DEJINY SPRÁVNEHO KONANIA V EURÓPE A USA

**Počiatky správneho konania**

*Súdny proces a procesné právo – klasický model*

Pojem „proces“ bol v krajinách patriacich do sféry kontinentálnej právnej kultúry väčšinou spojený so súdnym konaním. Vzorom pre všetky európske súdne konania bol rímsky súdny proces, ktorého podstatou bolo, že v ňom štátne orgány (väčšinou súdy zložené z laikov) rozhodovali o ústnych podaniach účastníkov konania, ktorí sa pred nich osobne dostavili. Spomedzi účastníkov konania sa jedna strana cítila poškodená na svojich právach a preto požadovala právnu ochranu. Podstatou súdneho procesu bolo prejednanie spornej veci a v závere pojednávania vynesenie rozsudku vo veci samej. Rozsudok súd vynášal podľa vlastného presvedčenia, ku ktorému dospel po vypočutí účastníkov konania a svedkov.

V najstaršom období bol súdny proces úzko prepojený s náboženskými rituálmi, čo sa prejavilo neskôr v klasickom súdnom konaní prežívaním určitých, pôvodne náboženských, formalít. Takto vznikol systém procesných formúl, ktoré sa vždy vzťahovali na prípady podobného typu. Súdne konanie bolo tradične formálne, t. j. v každej fáze konania sa museli vykonávať presne určené, vždy rovnaké činnosti. V prípade jednotlivých typov káuz vznikol systém „osobitných“ procesných úkonov.

Proces bol pôvodne stotožňovaný so samotným právom, keďže „právo mal“ len ten účastník konania, ktorý ho v danom procese mohol uplatniť. Samotné procesné formuly priznávali účastníkom konania jednotlivé „práva“ podľa toho, ako im ich umožnil využívať daný skutkový stav.

V prípade verejných trestných činov (velezrada, neskôr aj vražda) vykonával vyšetrovacie úkony úradník verejnej správy. Práve on bol oprávnený vydať aj rozsudok, v prípade ťažkých trestov však jeho rozhodnutie muselo schváliť ľudové zhromaždenie, čo znamenalo verejné prejednanie prípadu na jeho zasadnutí. Iné konanie správnych úradníkov, dnešnou terminológiou označované za vydávanie správnych aktov, bolo považované za politickú (nie právnu) činnosť, preto administratíva nebola považovaná za právne konanie a nepodliehala formulám.

V období cisárstva, osobitne v jeho neskorších fázach, sa súdne konanie výrazne zmenilo: ústne podania účastníkov boli nahradené písomným podávaním návrhov a odpovedí; sudca musel mať právne vzdelanie a vykonával svoju funkciu ako povolanie; musel viesť pojednávanie podľa pokynov cisára alebo jeho právne vzdelaného radcu a jeho ruky zväzovala skutočnosť, že mohol brať do úvahy dôkazy len určeným spôsobom (napr. listinný dôkaz mal väčšiu hodnotu ako svedecká výpoveď); čoraz viac trestných vecí sa začalo stíhať z úradnej moci.

V konaní úradníkov boli správne funkcie prepojené s klasickou súdnou právomocou. Postupne preto došlo k zániku klasického modelu súdneho konania. Kresťanská cirkev si podľa vzoru cisárskych procesov vybudovala vlastný súdny systém. Základnou zásadou konania bola vyšetrovacia zásada, podľa ktorej bol sudca z úradnej povinnosti zaviazaný vypátrať „skutkovú pravdu“.

Vývoj stredovekých európskych súdnych systémov sa podobal tomu rímskemu. Vo svojich začiatkoch kládol európsky stredoveký súdny proces dôraz na tradičné procesné úkony pred laickými sudcami. Konanie prebiehalo pôvodne pred celým kmeňom, neskôr už len pred sudcom z povolania. Vo vyšetrovacom konaní kontinentálnej Európy zohrával nezastupiteľnú úlohu kanonický proces. Súdne konanie patrilo do kompetencie orgánov zastupujúcich kráľovskú moc, bolo považované za správnu činnosť (podľa vtedajšej terminológie za „zabezpečenie verejného poriadku“). Samotný výkon verejnej správy bol tiež považovaný za súdne konanie. Zároveň sa teda od účastníkov konania nezávislý sudca, dozerajúci na korektnosť sporu a na rovnaké uplatnenie ich procesných práv, stal nástrojom výkonu verejnej správy.

