

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Daniel Cidl

**Srovnání českého správního řádu se správními řády
Švýcarské konfederace a kantonu Fribourg**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Lenka Pítrová, CSc.

Katedra: správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : 8. březen 2018

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 335 816 znaků včetně mezer.

Daniel Codl, diplomant

V Praze dne

Velice děkuji paní doc. JUDr. Lence Pítrové, CSc. za její milé a ochotné odborné vedení, jakož i její cenné rady a připomínky k této práci.

Dále mnohokrát děkuji panu Dr. iur. et JUDr. Jaroslavu Vondráčkovi, Ph. D. za to, že mi zprostředkoval své osobní zkušenosti s fungováním státní správy Švýcarské konfederace a kantonu Bern.

Za další rady a připomínky děkuji svému kamarádovi JUDr. Jiřímu Šoušovi, Ph.D.

Rovněž děkuji své rodině a svým kamarádům za jejich podporu.

„L’usage de la procédure administrative, par tout citoyen, est bien plus important que celui des procédures civiles ou pénales, voire de la législation sur la poursuite pour dettes et la faillite. Chacun, fréquemment, a des rapports avec l’administration, que ce soit en déposant sa feuille d’impôt, en sollicitant un permis d’élève conducteur, en demandant des subventions d’assurance-maladie, en contestant une autorisation de construire, en passant des examens scolaires ou professionnels. Ces règles sont d’usage courant et, souvent, administrés et administration font de la procédure administrative sans le savoir.“

„Každý občan se mnohem častěji setkává se správním řízením, nežli s občanským soudním řízením, trestním řízením nebo dokonce s řízením exekucním či insolvenčním. Každý je mnohokrát v nějakém vztahu vůči veřejné správě, ať již podává své daňové přiznání, získává žákovský řidičský průkaz, žádá o dávky nemocenského pojištění, vznáší námitky proti žádosti o stavební povolení, skládá zkoušky školní či profesní. Všechna tato pravidla jsou dennodenně používána a úředníci a občané často vedou správní řízení, aniž by si toho byli vědomi.“

*Benoît Bovay, profesor správního práva Université de Lausanne
(Procédure administrative, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 38)*

Obsah

Seznam použitých zkratk	7
Slovníček švýcarských institucí	8
1. Úvod	9
2. Švýcarské předpisy	10
2.1. Obecná část	10
2.1.1. Prameny správního práva procesního, působnost správních řádů	10
2.1.2. Základní zásady správního řízení	16
2.1.3. Účastníci správního řízení	34
2.1.4. Správní orgány	38
2.1.5. Jazyk řízení, procesní lhůty, náležitosti podání	42
2.2. Správní řízení nesporné	45
2.2.1. Obecně o průběhu řízení v prvním stupni	45
2.2.2. Právo být vyslechnut	48
2.2.3. Předběžné opatření a mediac	52
2.2.4. Dokazování	55
2.2.5. Správní rozhodnutí	60
2.2.6. Opatření obecné povahy	66
2.3. Správní řízení sporné	70
2.3.1. Správní a soudní orgány příslušné rozhodovat o opravném prostředku	70
2.3.2. Podání opravného prostředku	74
2.3.3. Průběh řízení po podání opravného prostředku	78
2.3.4. Rozhodnutí o opravném prostředku	83
2.4. Ostatní řízení	84
2.4.1. Přezkumné řízení a obnova řízení podle Loi fédérale sur la procédure administrative	84
2.4.2. Přezkumné řízení a obnova řízení podle Code de procédure et de juridiction administrative	86
2.4.3. Správní exekuce	87
2.4.4. Stížnost	90
3. Srovnání s českým správním řádem a některými instituty soudního řádu správního	91
3.1. Srovnání s českým správním řádem	91
3.1.1. Historický vývoj správního řízení na našem území	91
3.1.2. Rozdílný rozsah úpravy	94
3.1.3. Rozdílné pojetí předpisu: instruktivní x obecné klauzule	97

3.1.4. Pojetí definice účastníka řízení.....	104
3.1.5. Přezkumné řízení	107
3.1.6. Zásada dvojinstančnosti správního řízení.....	112
3. 2. Soudní řízení správní a jeho návaznost na řízení před správním orgánem	120
3. 2. 1. České správní žaloby a problém volby správního žalobního typu.....	122
3. 2. 2. Další komparativní poznámky ke správnímu řízení soudnímu	130
4. Závěr	132
Seznam použitých zdrojů.....	134
Abstrakt	143
Summary	144

Seznam použitých zkratk

CPC	Code du 19 décembre 2008 de procédure civile (RS 272)
CPJA	Code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (RSF 150.1)
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
EÚLP	Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
LOCEA	Loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'État et de l'administration (RSF 122.0.1)
LOGA	Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
LTAf	Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (RS 173.32)
LTF	Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (RS 173.110)
NSS	Nejvyšší správní soud
SprŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
OLOGA	Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1)
OSŘ	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
PA	Loi fédérale du 20 décembre sur la procédure administrative (RS 172.021)
PCF	Loi fédérale du 4 décembre 1947 de procédure civile fédérale (RS 273)
TAF	Tribunal administratif fédéral
TC	Tribunal cantonal
TF	Tribunal fédéral
ÚS	Ústavní soud

Slovníček švýcarských institucí

Conseil fédéral - švýcarská ústřední vláda direktoriálního typu, skládá se ze sedmi federálních radů (tj. ministrů) volených na 4 roky bez možnosti odvolání, z jejich středu parlament na 1 rok volí prezidenta a viceprezidenta konfederace, každý federální rada řídí jemu přidělený rezort. Výběr členů je konsenzuální – rovnoměrné zastoupení jazykových oblastí, politického spektra, mužů a žen. Má též pravomoci správního soudu v záležitostech týkajících se národní bezpečnosti apod.

Assemblée fédérale - švýcarský ústřední parlament složený z *Conseil national* (Národní rada, 200 poslanců volených přímo občany na 4 roky) a *Conseil des États* (Rada států, 46 poslanců zvolených 26 kantony dle jejich vlastních pravidel). Federální shromáždění je nejvyšším orgánem Konfederace, není-li v Ústavě stanoveno, že věc náleží k rozhodnutí švýcarskému lidu a kantonům. Kromě pravomoci kontrolní má i pravomoci soudní povahy – rozhodování některých kompetenčních sporů, udělování milostí, přezkum ústavnosti lidové iniciativy a kantonálních ústav.

Tribunal fédéral – nejvyšší švýcarský soud se sídlem v Lausanne, založen roku 1848 (rok federalizace Švýcarska po krátké občanské válce). Ve své době jediný federální soud, proto není v názvu označen jako „nejvyšší“. Soudí agendu ústavní, správní, trestní, občanskoprávní a obchodněprávní. V ústavněprávní agendě je jeho role coby ústavního soudu omezena čl. 190 Ústavy – je povinen vždy aplikovat federální zákony a mezinárodní právo.

Tribunal administratif fédéral – federální správní soud rozhodující správní agendu na úrovni federace. Založen byl k 1. 1. 2007, nahradil předchozí *commissions de recours*.

Conseil d'État – vláda direktoriálního typu kantonu Fribourg, obdobné jako *Conseil fédéral*.

Grand Conseil – jednokomorový parlament kantonu Fribourg, 110 poslanců volených na 5 let. Je nejvyšším orgánem kantonu s výjimkou případů, kdy rozhoduje lid.

Tribunal cantonal – nejvyšší soud kantonu Fribourg, rovněž jeho jediný správní soud.

prefekt – (nejen) v kantonu Fribourg úředník, který ve svém okrese zastupuje každého člena kantonální vlády, obstarává záležitosti veřejné správy (vlastní rozhodovací činnost, přezkum rozhodnutí orgánů obecní samosprávy v přenesené působnosti, koordinace, metodika apod.), pořádku, bezpečnosti, velí policii. Zřízen podle francouzského vzoru, je však přímo volen občany a nenosí uniformu.

commission de recours – kvazisoudní tribunál složený z právníků a dalších odborníků, přibližně obdoba naší rozkladové komise.

département, direction – označení pro ministerstvo (federace, kantonu).

1. Úvod

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád dne 1. ledna 2016 oslavil deset let od nabytí účinnosti. Správní řád je snad nejdůležitějším základním kamenem správního práva, protože upravuje většinu jeho základních institutů včetně toho nejdůležitějšího, bez kterého si nelze chod moderní veřejné správy vůbec představit, a tím je správní řízení. Deset let od nabytí účinnosti je rovněž časem pro bilancování a hodnocení. Součástí takového hodnocení je i pohled komparativní. Tato nedávná diskuze a můj studijní pobyt na *Université de Fribourg* v akademickém roce 2016/2017 mne inspirovaly ke komparaci českého a švýcarského správního řízení. Švýcarská konfederace je federálním státem, tedy správní řízení vedou jak správní orgány federace, tak správní orgány všech dvaceti šesti kantonů. Správní právo procesní nebylo na rozdíl od soudního řízení trestního a občanského sjednoceno, Švýcaři mají stále 27 správních řádů, jejichž vzájemné srovnávání je vděčným tématem právní vědy. Pro poskytnutí uceleného obrazu o tom, jak švýcarské správní právo procesní vypadá, je vhodné srovnat náš správní řád nejen s *Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative*, ale i se správním řádem alespoň jednoho kantonu. Tedy s *Code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative* kantonu Fribourg. Jsou to ostatně správní orgány jednolitých kantonů, které vyřizují většinu všedních správních záležitosti, zatímco federální správní orgány řeší otázky celonárodní (např. azylové řízení, některá stavební povolení).

Co se týče metodologie, budeme vycházet z textu právních předpisů, dále z odborné literatury právní teorie a praxe, z judikatury českých a švýcarských soudů. Kromě toho se budeme stručně zabývat i historickým vývojem, který byl v Čechách a ve Švýcarsku velmi odlišný.

