. ÚS 301/05 formulierte, bestimmend. Nach dem Verfassungsgericht haben seine Erkenntnisse nicht nur die kassatorische Verbindlichkeit, die darin besteht, dass das ordentliche Gericht, das wieder in derselben Angelegenheit entscheidet, in welcher bereits früher das Verfassungsgericht entschieden hat (typischerweise so, dass die Entscheidung des ordentlichen Gerichts durch das Verfassungsgericht aufgehoben worden ist), an die rechtlichen Schlussfolgerungen des Verfassungsgerichts gebunden ist und nicht von ihnen abweichen kann, sondern auch die präzedenzverbindlichkeit. Diese beruht darauf, dass ordentliche Gerichte die Erkenntnisse des Verfassungsgerichts reflektieren müssen:

Zu reflektieren heißt, dass ein ordentliches Gericht auf Grund der Verfassungsgrundsätze, die das Verfassungsgericht in seinen Erkenntnissen erklärte, entscheidet und sie überdies vernünftig anwendet, wobei vernünftig anwenden nicht heißt, sie sklavisch zu wiederholen oder die Ansichten des Verfassungsgerichts geistlos zu kopieren.

⁶⁹ Art. 83 der Verfassung der Tschechischen Republik.

⁷⁰ *J. Filip*, Kommentar zu Art. 83 der Verfassung der Tschechischen Republik, in: *J. Filip* et al. (Hrsg.), *Ústava České republiky. Komentář*, Praha 2010, S. 1029 f. (Die Verfassung der Tschechischen Republik. Kommentar).

⁷¹ § 75 des Gesetzes Gbl. Nr. 182/1993 über das Verfassungsgericht der Tschechischen Republik in der Fassung der letzten Vorschriften.

⁷² Vollstreckbare Entscheidungen des Verfassungsgerichts sind für alle Organe und Personen verbindlich.

Die verfassungsrechtliche Auslegung des Verfassungsgerichts zu reflektieren (bzw. wahrzunehmen) heißt, dieser in den sachverhätlich vergleichbaren Fällen zu folgen oder seriöse Argumente vorzutragen, die zur Schlussfolgerung führen, dass es in Hinsicht auf die relevanten Unterschiede der Sachverhalte nicht nötig ist, das bereits ausgesprochene Prinzip in jenem weiteren Fall anzuwenden.⁷³

Das Verfassungsgericht ließ die Möglichkeit, die Schlussfolgerungen des Verfassungsgerichts von den ordentlichen Gerichten nicht zu befolgen, nur in wenigen Ausnahmefällen, in denen dazu besonders gute Gründe bestanden, zu. Unter diesen Umständen ist zu verstehen, dass es

nachfolgend zur Schöpfung von relevanten Gründen kam, die durch rationelle und überzeugende Argumente unterstützt sind und die in ihrem Zusammenhalt mehr konform mit der Rechtsordnung als dem wesentlichen Ganzen sind, was für eine Änderung der Rechtsprechung spräche, oder es handelt sich um die Situation, in der das ordentliche Gericht eine verfassungsrechtliche Argumentation vorträgt, die mindestens gleich überzeugend mit den im Erkenntnis dargelegten allgemein geltenden Thesen konkurriert.⁷⁴

Für ordentliche Gerichte ergibt sich also aus dem oben Genannten die Pflicht, die Schlussfolgerungen des Verfassungsgerichts im nach Entscheidung des Verfassungsgerichts fortgesetzten Verfahren wahrzunehmen (kassatorische Verbindlichkeit), ferner ggf. die Pflicht, die relevante Rechtsprechung des Verfassungsgerichts zu kennen und die in deren Rahmen ausgesprochenen Schlussfolgerungen entweder in ähnlichen Fällen wahrzunehmen oder zu begründen, welche Unterschiede der Sachverhalte die Anwendung von diesen Schlussfolgerungen verhindern, bzw. diese offen mit dem Ziel der Änderung der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts abzulehnen.