V Anglicku, kde hlavnú úlohu v právnom systéme zohrávali Westminsterské súdy systému common law, sa súdy len ťažko mohli stať priamymi nástrojmi aplikácie kráľovskej moci. Tu sa štátna moc snažila dozerať na výkon súdnictva zakladaním osobitných súdov, ktorých procesné zásady sa diametrálne odlišovali od klasických súdnych zásad. Zavedenie konania pred osobitnými súdmi sa aj v krajinách kontinentálnej Európy osvedčilo pred finančne nákladným prebudovaním niekoľkostupňového systému ústredných súdov ako omnoho pohodlnejšie riešenie pre štátnu moc.

*Vznik správneho konania*

Moderné reformy štátnej organizácie a jej úloh, zavedené v 19. storočí, mali významný vplyv aj na procesné právo. V európskych krajinách bol znovu oživený klasický model súdnictva, avšak so zmenami, ktoré už rátali so zabezpečením sudcovskej nezávislosti ako základného predpokladu jeho účelného fungovania. Zároveň vznikla potreba oddelenia súdnictva od administratívy, ktorá bola napr. v trestnom konaní uskutočnená rozdelením konania na fázu vyšetrovaciu (administratívnu) a fázu súdneho konania.

Proces samotný sa obzvlášť v kontinentálnych krajinách Európy nikdy prioritne neorientoval na prijatie rozsudku spĺňajúceho všetky požiadavky práva a zároveň vyhovujúceho účastníkom. Stačilo, ak rozsudok vo veci samej čo najviac vyhovoval vôli zákonodarcu. Preto sa stalo v kontinentálnej Európe pravidlom prijímanie abstraktných zákonov, najčastejšie podľa vzoru francúzskych revolučných, či napoleonských kódexov. Súdne konanie sa orientovalo na čo najkvalitnejšiu aplikáciu týchto noriem. Následkom bol vznik pojmu hmotného práva. Právna veda začala súdny proces chápať už nie ako aplikáciu individuálnych (subjektívnych) práv účastníkov konania, ale ako aplikáciu zákona, čiže súdnu ochranu hmotného práva. Ďalším dôsledkom „osamostatnenia sa“ hmotného práva bolo, že právna veda začala chápať procesné právo pri výkone súdnictva nezávisle od hmotných práv. Vzniklo civilné i trestné právo procesné, čo malo osobitný význam preto, lebo takáto diferenciácia umožňovala účastníkom konania v prebiehajúcom procese zvoliť si adekvátne procesné inštitúty. Procesné právo sa tak stalo akýmsi „technologickým“ nástrojom na dosiahnutie rozsudku.

V správnom práve však nedošlo k „predefinovaniu“ procesu a procesného práva. Kým v období absolutizmu bola administratíva ako celok súčasťou voľnej aplikácie moci, v období občianskych revolúcií bola značne obmedzená podriadením vlády parlamentnej kontrole. Verejná správa sa pretransformovala vo výkonnú moc a jej úlohou sa stalo dosiahnutie verejného záujmu definovaného v ústavách a zákonoch. Rovnakú základnú úlohu však mala aj súdna moc. Právna veda sa v prípade správneho práva uspokojila s všeobecným, tak povediac rámcovým definovaním orgánov verejnej správy a ich úloh.

Na to, aby bolo jasné, čo môže alebo musí verejná správa vykonávať, kde má realizovať či zastupovať verejný záujem, o aký verejný záujme v danom prípade ide, príp. aké orgány majú tieto úlohy vykonávať, bola potrebná zákonná úprava alebo aspoň splnomocnenie. Otázku, čo je obsahom verejného záujmu a ako má byť dosiahnutý, mohli správne orgány rozhodnúť sami.