Tato práce má dvě části. V první popíšeme, jak vypadá švýcarské správní řízení. Předmětem analýzy bude zejména správní řád federace a dále správní řád kantonu Fribourg, který bude popisován zejména s ohledem na odlišnosti od federálního správního řádu¹. Jelikož Švýcaři používají správní řády i v soudním řízení správním, budeme se věnovat i správnímu soudnictví. Ve druhé části se budeme věnovat srovnání s českou procesní úpravou s důrazem na správní řád a ty části soudního řádu správního, které odpovídají úpravě správního řízení

¹ Inspirací byla učebnice správního právo procesního z *Université de Lausanne*, kde je rovněž primárně popisován federální správní řád a vedle toho zmiňovány případné procesní odlišnosti správní řádů kantonů Bern, Fribourg, Ženeva, Jura, Neuchâtel, Valais a Vaud (viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015.).

soudního ve švýcarských správních řádech. Při komparaci s českou právní úpravou se zaměříme toliko na vybrané klíčové instituty, jejichž srovnání je důležité z hlediska jejich rozdílnosti a také proto, že komparace těchto rozdílných pojetí by mohla přispět k debatám *de lege ferenda* o řešení některých problematických otázek české právní úpravy. To je také základním cílem této práce – vyvodit z rozdílnosti právních úprav poučení, které by mohlo být užitečné pro další vývoj nauky správního práva procesního.

2. Švýcarské předpisy

2.1. Obecná část

2.1.1. Prameny správního práva procesního, působnost správních řádů

Prameny švýcarského správního práva procesního jsou stručné. Bovay upozorňuje² na protiklad mezi podrobnou úpravou trestního a civilního procesu, zatímco správní řízení se řídí zejména základními zásadami správního práva a kodifikováno je jen to nejnútnejší.

Na ústavní úrovni je základem právo na spravedlivý proces podle čl. 29 Federální Ústavy Švýcarské konfederace³ a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, případně čl. 39 až 41 Ústavy kantonu Fribourg⁴. Dále další ústavní principy a zásady, o nichž ještě bude řeč. Ústavní právo slouží k vyplňování mezer v procesních předpisech⁵.

Ve federálním státě je důležité znát hierarchii pramenů práva a dělbu pravomocí mezi konfederací a kantony. Podle čl. 3 Ústavy jsou kantony suverénní, není-li tato suverenita omezena Federální Ústavou, a vykonávají všechny pravomoci, které nebyly výslovně svěřeny federaci (čl. 42). Centrální stát a kantony jsou povinny spolupracovat při plnění svých úkolů (čl. 44). Federální zákony mají přednost před kantonálními (čl. 49). Pravomoci dělíme následovně: výhradní pravomoc federace, společná pravomoc⁶ federace a kantonů (například územní plánování), paralelní pravomoc (federace a kantony nezávisle na sobě řeší služební poměry svých zaměstnanců) a pravomoc ponechaná kantonům.

² Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 37-40.

³ Oficiální název státu je Švýcarská konfederace, prakticky vzato je federací od roku 1848. Výrazy federace a konfederace jsou používány promiskue, zpravidla se častěji hovoří o federaci.

⁴ I tato Ústava obsahuje svůj katalog základní práva a svobod. Je však totožný s federální Ústavou.

⁵ Viz MOOR, Pierre, POLTIER, Etienne, *Droit administratif, Volume II: Les actes administratif et leur contrôle*, Bern: Stampfli Editions SA, 2011, str. 238.

⁶ Ústava dává federaci možnost přijímat zákony, na něž navazuje právní úprava kantonů. Ve francouzštině hovoříme o „*compétence concurrente*“, protože každý přijatý federální zákon svojí vyšší právní silou umenšuje pravomoc kantonů upravit danou oblast podle své vůle.

Federální zákony

Federální správní řád, *Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative* (RS 172.021, dále jen „PA“), účinný od 1. října 1969, je první kodifikací správního práva procesního na federální úrovni.

Zpráva *Conseil fédéral pro Assemblée fédérale* sp. zn. FF 1965 II 1383 ze dne 24. září 1965 hovoří o nutnosti vydat právní předpis kodifikující správní řízení⁷. Dosavadní stav popisuje jako velice roztráštěný – část úpravy se nachází v zákonech o organizaci státní správy, část ve zvláštních zákonech pro jednotlivá odvětví správního práva, část vychází z práva zvykového a zbytek doplňuje judikatura⁸. Cílem nové úpravy je kodifikovat správní řízení v prvním stupni, řízení o opravném prostředku a správní exekuci. Souběžně s tím se plánuje zavedení obecné klauzule, která by *Tribunal fédéral* umožnila přezkoumávat většinu správních rozhodnutí vyjma těch, jež jsou politické či bezpečnostní povahy. A konečně, kodifikace má umožnit větší ochranu a právní jistotu adresátů aktů veřejné správy. Zpráva se zabývá i kodifikacemi ostatních států a švýcarských kantonů. Rakousko je chváleno pro svou dlouhou tradici kodifikovaného správního řízení⁹, kterou převzaly i nástupnické státy nehledě na komunistické převraty¹⁰. Popisován je vývoj v Evropě, kde většina států kromě Velké Británie a Francie po druhé světové válce přijala vlastní kodifikace správního řízení. Obdobně učinila i většina kantonů. Z toho je vyvozován závěr, že absence správního řádu je neudržitelná. Ostatně již roku 1947 profesori Imboden a Zwahlen na půdě Švýcarské právnické společnosti předložili první návrhy a diskuze o přijetí či nepřijetí správního řádu se vlekla celá padesátá léta. První návrh PA vznikl na akademické půdě roku 1952, konečná verze až v roce 1965. Zbytek zprávy podrobně komentuje jednotlivé články navrhovaného zákona¹¹.

PA je stručný předpis čítající 82 článků a pět kapitol: rozsah působnosti a základní pojmy, obecná pravidla správního řízení, obecná pravidla řízení o opravném prostředku, zvláštní příslušnost správních orgánů, ustanovení přechodná a závěrečná. Zákon doplňuje

⁷ Důvodová zpráva.

⁸ Pouze v omezené míře, protože *Tribunal fédéral* vykonává v této době přezkum správních aktů pouze stanoví-li tak zákon. Judikatura však předznamenala některá pravidla zakotvená v PA.

⁹ Chváleny jsou *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz* (správní řád), *Verwaltungsvollstreckungsgesetz* (správní řád exekuční) a *Verwaltungsstrafgesetz* (zákon o správním trestání) z roku 1925, znovu vydané v roce 1950. První dva zákony jsou označeny za vzor hodný následování.

¹⁰ Je zmiňováno československé vládní nařízení ze dne 22. března 1955 o řízení ve věcech správních (správní řád), č. 20/1955 Sb. Není nijak blíže popisováno, byť svojí stručností PA trochu připomíná.

¹¹ Je zřejmé, že tato předložená verze nebyla definitivní. Například pojem správního rozhodnutí upravuje v čl. 4, platné a účinné znění však v čl. 5.

vyhláška o správních poplatcích (*Ordonnance du 10 septembre 1969 sur les frais et indemnités en procédure administrative, RS 172.041.0*). Později byl PA několikrát novelizován, nejvíce roku 2005 v souvislosti s reformou soudnictví. Stále zůstává kodifikací upravující pouze nejzákladnější instituty správního procesu¹². Rovněž významně ovlivnil později vydané správní řády jednotlivých kantonů.

Zákony o Federálním správním soudu a Federálním soudu (*Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (RS 173.32)* dále jen „LTAF“, *Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (RS 173.110)*, dále jen „LTF“) jsou významné předpisy, jež vstoupily v účinnost k 1. lednu 2007 v rámci reformy justice¹³. Pro nás je důležitější LTAF, protože PA se pro federální soudní řízení správní uplatní subsidiárně (viz čl. 37 LTAF). *Tribunal fédéral*¹⁴ PA nepoužívá, i když rozhoduje o odvolání proti rozsudkům *Tribunal administratif fédéral* nebo správních soudů jednotlivých kantonů.

V souvislosti s těmito zákony alespoň stručně zmiňme historii švýcarského správního soudnictví, jež nemá dlouhou tradici obdobnou té naší¹⁵. U *Tribunal fédéral* vznikl správní úsek až roku 1928 a ve velice omezené podobě. Parlament nechtěl dát pod kontrolu soudní moci správní rozhodování, které považoval za prerogativu moci výkonné. Možnost ochrany významně rozšířil po roce 1945 a obecnou klauzuli uzákonil až roku 1968¹⁶. Právní ochranu obdobnou té soudní v letech 1925 až 2006 poskytovaly kvazisoudní tribunály (*commissions de recours*)¹⁷ složené z odborníků a úředníků (*concept de l'administrateur-juge*). Jejich počet se pohyboval mezi 30 až 36. Teprve od nich bylo možné odvolání k *Tribunal fédéral*, který se roku 1968 *de facto* stal i správním soudem se vším všudy. Nejen z tohoto důvodu došlo k jeho přetížení a tak v sedmdesátých letech¹⁸ začíná třicet let dlouhá cesta k reformě federálního soudnictví, která byla schválena parlamentem v roce 2005 na základě ústavních změn schválených referendem 12. března 2000. Dalším impulzem byla ratifikace EÚLP v roce 1973

¹² Viz MOOR, Pierre, POLTIER, Etienne, *Droit administratif, Volume II: Les actes administratif et leur contrôle*, Bern: Stampfli Editions SA, 2011, str. 241.

¹³ Byl jimi zrušen zákon o organizaci soudnictví *Loi fédérale du 16 décembre 1943 d'organisation judiciaire (Organisation judiciaire, OJ) (RS 3 521)*. Reformou byl dále zřízen Federální trestní soud (*Tribunal pénal fédéral*), Federální patentový soud (*Tribunal fédéral des brevets*), sjednocen trestní, občanský soudní řád.

¹⁴ *Tribunal fédéral* vznikl v roce 1848 a v té době byl jediným federálním soudem, proto nemusel být označen jako nejvyšší. Z historických důvodů nebyl nikdy přejmenován na Nejvyšší federální soud.

¹⁵ Která sahá až do roku 1875, kdy byl zřízen Správní soudní dvůr ve Vídni.

¹⁶ Viz MOOR, Pierre, POLTIER, Etienne, *Droit administratif, Volume II: Les actes administratif et leur contrôle*, Bern: Stampfli Editions SA, 2011, str. 661.