Verfahrensrechtlich hervorzuheben ist die Möglichkeit, die Entscheidungen des Obersten Verwaltungsgerichts durch eine Verfassungsbeschwerde anzufechten. Der Inhalt des Verhältnisses zwischen dem Obersten Verwaltungsgericht und dem Verfassungsgericht ist insofern relativ eindeutig durch die Bedingungen für die Einreichung der Verfassungsbeschwerde abgegrenzt – der Beschwerdeführer muss u. a. die Verletzung der verfassungsrechtlich garantierten Grundrechte und Freiheiten einwenden, zu der es auf Grund der Entscheidung im Verfahren, in dem der Beschwerdeführer als Beteiligter auftrat, oder durch einen anderen Eingriff der öffentlichen Gewalt kam, darüber hinaus muss er alle verfahrensrechtlichen Mittel erschöpfen, die ihm das Gesetz gewährt.⁷⁵ Als Beispiel kann man anführen, dass, wenn ein Verwaltungsorgan in erster Instanz eine Entscheidung erlässt, die in die Grundrechte und Freiheiten des Adressaten eingreift, man vor der Erhebung der Verfassungsbeschwerde die Berufung beim übergeordneten Verwaltungsorgan einreichen muss, und ferner die Verwaltungsklage, und falls auch dieser nicht stattgegeben wird, dann die Kassationsbeschwerde beim Obersten Verwaltungsgericht.⁷⁶ Das Verfassungsgericht ist eigentlich in diesem Instanzenzug schon die fünfte Instanz, die die jeweilige Sache beurteilt.

Die Verfassungsbeschwerde gewährt also den Schutz lediglich der verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechte und Freiheiten, was zweifellos wesentlich enger ist als der Umfang des von den Verwaltungsgerichten gewährten Schutzes (Überprüfung der Rechtmäßigkeit). Andererseits ist die Beschränkung auf den Schutz der verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechte im Hinblick auf das Wesen der Verwaltungsgerichts-

⁷³ Erkenntnis des tschechischen Verfassungsgerichtes vom 2.4.2007, Az. IV. ÚS 301/05, Abs. 62.

⁷⁴ Ebd., Abs. 70.

⁷⁵ V. Šimíček, Ústavní stížnost, 3. Aufl., Praha 2005, S. 102 ff. (Verfassungsbeschwerde).

⁷⁶ V. Mikule, Kapitola XXIX. Ústavní soud, in: Hendrych a kol., Fn. 4, S. 591 (Verwaltungsgerichtsbarkeit).

barkeit als Schutz des Einzelnen vor dem rechtswidrigen Vorgehen der Organe der öffentlichen Verwaltung insgesamt begründet.

Was die Funktion des Verfassungsgerichts als zweiter Instanz anbelangt, handelt es sich um das Verfahren über die Überprüfung der Wahl der Abgeordneten oder Senatoren, in dem das Verfassungsgericht unmittelbar über das Rechtsmittel gegen die Entscheidung des Obersten Verwaltungsgerichts entscheidet. Die Anzahl solcher Sachen ist jedoch begrenzt, denn das Verfassungsgericht hat bisher in diesem Typ des Verfahrens nur zweimal entschieden.⁷⁷

Art. 87 Abs. 3 der Verfassung der Tschechischen Republik räumt dem Gesetzgeber die Möglichkeit ein, dem Obersten Verwaltungsgericht statt des Verfassungsgerichts die Entscheidungstätigkeit über die Aufhebung von Rechtsverordnungen oder einzelner ihrer Bestimmungen, falls diese im Widerspruch zum Gesetz stehen, anzuvertrauen. Der Gesetzgeber nutzte diese Möglichkeit nicht, sodass die Kompetenz zur Aufhebung der Rechtsvorschriften nach wie vor beim Verfassungsgericht konzentriert ist. Das Oberste Verwaltungsgericht erwarb allerdings im Jahre 2005 die Befugnis, die Allgemeinverfügungen aufzuheben, durch die z. B. Flächennutzungspläne erlassen werden. In diesem Zusammenhang kam es zu einer Durchbrechung des oben genannten Monopols des Verfassungsgerichts, indem das Oberste Verwaltungsgericht auch die Flächennutzungspläne aufhob, die vor dem Inkrafttreten der neuen Verwaltungsordnung in Form einer Satzung der Gemeinde erlassen worden waren.⁷⁸

Teilweise gerät dieses Monopol des Verfassungsgerichts auch in Konflikt zur Befugnis der ordentlichen Gerichte (also auch der Verwaltungsgerichte), die Rechtsvorschriften u. U. nicht anzuwenden. Der Grund dazu kann ein Widerspruch zum Europarecht oder zu einem völkerrechtlichen Vertrag, der einen Bestandteil der Rechtsordnung der Tschechischen Republik⁷⁹ bildet, sein; ggf. kann es sich auch um einen Widerspruch von Rechtsverordnungen zum Gesetz handeln.