V takomto zmysle teda výkon verejnej správy nebol otázkou práva, ale politiky a neskôr aj organizácie, pri ktorej rozhodujúcou bola politická a organizačná racionalita. V tomto zmysle konanie správneho orgánu bolo takým právnym konaním, ktorého zmyslom bolo, aby konajúci ústredný orgán určil úlohy, ktoré bude administratíva plniť; jemu podriadené orgány verejnej správy vykonávali okrem platných právnych noriem predovšetkým jeho príkazy. Verejná správa mala byť odborná. Táto odbornosť mala byť len internou otázkou administratívy, ktorá sa na občanov nevzťahovala v právnom, iba v politickom zmysle. Verejná správa v čase vzniku moderného správneho práva iba výnimočne vplývala na bežný život občanov – iba ak nariadeniami potrebnými na zabezpečenie verejného poriadku.

Rozhodnutia orgánov verejnej správy však mohli zasahovať do súkromného života občanov, bola tu teda teoretická možnosť vzniku konfliktov občanov so správnymi orgánmi. Keďže štátne orgány mali značnú slobodu konania, občania nemohli rátať s uplatnením svojich právnych nárokov voči nim. Pri dlhodobejšom uplatňovaní takéhoto postavenia hrozilo, že by časom mohla vzniknúť nová forma absolutizmu. V tretej tretine 19. storočia sa preto stalo programom azda všetkých svetových vlád založenie tzv. právneho štátu, teda štátu, v ktorom si občan bude istý realizáciou svojich právnych nárokov a v prípade porušenia svojich práv (inými občanmi, ale aj štátnymi orgánmi) si bude môcť ich realizáciu vynútiť. Moderné správne konanie bolo preto väčšinou závislé od inštitútov právnej ochrany občana. Prvým štátom, ktorý bol nútený sa vysporiadať s otázkou riešenia konfliktov občanov s orgánmi verejnej správy ohľadom vadných správnych rozhodnutí, bolo Francúzsko – krajina, ktorá dala svetu najstarší vzor správneho konania.

**Správne konanie a procesné právo vo svete**

*Francúzsko – vzorový typ správneho konania*

Hlavným znakom moderného francúzskeho správneho práva a správneho konania bola skutočnosť, že počas revolučných udalostí na prelome 18. a 19. storočia v krajine došlo k reformám, ktoré po svojom začlenení do ústavných listín znamenali vedomé oddelenie administratívy od súdnictva. Následkom toho ani jediný správny orgán nemal právo vykonávať úlohy patriace súdnej moci. To však platilo aj obrátene: ani jediný z orgánov súdnej moci nesmel vykonávať žiadnu (ani len čiastkovú) administratívnu funkciu. Francúzske správne právo preto v procesnom konaní neuplatňovalo klasický model procesu, ale vedome sa odhodlalo viesť procesné konanie podľa inkvizičnej zásady. Súdy vo Francúzsku neposkytovali spočiatku žiadne záruky proti možnému zneužitiu moci štátnymi orgánmi. Aj napriek tomu vývoj francúzskeho procesného práva dodnes úzko súvisí s postupným zavádzaním takýchto garancií.

Jednou z prvých takýchto záruk bol vo Francúzsku vznik pojmu správneho aktu. Tento pojem mal svoje korene v súkromnom práve. V súkromnom práve výnimočný jednostranný prejav vôle sa v zmenených verejnoprávnych pomeroch stal pravidlom. Štát, orgány verejnej správy a vôbec úrady práve takýmto jednostranným, právo zakladajúcim prejavom vôle vyhlasovali svoju politickú vôľu. Teda správny akt spájal aktuálnu štátnu politiku so svetom práva.