¹⁷ Viz TANQUEREL, Thierry, BELLANGER, François, *Les nouveaux recours fédéraux en droit public*, Basilej: Schulthess, 2006, str. 25-41.

¹⁸ Viz TANQUEREL, Thierry, BELLANGER, François, *Les nouveaux recours fédéraux en droit public*, Basilej: Schulthess, 2006, str. 7-23, 103-152.

a následující judikatura ESLP kritizující nedostatečnou soudní ochranu proti nezákonné činnosti veřejné správy. Na úrovni kantonů je délka tradice různorodá (například kanton Vaud zřizuje správní soud roku 1991, Valais již roku 1875), zpravidla rovněž krátká. Větší pozornost mu věnují až v šedesátých letech vlivem *Loi fédérale du 16 décembre 1943 d'organisation judiciaire (Organisation judiciaire, OJ) (RS 3 521)*, schválení PA v roce 1967 a již zmíněné judikatury ESLP. Zřizováno je většinou na přelomu sedmdesátých a osmdesátých let. Povinnost kantonu zříditi správní soud je dána čl. 86 odst. 2 LTF, další podrobnosti rozvádí čl. 110 až 112 LTF¹⁹. Bližší podrobnosti o reformě justice viz *Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001* (sp. zn. FF 2001, str. 4007 a násl.)²⁰.

Dalšími důležitými federálními zákony jsou **zákon o federálním civilním soudním řízení** (*Loi fédérale du 4 décembre 1947 de procédure civile fédérale (RS 273)*), dále jen „PCF“) a **občanský soudní řád** (*Code du 19 décembre 2008 de procédure civile (RS 272)*), dále jen „CPC“). PCF a CPC nelze zaměňovat. PCF se subsidiárně použije pro řízení podle PA při provádění důkazů, dále pro správní žaloby podle LTAF a pro veškerá řízení podle TLF. Naopak CPC je první jednotný občanský soudní řád pro celé Švýcarsko, který nahradil občanské soudní řády jednotlivých kantonů²¹. Subsidiárně se použije pro dokazování vedené podle správních řádů jednotlivých kantonů, jakož i soudní řízení správní u kantonálních správních soudů. Zákony upravující obory zvláštní části správního práva zpravidla obsahují vlastní dodatky k obecné úpravě PA. Jedná se zejména o zákon o ochraně přírody (*Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (RS 451)*), velice podrobnou a přísnou úpravu řízení podle zákona o vyvlastnění (*Loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (RS 711)*), předpisy o sociálním zabezpečení a daňové zákony.

Moor a Poltier upozorňují, že judikaturu k PA lze zpravidla použít i pro výklad správních řádů jednotlivých kantonů²².

¹⁹ Nejvyšší soud kantonu nebo soud nižší instance musí mít možnost přezkoumávat skutková zjištění a zákonnost. Definice účastníka řízení musí být harmonizována, stejně tak odůvodnění rozsudků.

²⁰ Se správním soudnictvím lehce souvisí zamítnutí návrhu na proměnu TF v plnohodnotný ústavní soud. Nadále platí čl. 190 Federální Ústavy, který mu dává povinnost aplikovat federální zákony a mezinárodní právo. Neústavnost zákona se pouze vyslovuje v odůvodnění rozsudku, na rozhodnutí ve věci samé nemá vliv. Několikrát však již dostala přednost aplikace EÚLP před zákonem.

²¹ Společně s PCF bylo tedy před 1. 1. 2009 ve Švýcarsku účinných 27 občanských soudních řádů!

²² Viz MOOR, Pierre, POLTIER, Etienne, *Droit administratif, Volume II: Les actes administratifs et leur contrôle*, Bern: Stampfli Editions SA, 2011, str. 243.

Správní řád kantonu Fribourg

Code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (RSF 150.1), dále jen „CPJA“, je správní řád a správní řád soudní v jednom účinný od 1. ledna 1992. O přijetí stručně pojednává zpráva *Conseil d'État* pro *Grand Conseil* ze dne 4. září 1990. CPJA navazuje na zákon o organizaci Správního soudu (*Loi du 24 avril 1990 d'organisation du Tribunal administratif (RSF 151.1)*), dále jen „LOTA“, kterým bylo v kantonu historicky poprvé zřízeno plnohodnotné správní soudnictví. Vychází z návrhu vypracovaného Augustinem Macheretem, profesorem *Université de Fribourg*, roku 1986 na žádost *Conseil d'État*. Obdobně jako PA, i CPJA je první ucelenou kodifikací správního práva procesního, jež má překonat doposud rozdrobenou právní úpravu, která byla v připomínkovém řízení uvnitř státní správy shledána již déle neudržitelnou. Zejména z důvodu, že o většině opravných prostředků rozhodovala v poslední instanci vláda a nikoliv soud. CPJA není obecnou úpravou veškeré činnosti veřejné správy (viz náš SprŘ), ale pouze jejího rozhodování. Při předběžném projednání návrhu zákona na jednání *Grand Conseil* dne 8. února 1991²³ byl CPJA hodnocen jako moderní úprava, která zejména kodifikuje stávající právní stav, dosud plynoucí zejména z judikatury, a nahrazuje „procesní džungli“. Nutnost jednotného správního řízení pro veškerou veřejnou správu kantonu je zdůvodňována zásadou právního státu a praktickými potřebami stále narůstající veřejnoprávní regulace.

Pro pořádek zmiňme i zprávu *Conseil d'État* ze dne 5. prosince 1989 popisující důvody zřízení *Tribunal administratif* a přijetí LOTA. Zavedení „klasického“ správního soudnictví bylo připravováno od roku 1987 a schváleno referendem dne 26. listopadu 1989 o změně čl. 65 Ústavy kantonu Fribourg, kterým byla nově dána povinnost zřídit správní soud. Nově zřízený soud nahradil 6 z 9 *commissions de recours* a získal všeobecnou pravomoc pro přezkum správních aktů. V souvislosti s tím byla výrazně omezena kvazisoudní pravomoc *Conseil d'État*, a to pouze na záležitostech převážně politické či bezpečnostní povahy²⁴. *Tribunal administratif* začal působit 1. 1. 1992, k 1. 1. 2008 byl přeměněn ve správní úsek *Tribunal cantonal*.

Samozřejmě i kantonální zákony obsahují zvláštní ustanovení o správním řízení, zejména pro potřeby řízení stavebního a vyvlastňovacího.

²³ Viz *Le Bulletin officiel des scéances du Grand Conseil de Fribourg, Tome CXLIII – 1991*, str. 812-821.

²⁴ O čem bude ještě řeč, zejména v souvislosti s *Conseil fédéral* a řízením o opravném prostředku.

Rozsah působnosti PA a CPJA

Rozsah působnosti PA je vytyčen v čl. 1 až 4. Podle čl. 1 PA se uplatní v řízení před federálními orgány: *Conseil fédéral*, Federální kancléřství, jednotlivé *département* (ministerstva) a jejich odbory, *Tribunal administratif fédéral*, federální správní komise (např. Komise pro ochranu hospodářské soutěže), právnické osoby plnící funkci správního orgánu (např. Pošta, jež má formu veřejnoprávní akciové společnosti). *Assemblée fédérale* a ostatní federální orgány PA použijí pro řízení o služebních poměrech svých zaměstnanců. Podle čl. 1 odst. 3 PA se ustanovení²⁵ upravující oznámení správního rozhodnutí a odebrání odkladného účinku opravného prostředku použijí i pro řízení před kantonálním orgánem (zpravidla správní soud) poslední instance, jestliže se nejedná o konečné rozhodnutí v materii federálního správního práva²⁶. Čl. 2 PA taxativně uvádí ta ustanovení, která se nepoužijí pro některé zvláštní správní procesy, zejména v právu daňovém. Podle čl. 3 PA se tento předpis neuplatní pro řízení, ve kterých není proti rozhodnutí federálního správního orgánu přípustný opravný prostředek. Dále pro rozhodnutí v prvním stupni o služebních poměrech státních zaměstnanců, správní řízení trestní v prvním stupni, správní řízení vojenské (zejména služební poměr) a vydávání rozkazů, rozhodování o sociálním pojištění a clech. Podle PA se nepostupuje též tehdy, vyžaduje-li situace, aby přijaté rozhodnutí bylo ihned na místě vykonatelné (zejména příkazy policejní povahy).

Pro rozlišení, kdy se postupuje podle PA či CPJA, není důležité, zda se aplikuje právo federální či kantonální. Například při vydávání výjimky ze zákazu stavět na ploše určené pro zemědělství se uplatní jak federální, tak kantonální předpisy a rozhoduje orgán kantonu. Rozlišení se provede podle věcné a místní příslušnosti správního orgánu²⁷.

Rozsah působnosti CPJA je vymezen čl. 1 až 7a. Čl. 1 jej určuje pro použití při rozhodování kantonálních správních orgánů a orgánů „*jurisdiction administrative*“ (správní soudnictví). Správními orgány podle čl. 2 jsou *Conseil d'État*, prefektury a další orgány kantonální správy. Dále městské rady (obdobné jako v ČR) a správní orgány obcí, veřejnoprávních korporací, veřejných ústavů či soukromé osoby, kterým byl svěřen výkon veřejné správy. Podle čl. 3 je řádným orgánem „*jurisdiction administrative*“ *Tribunal cantonal*. Mimořádnými orgány jsou *Conseil d'État*, *commissions de recours* (odborně

²⁵ Čl. 34 až 38, čl. 61 odst. 2 a 3, čl. 55 odst. 2 a 4.

²⁶ Důvodem je sjednocení správních rozhodnutí, protože ochrany na federální úrovni se lze domáhat vždy. Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 67-69.

²⁷ PA a CPJA věcnou a místní příslušnost neupravují. Vždy je třeba vycházet z příslušného zákona upravujícího danou záležitost.

zaměřené kvazisoudní tribunály), Komise pro vyvlastnění a rozhodčí soudy pro sociální pojištění. CPJA se podle čl. 5 nepoužije pro interní správní akty, služební příkazy, opatření o vnitřní organizaci správních orgánů, soudní řízení civilní a trestní, registrované církve, orgány ochrany dětí, úřady exekutorů. Podle čl. 6 se částečně nepoužije pro řízení v první stupni v záležitostech služebních poměrů státních a obecních zaměstnanců, vedení registrů, provádění kontrol a opatření, jejichž povaha vyžaduje, aby rozhodnutí bylo ihned na místě vykonatelné.