Diesen Grund stellt jedoch nicht der Widerspruch zur verfassungsmäßigen Ordnung dar, wozu nach dem Erkenntnis Pl. ÚS 36/01 ebenso völkerrechtliche Verträge über Menschenrechte gehören, denn gemäß Art. 95 Abs. 2 der Verfassung der Tschechischen Republik ist das Gericht in einem solchen Fall verpflichtet, die Sache dem Verfassungsgericht vorzulegen. Wengleich die Gründe, die das Verfassungsgericht zur Einordnung der völkerrechtlichen Verträge über Menschenrechte zur verfassungsmäßigen Ordnung führten, grundsätzlich logisch sind, lehnte das Oberste Verwaltungsgericht es in den mit der Entscheidungstätigkeit über Asylangelegenheiten oder die Rentenversicherung zusammenhängenden Fällen ab, diesem Vorgehen zu folgen und beurteilte den Einklang des Gesetzes mit einem solchen völkerrechtlichen Vertrag selbst und betrachtete nach der Feststellung des Widerspruchs dieses Verhältnis als Anwendungsvorrang, d. h. das Oberste Verwaltungsgericht hat den völkerrechtlichen Vertrag und nicht das Gesetz angewandt und hat die Sache nicht dem Verfassungsgericht vorgelegt.⁸⁰ Als eine interessante Fallstudie oder eher eine Fortsetzungsserie, die das Verhältnis zwischen dem

⁷⁷ Erkenntnisse des tschechischen Verfassungsgerichtes Az. I. ÚS 526/98 und Pl. ÚS 73/04.

⁷⁸ Langásek, Komentář k § 87 Ústavy ČR, in: *Rychetský/Langásek/Herc/Mlsna* a kol, Fn. 3, S. 847; Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 18.7.2006, Az. 1 Ao 1/2006.

⁷⁹ Laut Art. 10 der Verfassung der Tschechischen Republik werden in der Sammlung der völkerrechtlichen Verträge verkündete völkerrechtliche Verträge, zu deren Ratifizierung das Parlament seine Zustimmung abgegeben hat und an die die Tschechische Republik gebunden ist, zum Bestandteil der Rechtsordnung.

⁸⁰ Siehe z. B. Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 11.7.2007, Az. 6 As 55/2006.

Obersten Verwaltungsgericht und dem Verfassungsgericht recht gut darlegt, ist hier die Problematik der sog. slowakischen Renten zu nennen.⁸¹

Die Abgrenzung der Befugnis, Kompetenzstreitigkeiten zu entscheiden, stellt sich wie folgt dar: Ursprünglich, seit 1993, war (kraft Nichtexistenz einer spezialisierten Verwaltungsgerichtsbarkeit) diese lediglich dem Verfassungsgericht anvertraut, konkret in Art. 87 Abs. 1 lit k der Verfassung der Tschechischen Republik, welcher lautete: „Streitigkeiten über den Umfang der Kompetenzen der Staatsorgane und der Organe der territorialen Selbstverwaltung, falls diese auf Grund des Gesetzes nicht einem anderen Organ obliegen.“ Diese ursprünglich breite Kompetenz wurde durch die Annahme der Verwaltungsgerichtsordnung wesentlich eingeschränkt. Diese hat die Entscheidungstätigkeit der Mehrzahl der Kompetenzstreitigkeiten den Verwaltungsgerichten anvertraut, sodass dem Verfassungsgericht lediglich die Befugnis in dem Fall blieb, dass diese nicht in die Kompetenz der Verwaltungsgerichte fällt (z. B. Kompetenzstreitigkeiten, die die Rechtsnatur eines positiven oder negativen Konflikts nicht besitzen, also u. a. bei den geteilten Kompetenzen)⁸².

⁸¹ Siehe z.B. die Erkenntnisse des tschechischen Verfassungsgerichtes Az. II. ÚS 21/04, III. ÚS 252/04, IV. ÚS 301/05, IV. ÚS 298/06, II. ÚS 156/06, I. ÚS 365/05, III. ÚS 939/10, III. ÚS 1012/10, Pl. ÚS 5/12.

⁸² Langášek, Komentář k § 87 Ústavy ČR, in: Rychetský/Langášek/Herc/Mlsna a kol, Fn. 3, S. 849; Frumarová, Fn. 50, S. 313 ff.