Z hľadiska vývoja procesného práva mal pojem správneho aktu ten význam, že konanie orgánov verejnej správy rozdelil na dve etapy – na etapu pred jeho prijatím (prípravnú) a po jeho prijatí. Podľa dodnes platného – aj keď už pozmeneného – francúzskeho ponímania, patrí etapa konania správneho orgánu pred prijatím správneho aktu do sféry byrokratického, politického konania. Znamená to, že prípravná etapa nebola otázkou práva, preto v nej neexistovali žiadne právne inštitúty. Oproti tomu samotný správny akt bol otázkou práva, lebo jeho právoplatnosť, či právna akceptácia boli preskúmateľné. Francúzske správne právo procesné sa viazalo na druhú etapu konania správneho orgánu – etapu po prijatí správneho aktu. Táto oblasť práva vznikla spoločne so systémom právneho preskúmavania správnych aktov. Za vlády Napoleona Bonaparta, ešte v období konzulátu, vznikla Štátna rada(organizačne nadväzujúc na bývalú kráľovskú radu), ktorá roku 1806 získala kompetenciu preskúmavať sťažnosti proti rozhodnutiam orgánov štátnej správy. Rozhodnutia Štátnej rady mali voči hlave štátu povahu odporúčaní. Až v roku 1849 prijala Štátna rada rozhodnutie „vo vlastnom mene“ a jej návrhy sa stali v praxi záväznými. Sťažnosti, ktoré Štátna rada riešila, nemali povahu súkromnoprávnych žalôb. Poukazovali na chyby správneho aktu, alebo na jeho neprijateľnosť a žiadali jeho zrušenie. Na ich základe však bolo preskúmanie napadnutého správneho aktu, považované za sporové konanie, označené pojmom správne konanie.

Ďalším krokom k vytvoreniu záruk zákonnosti v správnom práve bol vznik správneho opravného konania. R. 1872 bol v rámci Štátnej rady existujúci výbor poverený vybavovaním sporových vecí prebudovaný na akýsi autonómny súdny orgán – Správny súd, čím vznikol všeobecný správny opravný systém organizovaný podľa vzoru súdnej moci.

Sporové konanie, s výnimkou niekoľkých výnimočne aplikovaných procesných zásad, neprebiehalo podľa klasického súkromnoprávneho modelu. Vo Francúzsku sa rozlišovali jeho dve formy:

- Opravu správneho rozhodnutia mohol občan žiadať od orgánu, ktorý napadnutý správny akt vydal, alebo od nadriadeného orgánu. Občan sa mohol rozhodnúť sám, kam podá svoju žiadosť o opravný prostriedok, konanie vždy bolo apeláciou. Takéto odvolacie konanie nebolo ničím iným ako zmenou pôvodne nesporového konania orgánu verejnej správy smerujúceho k príprave správneho aktu na sporové konanie.

- Občan mohol v sporovom konaní žiadať o odvolanie Správny súd. V prípade podania takejto žiadosti bol viazaný procesnými pravidlami (obe procesné strany sa mali možnosť pred súdom vyjadriť k veci, uplatňovala sa zásada nestrannosti a pod.), sudca musel vydať rozsudok a odôvodniť ho. Na Správny súd sa občan mohol obrátiť len v prípade splnenia zákonom stanovených podmienok a len zo zákonom stanovených dôvodov. Konanie riadil sám sudca, všetky úkony boli písomné – to znamená, že takéto konanie bolo zmesou akuzatórneho a inkvizičného procesu, prevládali však v ňom zásady inkvizičného konania.

Francúzsky model správneho konania sa stal vzorom pre tie štáty, ktorých právne poriadky a osobitne správne právo vznikali pod francúzskym vplyvom.

*Veľká Británia*

Vo Veľkej Británií plnili v 19. storočí správne úlohy v grófstvach zmierovací (mieroví) sudcovia v tradičnom súdnom konaní. Až roku 1888 boli založené rady grófstiev, ktoré prevzali od súdov správne kompetencie. Zmierovací sudcovia podľa tradičných zásad anglického práva boli osobne zodpovední za svoje rozhodnutia pred kráľovskými – ústrednými – súdmi, kde ich bolo možné žalovať za zneužitie právomoci prostredníctvom tzv. „prerogative writ“-ov (súdnych príkazov určených administratíve). Okrem týchto žalôb bolo možné zmierovacích sudcov stíhať aj trestnoprávne a podľa príslušných „hmotnoprávnych“ noriem boli zodpovední aj za spôsobenie škody. Úlohou právnej ochrany občanov teda bolo vždy, keď vznikne potreba vybaviť novú správnu záležitosť novým ústredným alebo miestnym orgánom verejnej správy, rozšíriť súdne kompetencie tak, aby sa vzťahovali aj na tieto nové správne orgány.