Důležitý je čl. 7a CPJA, který s odkazem na čl. 114 odst. 2 písm. b) CPJA (*Tribunal cantonal* poskytne soudní ochranu vždy, vyplývá-li to z mezinárodního nebo federálního práva²⁸⁾ rozšiřuje působnost CPJA i na případy, kdy by rozhodné hmotné právo leželo mimo rozsah působnosti. *Tribunal cantonal* může neaplikovat ustanovení CPJA, která by bránila tuto soudní ochranu uskutečnit.

2.1.2. Základní zásady správního řízení

Ve federálním PA není výčet základních zásad obsažen. Bovay vysvětluje²⁹⁾, že o to důležitější je pro správnou aplikaci správního práva procesního znalost federální Ústavy a Evropské úmluvy o lidských právech, protože „*při hledání řešení právního problému se je třeba často vracet k základním zásadám pro potřeby zvážení nutných procesních standardů a zásad.*“³⁰⁾ PA je stručný předpis a dle mínění Bovaye obsahuje mezery.

Oproti PA CPJA základní zásady taxativně uvádí v čl. 8 až 10. Čl. 8 nazvaný „obecné zásady“ v odst. 1 dává správnímu orgánu povinnost mít na zřeteli veřejný zájem a současně respektovat zájmy jednotlivců. Čl. 8 odst. 2 taxativně zmiňuje zásady legality, rovnosti zacházení, proporcionality, dobré víry, zákazu svévole. Podle čl. 8 odst. 3 je správní orgán povinen rozhodnout v přiměřené době a vyvarovat se jakéhokoliv přepjatého formalismu. Čl. 8 odst. 4 pak dává dítěti, jehož zájem může být dotčen, právo být slyšeno. Čl. 9 říká, že se při správním uvážení musí orgán řídit objektivními a rozumnými podklady a zvolit opatření, které je nejvhodnější vzhledem k okolnostem. Podle čl. 10 odst. 1 je správní orgán povinen aplikovat právní předpis z úřední povinnosti. Podle čl. 10 odst. 2 na žádost či z úřední povinnosti kontroluje platnost ustanovení, jež se vztahují k rozhodovanému případu. Podle čl. 10 odst. 3 nesmí aplikovat ustanovení, jež jsou v rozporu ve federálním právem, kantonální

²⁸⁾ Typicky EÚLP.

²⁹⁾ Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 43.

³⁰⁾ Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 43.

ústavou nebo kantonálním předpisem vyšší právní síly. Z čehož je výjimka v čl. 10 odst. 4 pro nižší správní orgány rozhodující v prvním či druhém stupni. Ty mohou ustanovení zákona neaplikovat pouze tehdy, je-li jeho rozpor s normami vyšší právní síly více než zjevný.

V učebnicích obecné části správního práva je základním zásadám přikládán velký význam³¹, proto tak učiníme i zde. Pojednáme o zásadách správního procesu, které odpovídají zásadám vyjádřeným v § 2 až 8 SprŘ a čl. 8 až 10 CPJA. Tedy o zásadě legality, zásadě ochrany veřejného zájmu, zásadě proporcionality, zásadě rovného zacházení, zásadě zákazu svévole, zákazu přepjatého formalismu, zásadě rozhodování bez zbytečných průtahů a zásadě zákazu odepření spravedlnosti, zásadě ochrany dobré víry a zásadě vzájemné spolupráce správních orgánů.

Zásada legality

Zásada legality³² vyžaduje, aby jakákoliv správní činnost byla prováděna na základě zákona. Rozlišujeme dvě „podzásady“³³ - svrchovanost zákona a zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretencí.

V Ústavě je zásada zakotvena v čl. 5 odst. 1³⁴. Podrobněji ji rozvíjejí čl. 3 a čl. 49 o rozdělení pravomocí mezi federaci a kantony, jakož i ustanovení na ně navazující. Dále čl. 164 odst. 1³⁵ stanovuje, které oblasti je vždy nutno upravit zákonem.

K aplikaci této zásady dochází všude tam, kde veřejná moc jakýmkoliv způsobem a v jakékoliv formě cokoliv aktivně koná. Zejména při omezování základních práv a vybírání daní či poplatků. Může nastat situace, že správní nebo soudní orgán bude muset uplatnit či neuplatnit podzákonný právní předpis, jenž je v rozporu se zákonem. Řešení závisí na tom, zda má pravomoc provést „předsoudní“ (*préjudiciel*) kontrolu právního předpisu (viz čl. 10

³¹ Například v učebnici obecné části správního práva DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014 se o základních zásadách hovoří na str. 161-266. Učebnice má celkem 820 stran.

³² Zde popsána velice stručně, protože se jedná spíše o ústavněprávní nežli správněprávní materii.

³³ Viz například DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 164.

³⁴ „Všecká činnost státu je založena a omezena zákonem.“

³⁵ „Všechny důležité právní normy musejí být obsaženy ve federálním zákoně. Jedná se zejména o základní pravidla týkající se následujících oblastí:“(odst. 2 pak přináší jejich výčet: výkon práv politických, omezení ústavních práv, práva a povinnosti osob, daně, úkoly a pravomoci federace, povinnosti kantonů při provádění federálních zákonů, organizace a procesní právo federálních orgánů)

CPJA) či nikoliv. Dubey a Zufferey³⁶ v souvislosti s federálním správním právem uvádějí následující:

- nejedná-li se o zjevnou a závažnou vadu právního předpisu, pak správní orgán nemá pravomoc jej kontrolovat – šlo by o závažné porušení zásady demokratického právního státu;
- naopak, soudy mohou tuto kontrolu provést³⁷.

Z hlediska činnosti správních orgánů vyžaduje pozornost *clause générale de police* (*Polizeigeneralklausel*), tj. čl. 36 odst. 1 Federální Ústavy³⁸ (případně též čl. 177 Ústavy kantonu Fribourg³⁹ 40). Poslední věta prvního odstavce dává moci výkonné či zákonodárné možnost přijmout právní předpis či správní opatření k ochraně veřejného zájmu, aniž by k tomu měla zákonný podklad. Správní orgán může vydat jak podzákonný právní předpis, tak správní rozhodnutí. Případně se uchýlí k neformálnímu zásahu, pokynu či donucení. Existence této úpravy je dána tím, že ne všechna možná nebezpečí lze vždy spolehlivě předvídat, a přitom je nutné zajistit, aby na ně mohla veřejná moc reagovat, chránit občana a plnit tak své nejdůležitější poslání. Toto ustanovení jí dává velice obecný ústavněprávní základ pro tuto činnost⁴¹, proto jej judikatura vykládá velice restriktivně⁴² a nauka označuje za *ultima ratio*⁴³. Pozornost je věnována zejména pojmu „*nepředvídatelná situace*“. Moor a

³⁶ Viz DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 175.

³⁷ Zde nutno zmínit čl. 190 Federální Ústavy – soudy vždy musí aplikovat federální zákony a přijaté mezinárodní smlouvy. *Tribunal fédéral* není plnohodnotný ústavní soud. Protiústavnost pouze vyslovuje, avšak nemá pravomoc rušit federální zákony – vždy je musí nakonec aplikovat. Rušit může pouze zákonné a podzákonné předpisy kantonů, federální vyhlášky a nařízení.

³⁸ „*Jakékoliv omezení základního práva je možné toliko na základě zákona. Závažná omezení musejí vyplývat přímo ze zákona. Výjimkou jsou případy vážného, přímého a nepředvídatelného nebezpečí.*“

³⁹ „*Výjimečné okolnosti/ Státní rada přijímá nezbytná opatření proti závažným, náhlým a přímo hrozícím nebezpečím. Takto přijatá opatření přestávají být účinná jeden měsíc poté, co nebezpečí ustalo, nebo pokud nejsou po uplynutí jednoho roku potvrzena Velkou radou.*“ Velká rada je kantonální parlament, Státní rada je vláda.

⁴⁰ Moor a kolektiv dále uvádějí, že v případě absence obdobného ustanovení v kantonální ústavě, je tato pravomoc odvozena judikaturou z obecných právních zásad (viz MOOR, Pierre, FLUCKIGER, Alexandre, MARTENET, Vincent, *Droit administratif, Volume I: Les fondements*, Bern: Stampfli Editions SA, 2012, str. 669).

⁴¹ *Clause générale de police* nelze zaměňovat se zmocňovacím zákonem (v případě Švýcarska přešla za druhé světové války veškerá legislativní a rozpočtová pravomoc na sedmičlennou Federální radu, vrchní velení armády pak na parlamentem voleného generála; parlament si ponechal toliko kontrolní pravomoci), výjimečnými pravomocemi či legislativou přijatou v nouzovém režimu.

⁴² Viz ZEN-RUFFINEN, Piermarco, *Droit administratif: partie générale et éléments de procédure*, Neuchâtel: Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2011, str. 56.

⁴³ Viz například MOOR, Pierre, FLUCKIGER, Alexandre, MARTENET, Vincent, *Droit administratif, Volume I: Les fondements*, Bern: Stampfli Editions SA, 2012, str. 671.

kolektiv uvádějí, že nyní je jeho výklad soudy volnější⁴⁴ v případech, kdy je třeba chránit lidské životy a zdraví (např. násilím nakrmit vězně, který se rozhodl pro hladovku). Zde se *clause générale de police* uplatní i tehdy, bylo-li nebezpečí předvídatelné.

Zásada ochrany veřejného zájmu

„Ochrana veřejného zájmu je základní zásadou, které je podřízena veškerá činnost státu, ať už je zákonodárná či výkonná, ať už omezuje či neomezuje svobody.“⁴⁵ „Veřejná moc nesmí být využita pro účely toliko soukromé.“⁴⁶ Určení veřejného zájmu je v první řadě politickým úkolem pro zákonodárce. Jedná se o velmi vágní právní pojem, který poskytuje široký prostor pro správní uvážení. Dubey a Zufferey jej definují⁴⁷ jako zájem, který je hodný ochrany, protože se týká prospěchu velkého množství osob podléhajících veřejné správě a nelze jej uspokojit svépomocí. Veřejný zájem nesmí být zaměňován s pojmy veřejné prospěšnosti⁴⁸, fiskálního zájmu či plnění veřejných úkolů⁴⁹. Úzce s ním však souvisí pojem veřejného pořádku. Tanquerel jej definuje následovně: „*Pojmem veřejného pořádku míníme veřejné záležitosti či zájmy pořádkového charakteru, jejichž ochrana ospravedlňuje zásah státní moci a představuje dnes jeden z nejzákladnějších důvodů pro omezení základních práv. Jedná se o veřejnou bezpečnost, klid, zdraví a veřejnou mravnost, jakož i o dobrou víru v existenci ochrany občana.*“⁵⁰ Vedle veřejného pořádku se lze setkat i s dalšími veřejnými zájmy, například na dobrém fungování školství či na ochraně přírody. Ty bývají zpravidla definovány v úvodních člancích toho kterého zákona a veřejná správa nesmí jejich existenci zpochybnit či opominout⁵¹.

Zásada ochrany veřejného zájmu je zakotvena v čl. 5 odst. 2 Ústavy⁵². V čl. 36 odst. 2 Ústavy je pak stanoveno, že „*jakékoliv omezení základních práv musí být odůvodněno*

⁴⁴ MOOR, Pierre, FLUCKIGER, Alexandre, MARTENET, Vincent, *Droit administratif, Volume I: Les fondements*, Bern: Stampfli Editions SA, 2012, str. 672-674.

⁴⁵ Viz ZEN-RUFFINEN, Piermarco, *Droit administratif: partie générale et éléments de procédure*, Neuchâtel: Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2011, str. 48.

⁴⁶ Viz MOOR, Pierre, FLUCKIGER, Alexandre, MARTENET, Vincent, *Droit administratif, Volume I: Les fondements*, Bern: Stampfli Editions SA, 2012, str. 756.

⁴⁷ Viz DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 197.

⁴⁸ Viz DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 200.

⁴⁹ Viz ZEN-RUFFINEN, Piermarco, *Droit administratif: partie générale et éléments de procédure*, Neuchâtel: Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2011, str. 49.

⁵⁰ Viz TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, Basilej: Schulthess Médias Juridiques SA, 2011, str. 180.

⁵¹ Viz TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, Basilej: Schulthess Médias Juridiques SA, 2011, str. 184.

⁵² „*Činnost státu musí odpovídat veřejnému zájmu a musí být přiměřená vzhledem k jím sledovanému cíli.*“

veřejným zájmem nebo ochranou jiného základního práva.“ Ústava pojem veřejného zájmu nikterak nedefinuje, nicméně existuje rozsáhlá judikatura⁵³. V Ústavě lze nalézt toliko seznam úkolů, jež má veřejná správa plnit, či čl. 41 obsahující seznam sociálních cílů. Princip ochrany veřejného zájmu není ústavním právem⁵⁴, jeho porušení nemůže být jedinou argumentací při uplatnění opravného prostředku.

V praxi se používá zejména pro potřeby omezování základních práv a svobod. Judikatura požaduje, aby bylo vždy zváženo úplné spektrum zájmů veřejných i soukromých, které se případu týkají⁵⁵. „*Jednotlivec a společnost jsou dvě protistrany – stejně tak jako zájmy veřejné a soukromé – a žádná z těchto protistran není sama od sebe té druhé nadřazena.*“⁵⁶ Jasná metodologie pro provádění konečného zvážení neexistuje a vždy tak závisí na konkrétním případě⁵⁷. Určení veřejného zájmu je rovněž důležité při správním uvážení. Dubey a Zufferey uvádějí, že zde má veřejný zájem povahu divokého koně, který potřebuje dobrého jezdce⁵⁸, protože se mění v čase i v prostoru v souvislosti s tím, jak se mění společnost. Na judikatuře založená metoda vážení zájmů⁵⁹ spočívá v přesném zjištění skutkového stavu, ve zvážení důležitosti různorodých zájmů pro společnost a následků z jejich případného upřednostnění plynoucích. Následně je třeba vydat rozhodnutí, které mnohdy může vyžadovat koordinaci více orgánů veřejné správy.

Zásada proporcionality

„*Zásada proporcionality, jež hraje významnou úlohu při jakékoliv správní činnosti, požaduje, aby zde vždy byl rozumný poměr mezi cílem snažení ve veřejném zájmu a prostředku, který je k tomu použit.*“⁶⁰ *Tribunal fédéral* v rozsudku ATF 130 II 425 bod 5.2 vysvětluje: „*Podle judikatury se zásada proporcionality tradičně skládá ze tří základních prvků: pravidla vhodnosti či rozumnosti, jež vyžaduje, aby zvolený prostředek byl (...) vhodný*

⁵³ Viz MOOR, Pierre, FLUCKIGER, Alexandre, MARTENET, Vincent, *Droit administratif, Volume I: Les fondements*, Bern: Stampfli Editions SA, 2012, str. 760.

⁵⁴ Viz TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, Basilej: Schulthess Médias Juridiques SA, 2011, str. 179.

⁵⁵ Viz TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, Basilej: Schulthess Médias Juridiques SA, 2011, str. 184.

⁵⁶ Viz MOOR, Pierre, FLUCKIGER, Alexandre, MARTENET, Vincent, *Droit administratif, Volume I: Les fondements*, Bern: Stampfli Editions SA, 2012, str. 777.

⁵⁷ Viz MOOR, Pierre, FLUCKIGER, Alexandre, MARTENET, Vincent, *Droit administratif, Volume I: Les fondements*, Bern: Stampfli Editions SA, 2012, str. 778.

⁵⁸ Viz ZEN-RUFFINEN, Piermarco, *Droit administratif: partie générale et éléments de procédure*, Neuchâtel: Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2011, str. 204.

⁵⁹ Viz ZEN-RUFFINEN, Piermarco, *Droit administratif: partie générale et éléments de procédure*, Neuchâtel: Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2011, str. 210.

⁶⁰ Viz ZEN-RUFFINEN, Piermarco, *Droit administratif: partie générale et éléments de procédure*, Neuchâtel: Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2011, str. 52.

k dosažení vytyčeného cíle; pravidlo nutnosti, které požaduje, aby mezi mnoha možnými postupy byl vybrán ten, který se nejméně dotkne jednotlivých zájmů, jež by mohly být omezeny (...) a pravidlo proporcionality v užším smyslu, které vyžaduje, aby byly zváženy důsledky zvoleného postupu na zúčastněné osoby z pohledu očekávaného cíle, jež má být naplněn (viz ATF 125 I 474 bod 3).“ Tato zásada nachází uplatnění při veškeré činnosti státu a zejména tam, kde je dána volnost správního uvážení. Má jen obecné normativní zakotvení a její aplikace může být velice složitá⁶¹.

Právní zakotvení nalezneme v čl. 5 odst. 2⁶² a čl. 36 odst. 3⁶³ Ústavy. *Tribunal fédéral* ne vždy jasně rozlišuje mezi zásadou ochrany veřejného zájmu a zásadou proporcionality⁶⁴. Nyní se podíváme na základní prvky této zásady – vhodnost, nutnost a proporcionalitu v právním (užším) smyslu.

„Podle zásady vhodnosti, zvolený prostředek musí být vhodný k dosažení zvoleného cíle; což ale nevyžaduje, aby se nutně jednalo o prostředek nejvíce účinný. Postačí, pokud umožní dosáhnout, více či méně efektivně, vhodného výsledku.“⁶⁵ Nevhodný prostředek je zpravidla takový, jehož použití sleduje jiného cíle, nežli jakého má být dosaženo. „Je nevhodné či nepřipustné takové řešení, které nedosahuje cíle, jež je mu veřejnou správou či zákonem přisuzován (či se od něj dokonce odchyluje) nebo ve skutečnosti sleduje dosažení jiného, irrelevantního, cíle. Málo kdy se stává, že by podmínka vhodnosti nebyla splněna, zvláště je-li zvoleným řešením zákaz určité činnosti.“⁶⁶

„Podmínka nutnosti vyžaduje, aby z několika možností byla vybrána ta, která současně s dosažením určeného cíle představuje nejmenší možné omezení práv a, ze širšího pohledu vzato, soukromých zájmů“⁶⁷ Za tímto účelem zákonodárce někdy umožňuje, aby bylo výjimečně uděleno povolení k určité činnosti (např. výjimka z územního plánu při povolování nové stavby) či upraví přechodný režim, pokud došlo k významné novele zákona. Dubey a

⁶¹ Viz DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 216-220.

⁶² "Činnost státu musí odpovídat veřejnému zájmu a musí být přiměřené vzhledem k jím sledovanému cíli."

⁶³ "Jakékoliv omezení základních práv musí být přiměřené vzhledem k jím sledovanému cíli."

⁶⁴ Viz ZEN-RUFFINEN, Piermarco, *Droit administratif: partie générale et éléments de procédure*, Neuchâtel: Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2011, str. 52.

⁶⁵ Viz MOOR, Pierre, FLUCKIGER, Alexandre, MARTENET, Vincent, *Droit administratif, Volume I: Les fondements*, Bern: Stampfli Editions SA, 2012, str. 814.

⁶⁶ Viz DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 223.

⁶⁷ Viz MOOR, Pierre, FLUCKIGER, Alexandre, MARTENET, Vincent, *Droit administratif, Volume I: Les fondements*, Bern: Stampfli Editions SA, 2012, str. 818.

Zufferey vysvětlují⁶⁸, že nutnost či „nenutnost“ určitého opatření se posuzuje především na základě neprávních argumentů, které se týkají místa, osob, věcí či odborných znalostí. Zdůrazňují, že čím dál tím větší úlohu hrají argumenty ekonomické. Například zákaz uspořádání divokého večírku je v souladu se zásadou proporcionality, pokud by opatření v rámci správního dozoru vykonávaného obcí byla příliš technicky náročná a zejména finančně příliš zatěžující.