Tento inštitút súdnej ochrany je v anglickom práve známy ako panstvo práva (rule of law) a je vo Veľkej Británií považovaný za ústavnú zásadu. Verejná správa je v jeho zmysle podriadená právu tak, ako čokoľvek iné a za porušenie práva je štátny orgán (alebo jeho úradník) zodpovedný rovnako ako všetci občania v podobných prípadoch. Preto panstvo práva zabezpečujú vo Veľkej Británií riadne súdy. Z tejto idey však vyplývalo aj to, že v Británií nebolo potrebné osobitne upraviť správne konanie, lebo riadne súdy v riadnom konaní boli sami schopné účinne plniť úlohu zabezpečenia zákonnosti. Konanie orgánov verejnej správy teda ostalo vo sfére politiky a administratívnej racionality a v krajine nevzniklo ani správne právo procesné.

Začiatkom 20. storočia aj Veľká Británia zaznamenala rozmach verejnej správy vedúci k zavedeniu množstva špecializovaných orgánov a silnej byrokratizácie. Podľa vzoru ministerskej zodpovednosti v parlamente vzniklo viacero výborov, ktorých úlohou bolo riešiť spory medzi správnymi orgánmi a občanmi. To viedlo k vzniku správneho precedentálneho práva. Toto právo ako aj pravidlá fungovania parlamentných správnych výborov sa stali predchodcami systému správnych tribunálov*.* Ich vznikom bol dobudovaný špeciálny systém právnej ochrany občanov proti rozhodnutiam orgánov verejnej správy. Konanie pred správnymi tribunálmi bolo vedené podľa klasického procesného modelu (teda sa pojednávalo akoby pred súdom). Členovia tribunálov rozhodovali nestranne po vypočutí všetkých účastníkov konania v kontradiktórnom konaní s použitím anglických procesných zásad.

Keďže v anglickom právnom systéme sa značná časť „hmotného práva“ –common law a equity law – vyvinula v čase, kedy verejná správa ešte nevykonávala podstatnú časť spoločenskoorganizačných funkcií a preto v krajine nemohol vzniknúť klasický európsky súdny systém, stali sa správne tribunály najvyššími orgánmi na opravu vadných správnych rozhodnutí. To však viedlo k tomu, že anglické správne právo ostalo aj na začiatku 20. storočia značne chaoticky upraveným právnym odvetvím.

*Spojené štáty americké*

Keďže USA prevzali anglický systém práva, pojem správneho konania v zásade chápali a aplikovali rovnako ako vo Veľkej Británií. Aj tu vznikli okrem klasických správnych orgánov také, ktoré rozhodovali spory medzi občanmi a orgánmi verejnej správy pri výkone ich kompetencií. Pôvodne tu vznikli dva pojmové významy správneho konania – neprávne (politické) a právne (súdne). Samotné správne právo v USA zahŕňalo dve oblasti práva. Vzťahovalo sa na verejnú správu a orgány, ktoré ju vykonávali; zároveň však zahŕňalo aj procesné právo vzťahujúce sa na opravu vadných rozhodnutí.

V prípade procesného práva musíme zdôrazniť, že federatívna ústava USA upravuje ako jeden zo základných inštitútov pri výkone súdnej moci pravidlo potrebného, čestného súdneho konania (Due Process of Law),ktoré v hmotnom práve znamená zákaz svojvoľného, neodôvodneného obmedzovania základných práv a slobôd; ako procesná zásada znamená povinnosť zabezpečiť vypočutie účastníkov konania a potrebné posúdenie ich nárokov aj v súdnom konaní. Táto zásada sa predovšetkým vzťahovala na súdnictvo, súdy ju však vo svojej praxi pri rozhodovaní v správnych veciach bez výnimky aplikovali aj na správne konanie.