Proporcionalitou v právním smyslu se rozumí, že „*správní orgán je povinen v každém konkrétním případě při svém postupu vážit postupem sledovaný veřejný zájem a (protikladný) zájem soukromý. Podle zásady převahy veřejného zájmu, správní činnost je oprávněná pouze tehdy, pokud veřejný zájem je v daném případě důležitější nežli zájem soukromý.*“⁶⁹ Tanquerel osvětluje, že „*toto vážení hodnot je zvláště rozhodující při rozhodování o správních trestech (v širším smyslu), nebo při zvažování prostředků, které je třeba použít pro uvedení situace do souladu s právem.*“⁷⁰ Nejedná se o posuzování samotného veřejného zájmu⁷¹, ale pouze o výběr právního prostředku k jeho dosažení. Podle Dubeye a Zuffereye je třeba, aby „*toto opatření nepředstavovalo větší omezení, nežli jaké může být rozumně požadováno od jednotlivce nebo od kolektivu jehož zájmy mají být omezeny.*“⁷²

Zásada rovného zacházení

„*Zásada rovného zacházení je podivnou zásadou. Žádná jiná není snazší k popsání: jedna se rovná jedné, jablko se rovná jablku, člověk člověku. Nicméně žádná jiná není obtížnější, pokud jde o aplikaci v konkrétním případě.*“⁷³

Ústavní zakotvení rovnosti před zákonem nalezneme v čl. 8 odst. 1⁷⁴. „*Tato zásada si klade za účel dosažení rovnosti ve výsledku, rovné zacházení s osobami, které se nacházejí v obdobné situaci. Jinými slovy řečeno, obdobné případy mají být řešeny obdobným způsobem*

⁶⁸ Viz DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 223-224.

⁶⁹ Viz ZEN-RUFFINEN, Piermarco, *Droit administratif: partie générale et éléments de procédure*, Neuchâtel: Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2011, str. 53.

⁷⁰ Viz TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, Basilej: Schulthess Médias Juridiques SA, 2011, str. 189.

⁷¹ Viz MOOR, Pierre, FLUCKIGER, Alexandre, MARTENET, Vincent, *Droit administratif, Volume I: Les fondements*, Bern: Stampfli Editions SA, 2012, str. 819.

⁷² Viz DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014.

⁷³ Viz MOOR, Pierre, FLUCKIGER, Alexandre, MARTENET, Vincent, *Droit administratif, Volume I: Les fondements*, Bern: Stampfli Editions SA, 2012, str. 839.

⁷⁴ „*Všechny lidské bytosti si jsou před zákonem rovný.*“

a rozdílné rozdílným.⁷⁵ Odlišujeme „rovnost v zákoně“⁷⁶ a rovnost před zákonem. Pro správní řízení je rozhodující rovnost před zákonem. Pro úplnost třeba dodat, že čl. 8 odst. 2 je standardní zákaz diskriminace na základě původu, rasy apod.⁷⁷ V čl. 8 odst. 3 nacházíme rovnost muže a ženy⁷⁸ a v čl. 8 odst. 4 pak zmocnění ke zmírňování nerovností týkajících se postižených lidí⁷⁹. Rovnost před zákonem je ústavní právo, jehož porušení je důvodem k podání opravného prostředku.

Správní orgán nemůže zákon vykládat pouze dle vlastní libovůle, ale musí v obdobných případech postupovat obdobně. Totéž platí pro správní uvážení. Dubey a Zufferey uvádějí některé oblasti využití této zásady⁸⁰. Nejprísněji je uplatňována při omezování základních práv a volného trhu. Méně v záležitostech samosprávy (každá obec může zvolit vlastní řešení) a při územním plánování (každá obec je jedinečná).

Nerovné zacházení je neoprávněné⁸¹ za následujících podmínek:

- musí existovat alespoň dvě rozhodnutí a z nich vycházející ustálená správní praxe;
- musejí být vydány stejným správním orgánem⁸²;
- rozhodnutí musejí být zákonná, jinak se místo nerovného zacházení namítá nezákonnost;
- rozhodnutí si musí protičit, správní orgán musí každému měřit jiným metrem. Je třeba též posoudit, zda jsou případy skutkově a právně totožné;
- rozpory nesmí mít přesvědčivý důvod, například změna správní praxe v důsledku technického pokroku.

⁷⁵ Viz ZEN-RUFFINEN, Piermarco, *Droit administratif: partie générale et éléments de procédure*, Neuchâtel: Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2011, str. 54.

⁷⁶ Pojem „rovnost v zákoně“ (*égalité dans la loi*) je švýcarskou naukou míněna zákonodárcova povinnost nevytvářet bezdůvodně zákonné důvody pro nerovné zacházení.

⁷⁷ „Nikdo nesmí být obětí diskriminace zejména kvůli svému původu, rase, pohlaví, věku, rodnému jazyku, sociálnímu postavení, životnímu stylu, přesvědčení náboženského, filosofického či politického a ani z důvodu postižení tělesného, mentálního či psychického.“

⁷⁸ „Muži a ženy si jsou rovni v právech. Zákon podporuje rovnost v právu a ve skutečném životě, zejména v oblasti rodiny, vzdělávání a práce. Muž a žena mají právo na stejnou odměnu za práci stejné hodnoty.“

⁷⁹ „Zákon stanoví opatření s cílem odstranit nerovnosti, které se negativně dotýkají postižených osob.“

⁸⁰ Viz ZEN-RUFFINEN, Piermarco, *Droit administratif: partie générale et éléments de procédure*, Neuchâtel: Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2011, str. 230-235.

⁸¹ Viz ZEN-RUFFINEN, Piermarco, *Droit administratif: partie générale et éléments de procédure*, Neuchâtel: Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2011, str. 57 a viz MOOR, Pierre, FLUCKIGER, Alexandre, MARTENET, Vincent, *Droit administratif, Volume I: Les fondements*, Bern: Stampfli Editions SA, 2012, str. 857-862. Dále viz ZEN-RUFFINEN, Piermarco, *Droit administratif: partie générale et éléments de procédure*, Neuchâtel: Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2011, str. 235-241.

⁸² Unifikace správní praxe je pak úkolem pro nadřazené správní orgány a správní soudnictví. Viz MOOR, Pierre, FLUCKIGER, Alexandre, MARTENET, Vincent, *Droit administratif, Volume I: Les fondements*, Bern: Stampfli Editions SA, 2012, str. 848-849

Obecně platí, že se není možno dovolat ustálené nezákonné správní praxe. Tanquerel shrnuje, že „podle ustálené judikatury skutečnost, že správní orgán porušil v konkrétním případě zákon, nedává ostatním právo požadovat, aby se jim v obdobné situaci dostalo obdobného nelegálního zacházení: neexistuje rovnost v nezákonnosti, protože zásada legality má přednost před zásadou rovného zacházení.“⁸³ Existují však výjimky, kdy se lze nezákonné praxe dovolat. *Tribunal fédéral* v rozsudku TF 1C_358/2007 uvádí: „...pokud správní orgán nikoliv pouze v jednom případě a nikoliv pouze v nahodilých případech, ale v rámci své ustálené správní praxe nepostupuje podle zákona a lze z toho usuzovat, že i v budoucnu nebude správní orgán zákon respektovat, pak má občan právo ve svůj prospěch požadovat, aby správní orgán i nadále v této nezákonné praxi pokračoval. Samozřejmě pouze tehdy, pokud tím nejsou dotčeny jiné legitimní zájmy.“⁸⁴ Tanquerel uvádí⁸⁵ čtyři podmínky: opravdu ustálená nezákonná praxe (ojedinělé excesy nestačí), shodnost případů, správní orgán se zjevně nechystá vrátit k zákonné praxi a nesmí docházet k poškozování veřejného či soukromého zájmu, který má před rovností zacházení přednost. Tato výjimka se v praxi uplatní jen vzácně⁸⁶.

Změna ustálené správní praxe je možná za splnění určitých podmínek. *Tribunal fédéral* v rozsudku ATF 127 V 353 bod 3a uvádí následující: „aby byl odklon od stávající rozhodovací praxe v souladu se zásadou rovného zacházení podle čl. 8 odst. 1 Ústavy (...), je třeba, aby vycházel z objektivních důvodů, to jest například z nově prohloubené znalosti úmyslu zákonodárce, změny vnějších okolností nebo z vývoje právního myšlení. Důvody musejí být tím více závažnější, čím je ustálená rozhodovací praxe starší. Pokud se ukáže, že rozhodovací praxe je chybná nebo pokud vedla k tomu, že byla opakovaně zneužívána, a tudíž již není udržitelná.“ Rovněž je třeba, aby se tato změna uplatňovala ve všech případech a

⁸³ Viz TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, Basilej: Schulthess Médias Juridiques SA, 2011, str. 202.

⁸⁴ Rozsudek je v němčině, citován francouzský překlad podle ZEN-RUFFINEN, Piermarco, *Droit administratif: partie générale et éléments de procédure*, Neuchâtel: Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2011, str. 58

⁸⁵ Viz TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, Basilej: Schulthess Médias Juridiques SA, 2011, str. 203.

⁸⁶ Např. rozsudek *Tribunal cantonal de Fribourg* RDAF 2009 II 597 z oblasti práva daňového. Finanční správa žalobkyni vyměřila vyšší daně nežli ostatním. Nižší daně byly vyměřeny nezákonným postupem. Soud rozhodl, že je nepřipustné, aby za dané období musela žalobkyně zaplatit více než ostatní plátcí. Proto dal přednost zásadě rovnosti před zásadou legality. Finanční správa musela vrátit přeplatek.

jednalo se o jednotnou změnu správní praxe a nikoliv o náhodnou odchylku⁸⁷. Dubey a Zufferey shrnují judikaturu *Tribunal fédéral* následovně⁸⁸:

- odchýlení musí být vážně a přesvědčivě zdůvodněno;
- odchýlení musí být dlouhodobé a dotýkat se veškeré příslušné správní praxe;
- odchýlení nesmí být v rozporu se zásadou právní jistoty;
- odchýlení nesmí být v rozporu se zásadou ochrany dobré víry, občan nesmí utrpět újmu kvůli spoléhání se na předchozí ustálenou správní praxi.

Zásada zákazu svévole

*„V běžném jazyce je pojem svévolného opatření synonymem pro opatření neodůvodněné. Ten, kdo jej přijal, se neřídil rozumnými podklady.“*⁸⁹ Rozhodnutí se chápe jako svévolné, pokud *„jeho obsah vychází toliko z vůle toho, kdo jej přijal.“*⁹⁰ Svévole však nemusí být vždy negativní. Občanské právo chrání *„pozitivní svévoli“* neboli autonomii vůle. Svévole je negativní, pokud k ní dochází při rozhodování o věcech veřejných.

Tato zásada je zakotvena v čl. 9 Ústavy⁹¹ a týká se veřejné moci při vydávání rozhodnutí a v legislativních záležitostech.

*„Rozhodnutí je svévolné, pakliže hrubě porušuje právní předpis nebo právní zásadu, jež je jasná a nesporná, nebo jestliže je ve zjevném rozporu s cítem pro spravedlnost. Výklad právního předpisu je svévolný, jestliže se přičí smyslu a rozsahu použití předpisu a vede k výsledkům, které zákonodárce zjevně nechtěl.“*⁹² Zen-Ruffinen uvádí⁹³, že *Tribunal fédéral* ruší správní rozhodnutí pro svévolnost tehdy, jsou-li zjevně neudržitelná nebo jsou-li ve zjevném rozporu se skutkovým stavem věci⁹⁴. Příkladem zjevně neudržitelné je rozhodnutí

⁸⁷ Viz TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, Basilej: Schulthess Médias Juridiques SA, 2011, str. 204.

⁸⁸ Viz ZEN-RUFFINEN, Piermarco, *Droit administratif: partie générale et éléments de procédure*, Neuchâtel: Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2011, str. 240.

⁸⁹ Viz ZEN-RUFFINEN, Piermarco, *Droit administratif: partie générale et éléments de procédure*, Neuchâtel: Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2011, str. 59.

⁹⁰ Viz DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 243.

⁹¹ *„Ochrana proti svévoli a ochrana dobré víry: každý má právo, aby se vůči němu státní orgány nedopouštěly svévole a jednali s ním v souladu se zásadami ochrany dobré víry.“*

⁹² Viz MOOR, Pierre, FLUCKIGER, Alexandre, MARTENET, Vincent, *Droit administratif, Volume I: Les fondements*, Bern: Stampfli Editions SA, 2012, str. 895.

⁹³ Viz ZEN-RUFFINEN, Piermarco, *Droit administratif: partie générale et éléments de procédure*, Neuchâtel: Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2011, str. 60.

⁹⁴ Obdobné shrnutí judikatury *Tribunal fédéral* viz též TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, Basilej: Schulthess Médias Juridiques SA, 2011, str. 205.

vnitřně rozporné. Například pokud se argumentuje zákonem A a zároveň se říká, že je třeba postupovat podle zákona B. Odůvodnění nesmí být stíženo matoucími dvojsmysly a rozpory, musí se pečlivě zabývat případem a nesmí být nejasný výrok rozhodnutí⁹⁵. Svévůli se předchází dodržováním zásad interpretace práva a legitimních změn správní praxe. „*Obecně vzato je zásada zákazu svévole toliko subsidiární k ostatním základním právům. Použije se tehdy, pokud se v dané situaci nelze odvolat na ochranu danou jiným základním právem.*“⁹⁶ „*Jelikož svévole často vychází z nerovného zacházení nebo ze zneužití správního uvážení, správní soudce v praxi nemusí prohlásit rozhodnutí za svévolné. K tomu, aby jej mohl zrušit, si vystačí s některou ze „základních“ vad správního rozhodnutí.*“⁹⁷

Zásada zákazu přepjatého formalismu

„*Veřejná správa a občan musejí dodržovat procesní předpisy kvůli ochraně právní jistoty, a aby byla zajištěna rovnost zacházení a průběh procesu byl předvídatelný.*“⁹⁸ O přepjatém formalismu hovoříme, pokud správní orgán přehnaně dbá o dodržení formy právního úkonu a brání tak v uplatňování práv, aniž by šlo tento postup zdůvodnit ochranou veřejného zájmu.

Tato zásada je zakotvena v čl. 29 odst. 1⁹⁹ Ústavy.

Dubey a Zufferey¹⁰⁰ uvádějí následující příklady přepjatého formalismu:

- účastník řízení poruší nepříliš významné procesní pravidlo, za což je velmi citelně sankcionován (např. není prominuto zmeškání pořádkové lhůty určené správním orgánem);
- vícero příkladů bezdůvodně odmítnutých odvolání (zpravidla pod záminkou nedodržení lhůty): záměna soudu za správní orgán, podání u správního orgánu prvního stupně místo u správního orgánu druhého stupně, účastník zapomněl přiložit kopii napadeného rozhodnutí, účastník se zapomněl podepsat a šlo jej vyzvat k podpisu

⁹⁵ Viz MOOR, Pierre, FLUCKIGER, Alexandre, MARTENET, Vincent, *Droit administratif, Volume I: Les fondements*, Bern: Stampfli Editions SA, 2012, str. 901.

⁹⁶ Viz ZEN-RUFFINEN, Piermarco, *Droit administratif: partie générale et éléments de procédure*, Neuchâtel: Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2011, str. 61.

⁹⁷ Viz TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, Basilej: Schulthess Médias Juridiques SA, 2011, str. 205, 206.

⁹⁸ Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 322.

⁹⁹ „*Každý má právo, ať už v řízení soudním či správním, aby jeho věc byla projednána spravedlivě a rozhodnuta v přiměřené lhůtě.*“

¹⁰⁰ Viz DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 704, 705.

dodatečně.

Oprávněnost formalismu je posuzována zásadami dobré víry a proporcionality. Je třeba posoudit, jaké jednání mohl občan od správního orgánu očekávat vzhledem k druhu řízení, jeho předmětu apod. Dle mínění Tanquerela¹⁰¹ je třeba odlišovat, zda byla účastníkem řízení nedodržena pravidla toliko pořádková, jejichž nedodržení lze napravit (např. opravit odůvodnění podaného odvolání tak, aby nebylo zmatečné), či zásadní pravidla, jejichž nedodržení prominout nelze a náprava je nemožná (např. podané odvolání nespĺňuje ani minimální náležitosti). Rovněž upozorňuje, že nikdy nelze přesně určit, zda se již jedná o přepjatý formalismus či nikoliv.

Zásada rozhodování bez zbytečných průtahů, zásada zákazu odepření spravedlnosti

Jedná se o další zásady, které vycházejí z čl. 29 odst. 1 a odst. 2 Ústavy. Logicky navazují na zásadu zákazu přepjatého formalismu. Správní orgán nesmí provádět úkony řízení bezdůvodně pomalu či podání bezdůvodně odmítnout. Právo na projednání věci bez zbytečných průtahů není porušeno, pokud si průtahy účastník zavíní sám úmyslně či z nedbalosti.

Odmítne-li se správní orgán věcí zabývat, vždy musí své rozhodnutí řádně zdůvodnit. V praxi bude „mlčet“ jen vzácně, vždy alespoň vydá rozhodnutí o nepříslušnosti či nepřípustnosti¹⁰². Je však obtížné definovat, co ještě je či není „*vydání rozhodnutí v rozumné lhůtě*“. Je třeba vycházet z toho, jak je případ složitý a společensky důležitý. PA ani CPJA neobsahují žádné lhůty pro vydání rozhodnutí a judikatura žádné obecné lhůty nedovodila. *Tribunal fédéral* v rozsudku ATF 130 I 312 c. 51 uvádí¹⁰³: „*Podle čl. 29 odst. 1 Ústavy má každý právo na to, aby v řízení soudním či správním, byla jeho věc projednána spravedlivě a rozhodnuta v rozumné lhůtě. Rozumný či přiměřený charakter lhůty se posuzuje podle konkrétního případu a souhrnu veškerých okolností.*“ Přetíženost správního orgánu není omluvou pro pomalé vyřízení věci. Je odpovědností státu se postarat o to, aby jeho orgány měly dostatek prostředků k plnění svých povinností.

¹⁰¹ Viz TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, Basilej: Schulthess Médias Juridiques SA, 2011, str. 205, 502.

¹⁰² Viz DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 703.

¹⁰³ Viz ZEN-RUFFINEN, Piermarco, *Droit administratif: partie générale et éléments de procédure*, Neuchâtel: Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2011, str. 61. Rozsudek citován dle originálu.

Zásada ochrany dobré víry

K hodnotovému základu zásady Moor, Fluckiger a Martenet uvádějí, že „základní podmínkou fungování každého právního vztahu je skutečnost, že strany mohou vzájemně důvěřovat pravdivosti svých prohlášení a přímocarosti svého jednání. Dobrá víra takto předpokládána je chráněna; nikdo by neměl mít výhodu ze svých klamných prohlášení nebo z nepoctivého jednání: výkon práva v rozporu se zásadou ochrany dobré víry není chráněn.“¹⁰⁴ Zen-Ruffinen zásadu dělí na tři „podzásady“: ochranu důvěry, zákaz rozporného jednání a zákaz zneužití práva¹⁰⁵.

Zásada je zakotvena v čl. 5 odst. 3¹⁰⁶ a čl. 9¹⁰⁷ Federální Ústavy. V případě čl. 5 odst. 3 je ji nutno chápat jako ústavní princip, nikoliv jako právo. Coby právo je zakotvena právě v čl. 9.

Tribunal fédéral v rozsudku ATF 131 II 627 bod 6.1 uvádí následující: „Princip ochrany dobré víry vyplývající z čl. 9 Ústavy je platný pro veškerou činnost státu. Chrání legitimní očekávání občana, které vzniklo z ujištění státních úřadů, z jeho jednání v souladu s pravomocnými správními rozhodnutími, případně z prohlášení či ustálené praxe veřejné správy.“ V rozsudku TF 1A.246/2000 bod 2b je poukázáno: „Veřejná správa je povinna se vyvarovat veškerého jednání, které by vedlo ke klamání občana a nemůže ve svůj prospěch využít důsledky svého vlastního nesprávného nebo nedostatečného postupu. Dále judikatura ze zásady ochrany dobré víry a zákazu přepjatého formalismu pro veřejnou správu odvodila povinnost (za určitých podmínek) z úřední povinnosti informovat navrhovatele, že činí či se chystá činit procesní chybu. Tato informační povinnost platí ve chvíli, kdy se jedná o zjevný omyl, který může být včas napraven.“

Nyní blíže k uplatňování této zásady¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Viz MOOR, Pierre, FLUCKIGER, Alexandre, MARTENET, Vincent, *Droit administratif, Volume I: Les fondements*, Bern: Stampfli Editions SA, 2012, str. 917.