Jedným z najdôležitejších procesnoprávnych následkov tejto praxe bolo, že sa vo všetkých prípadoch, kde to bolo s ohľadom na zmysel veci možné, používalo kontradiktórne konanie. Najvyšší súd však rozhodol, že zásadu „due process“ bude možné použiť na obmedzenie slobody konania orgánov verejnej správy len v takých súdnych procesoch, v ktorých sú bezprostredne poškodené práva účastníkov konania, alebo sa kauzy týkajú obmedzenia občianskych slobôd, teda nie v prípadoch patriacich do klasickej diskrecionálnej právomoci administratívnych orgánov. Zákon upravujúci na federálnej úrovni správne konanie bol v USA prijatý až roku 1946.

*Nemecko a Rakúsko*

V Nemecku a Rakúsku sa problematika správneho práva a procesného práva objavila v iných súvislostiach. Predovšetkým treba uviesť, že v oboch krajinách sa otázka zavedenia právnej úpravy verejnej správy a správneho konania, príp. zavedenia zásad a garancií právnej ochrany proti vadným rozhodnutiam začala riešiť oveľa neskôr ako v ostatnej Európe. V Rakúsku bola správna a súdna organizácia podobná tej západoeurópskej vybudovaná až po rakúsko-uhorskom vyrovnaní roku 1867. Dovtedy si rakúska verejná správa zachovala absolutistické črty. Prvostupňovú správnu a súdnu kompetenciu vykonávali okresné úrady podriadené ústrednej moci, čo v konečnom dôsledku znamenalo, že sa v krajine nedalo hovoriť o vonkajšej kontrole administratívy. V Nemecku sa mohlo začať uvažovať o všeobecnej modernizácií správneho konania a zavedení procesných záruk až po zjednotení krajiny roku 1871.

Základné otázky vzťahujúce sa na správne konanie, sformulovala v oboch krajinách právna veda. Hlavným problémom bolo, či sa má na správne konanie nazerať ako na súčasť klasického súdnictva alebo nie. Rakúska právna veda v správnom konaní nevidela súdne konanie. Vznikla teória, podľa ktorej správne konanie a klasický súdny proces boli dvoma rôznymi riešeniami toho istého problému – teda konkretizácie štátnych cieľov. Kým v prípade súdneho konania sa tak malo diať v sporovom konaní sprostredkovane, v správnom konaní sa štátne záujmy uskutočňovali bezprostredne. Správne konanie teda nemalo byť súdnym konaním, ale osobitným procesom, na ktorý sa mali vzťahovať osobitné zásady. Nemecká právna veda nepovažovala súdne preskúmanie správnych aktov za klasické súdne konanie, v ktorom sa uplatňovali nároky účastníkov konania. Podľa nemeckých vedcov to bolo zisťovanie toho, či administratíva funguje zákonným spôsobom, ktoré sa mohlo diať pred osobitným súdom, alebo pred štátnym orgánom, ktorý vadné rozhodnutie vydal (či jemu nadriadeným orgánom). Pod zákonnosťou rozumeli výhradne dodržiavanie zákonov.

Správne právo a v jeho rámci správne právo procesné v Rakúsku ponímali ako prostriedok na zisťovanie miery zákonnosti administratívy. Preto spor v správnom práve nemal byť zameraný na ochranu porušených subjektívnych práv (to by bolo v konaní vedenom podľa klasického vzoru sporového konania), ale na odstránenie porušenia práva v hmotnom zmysle (teda právneho poriadku ako súboru noriem). Súdna náprava takého stavu nemala v takýchto pomeroch osobitne významnú úlohu, prvoradá bola vždy autoremedúra vykonávaná priamo štátnymi orgánmi. Pravidlá opravy vadného rozhodnutia však vyžadovali právnu úpravu, preto sa vyžadovalo kodifikovanie správneho konania, podobne ako sa tak stalo v prípade súkromnoprávneho a trestného súdneho konania. Otázkou zostávalo, či má zmysel prikázať niekoľkým desiatkam typov správnych konaní rovnaké alebo veľmi podobné procesné pravidlá. Táto otázka bola v Rakúsku vyriešená až po prvej svetovej vojne – roku 1925 bol prijatý jednotný zákon o správnom konaní, výkone správnych rozhodnutí a o priestupkovom konaní.

Rakúske správne konanie sa od francúzskeho klasického modelu v zásade odchýlilo v tom, že si vybudovalo vlastný systém procesného práva. Úlohou takéhoto konania bola oprava vadných rozhodnutí a až ako krajné riešenie ochrana rozhodnutím poškodených subjektívnych práv fyzických osôb. Na ochranu týchto práv bol v Rakúsku vybudovaný osobitný systém správnych súdov, ktorých konanie malo všetky znaky konania pred riadnymi súdmi a bolo právne upravené civilným procesným právom. Rakúsky vzor prevzali do svojich právnych poriadkov nové štáty strednej a južnej Európy vzniknuté po prvej svetovej vojne – napr. ČSR, Poľsko, Juhoslávia. Keďže myšlienka zákonnosti sa ideovo i politicky vynikajúco hodila neskoršiemu socialistickému právnemu mysleniu, prevzali rakúsky vzor správneho konania aj socialistické štáty Európy.

V Nemecku sa po prvýkrát objavila myšlienka oddelenia súdnictva od administratívy vo Frankfurtskej ústave z roku 1849. Keďže sa ústavu nepodarilo presadiť, absolutistické vlády nemeckých štátikov ešte niekoľko desaťročí úspešne vzdorovali zavedeniu moderného trojdelenia moci. Niektoré pokrokovejšie krajiny – napr. Bádensko – však prijali právnu úpravu, podľa ktorej o správnych sporových konaniach mali rozhodovať osobitné správne „súdy“, ktoré vznikli z ústredných štátnych orgánov oprávnených rozhodovať spory ohľadom vadných administratívnych rozhodnutí. Tieto „súdy“ nekonali podľa vžitých pravidiel riadneho súdneho konania a boli organizačne vybudované podľa francúzskeho vzoru.

Po zjednotení Nemecka roku 1871 v krajine prebehli rozsiahle diskusie o tom, či bude vo verejnej správe zavedený anglický samosprávny model, čo by v prípade sporov ohľadom zákonnosti správnych aktov znamenalo konanie pred nezávislými súdmi. Tieto súdy však nemali byť všeobecnými civilnými súdmi, ale súdmi blížiacimi sa svojim konaním všeobecným súdom podľa severonemeckého alebo pruského vzoru (neskôr podľa Weimarskej ústavy). Z dôvodu chýbajúceho všeobecného systému súdnej kontroly sa nemecké správne právo a správne konanie nemohli opierať o súdnu prax, tak ako to bolo v Anglicku alebo vo Francúzsku, ale ani o súdnu prax osobitného správneho súdu, ako to bolo v závere 19. storočia v Rakúsku.

Následkom bol nárast významu právnej vedy, ktorá navrhovala zaviesť správne konanie podľa vzoru klasického súdneho konania, lebo podľa neho aj náprava vadných správnych aktov bola vo svojej podstate ochranou subjektívnych práv občana. Tam, kde orgán verejnej správy využíva svoje diskrecionálne právo a určuje normy správania ľudí, sa nemôže rozhodovať o vadnosti správnych aktov v správnom konaní pred žiadnym orgánom. Vidíme teda, že na nemecké správne právo mala bezprostredný vplyv rakúska teória správneho práva, ktoré však Nemci neprevzali bezo zmeny, ale prispôsobili ju svojim potrebám. Rovnako však nemeckí právni vedci prevzali aj niektoré prvky francúzskeho vzoru. Takým bol napr. pojem správneho aktu. Až do konca druhej svetovej vojny sa v Nemecku nepodarilo organizačne upraviť správne konanie. Prebiehali rozsiahle diskusie o správnych aktoch, ich dogmatike, o druhoch správnych konaní a pod. Až roku 1952 bol v Nemecku založený systém osobitných správnych súdov a následne sa začali prijímať nové zákony o správnom konaní.