¹⁰⁵ Viz ZEN-RUFFINEN, Piermarco, *Droit administratif: partie générale et éléments de procédure*, Neuchâtel: Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2011, str. 61.

¹⁰⁶ „Státní orgány a úřední osoby musejí jednat v souladu se zásadou dobré víry.“

¹⁰⁷ „Ochrana proti svévoli a ochrana dobré víry: každý má právo, aby se vůči němu státní orgány nedopouštěly svévole a jednali s ním v souladu se zásadami ochrany dobré víry.“

¹⁰⁸ Následující odstavce jsou syntézou učebnic, které své závěry vyvozují z v nich hojně citované judikatury *Tribunal fédéral*. Viz MOOR, Pierre, FLUCKIGER, Alexandre, MARTENET, Vincent, *Droit administratif, Volume I: Les fondements*, Bern: Stampfli Editions SA, 2012, str. 917-940, viz ZEN-RUFFINEN, Piermarco, *Droit administratif: partie générale et éléments de procédure*, Neuchâtel: Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2011, str. 61-64, viz DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*,

Zákazu rozporů se lze dovolat, pokud se týkají jednoho a téhož správního orgánu (případně správních orgánů povinných postupovat koordinovaně), téhož účastníka řízení v témže řízení. Moor, Fluckiger a Martenet uvádějí, že „*obecně vzato se zásada ochrany dobré víry uplatní vždy, když správní orgán vytvoří zdání práva, od kterého se pak odvíjí jednání účastníka řízení, který toto zdání práva považuje za právo. Správní orgán je pak vázán důsledky, které mohly být rozumně odvozeny z jeho předchozí činnosti.*“¹⁰⁹. Vysvětlují, že pouhé nezakročení proti protiprávní činnosti nemůže založit dobrou víru hodnou ochrany. Jádrem této části zásady je, že správní orgán nemůže v průběhu jednoho řízení dvakrát zcela odlišně posoudit skutkový nebo právní stav. Takováto změna se považuje za změnu správní praxe a podle toho se též posuzuje. Účastník řízení může namítat, že obojaký postup správního orgánu je protizákonný a požadovat zvolení pouze jedno řešení dané situace. Dubey a Zufferey uvádějí následující příklady¹¹⁰:

- správní orgán nemůže odmítnout pro nepřipustnost z důvodu nedodržení předepsané formy žádost, pokud předchozí stejným způsobem sepsanou žádost od téhož žadatele přijal a meritorně se jí zabýval;
- správní orgán nemůže žádat náhradu nákladů řízení, když účastníkům oznámil, že je vynaložil neúčelně;
- správní orgán si nemůže dodatečně stěžovat na to, jak se jeho nový zaměstnanec chová v občanském životě, pokud o tom věděl v době jeho přijetí do funkce;
- za určitých podmínek nemůže správní orgán požadovat odstranění černé stavby, jejíž existenci dlouhou dobu toleroval;
- chová-li se účastník řízení v řízení protichůdně, pak rovněž porušuje zásadu ochrany dobré víry a toto chování nepoživá právní ochrany. Účastník řízení je vázán svým předchozím jednáním obdobně jako správní orgán.

„Stejně jako v ostatních odvětvích, tak i ve správním právu se zneužití práva dopouští ten, kdo vykonává své právo za účelem odlišným od toho, kvůli kterému je toto právo chráněno. Jednající jedná v rozporu se zásadou dobré víry, protože ve skutečnosti svým

Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 258-266 a viz TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, Basilej: Schulthess Médias Juridiques SA, 2011, str. 192-199.

¹⁰⁹ Viz MOOR, Pierre, FLUCKIGER, Alexandre, MARTENET, Vincent, *Droit administratif, Volume I: Les fondements*, Bern: Stampfli Editions SA, 2012, str. 929.

¹¹⁰ Viz DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 259.

jednáním sleduje jiný cíl, nežli jaký je předpokládán zákonem.“¹¹¹ Dubey a Zufferey hovoří¹¹² o příkladu správního orgánu, který sice postupuje v souladu se zákonem, leč se snaží účastníka řízení uvést do obtíží, které zákonodárce způsobit nechtěl. Typicky protahováním řízení do doby nabytí účinnosti žadateli nepříznivého zákona. Tanquerel shrnuje judikaturu *Tribunal fédéral* tím, že „se jedná o zneužití práva, pokud výkon práva v konkrétním případě ve zjevném rozporu s právem nebo pokud je právní institut využit ve zjevném rozporu s účelem, ke kterému byl vytvořen. Aby došlo k naplnění zájmů, které by tento právní institut chránit neměl (ATF 134 I 65, 72-73; 131 II 265, 267; 127 II 49, 56; 121 II 5, 7). O zneužití práva hovoříme též, pokud se někdo dovolává nějaké právní možnosti za účelem obcházení zákona. Jednání in fraudem legis (SJ 2006 I 290, 291, TF 15. 12. 2005), které je samozřejmě jednou z forem zneužití práva.“ Zneužívání práva je zakázáno i účastníkům řízení.

Nyní k nepřesným či nesprávným informacím podaných správními orgány. Tanquerel shrnuje judikaturu *Tribunal fédéral*: „Může se stát, že zásada ochrany dobré víry dostane přednost před zásadou legality. Takto je správní orgán vázán jím podanou informací, daným slibem nebo ujištěním, jež jsou právně mylná. Mylná proto, že ve skutečnosti zákon umožňoval či přímo nakazoval, aby dána nebyla. K tomu, aby dostala přednost dobrá víra před zákonností, je třeba splnit vícero podmínek.“¹¹³ Těmito podmínkami jsou¹¹⁴:

- správní orgán musel mít k podání informace pravomoc nebo musel v účastníku řízení vzbudit rozumné zdání, že jí má;
- podání mylné informace musí splňovat určité podmínky. „Informace je nepřesná, neobsahuje výhradu „možných změn“ a je vydána s jasným úmyslem přesně informovat: nejedná se o rámcové vyjádření či popis běžné správní praxe. Jejím cílem bylo informovat účastníka řízení ohledně konkrétní sporné situace. Účastník řízení pak musí mít na věci osobní, nikoliv pouze teoretický, zájem.“¹¹⁵ Takto podaná informace může mít mnoho forem, například dopisu či oběžníku. Účastník řízení neměl možnost poznat, že není závazná či zjevně mylná;

¹¹¹ Viz DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 259.

¹¹² Viz DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 260.

¹¹³ Viz TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, Basilej: Schulthess Médias Juridiques SA, 2011, str. 196.

¹¹⁴ Viz TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, Basilej: Schulthess Médias Juridiques SA, 2011, str. 196-197 a MOOR, Pierre, FLUCKIGER, Alexandre, MARTENET, Vincent, *Droit administratif, Volume I: Les fondements*, Bern: Stampfli Editions SA, 2012, str. 923-929. Syntéza obou výkladů.

¹¹⁵ Viz MOOR, Pierre, FLUCKIGER, Alexandre, MARTENET, Vincent, *Droit administratif, Volume I: Les fondements*, Bern: Stampfli Editions SA, 2012, str. 927.

- účastník řízení měl vážný důvod k tomu, aby věřil, že správní orgán postupoval v souladu se zákonem. Na účastníka řízení s právním vzděláním je hleděno přísněji;
- účastník řízení na základě vadného správního aktu již podnikl kroky, které nemůže změnit, aniž by utrpěl škodu. To se týká i situace, kdy kvůli mylnému správnímu aktu nepodnikl kroky k odvrácení škody;
- právní úprava se nezměnila od dob vydání příslušného správního aktu.

Všechny tyto podmínky musí být splněny kumulativně. Pak je správní orgán svojí mylnou informací vázán. Obdobně jako mylné informace jsou posuzována i mylná doporučení. „*Oproti tomu gentlemenké dohody nemohou být chráněny zásadou ochrany dobré víry, protože si je strany ujednaly právě s vědomím toho, že jsou neformální a nezávazné.*“¹¹⁶

Povinnost správního orgánu dodržovat sliby byla odvozena judikaturou. Dubey a Zufferey shrnují, že závazný slib musí splňovat pět podmínek¹¹⁷:

- slib musí být určitý, což je případ ujištění či poskytnutí informací o tom, jak by správní orgán postupoval v jednom konkrétním případě. Nespadají sem obecná prohlášení či hypotetické úvahy o tom, co by se asi tak mohlo stát. Obdržení takového slibu prokazuje účastník řízení. Může být jak písemný či ústní, tak zjevný či konkludentní. Slibem nejsou právní předpisy, správní rozhodnutí, územní plány;
- musí být dán úřadem, který má pravomoc či předpokládanou pravomoc. Například slib od Ředitelství kolejí a menz týkající se stipendia udělovaného Komisí pro podporu rovnosti zjevně nedává vzniknout dobré víře hodné ochrany. Při podobnosti názvů a působnosti správních orgánů dobrá víra vzniká;
- musí být schopen u kohokoliv vzbudit důvěru, obsah musí působit hodnověrně. Účastník řízení legitimně očekává, že správní orgán postupuje korektně ve vztahu k zákonům a ke skutečnostem. Legitimní očekávání nevzniká, pokud si i bez četby zákona mohl uvědomit, že úřad postupuje špatně. V tomto případě se každý účastník posuzuje individuálně podle jeho vzdělání, zkušeností apod.;
- slib vedoucí k nezvratnému chování účastníka řízení. Případy, kdy se rozhodl konat či nekonat, v důsledku čehož ztratil možnost konat správním způsobem, což způsobilo

¹¹⁶ Viz MOOR, Pierre, FLUCKIGER, Alexandre, MARTENET, Vincent, *Droit administratif, Volume I: Les fondements*, Bern: Stampfli Editions SA, 2012, str. 928.

¹¹⁷ Viz DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 261.

škodu. Je třeba dokázat příčinnou souvislost mezi slibem a chováním účastníka řízení. Pokud se prokáže, že se účastník choval nezávisle na slibu správního orgánu, pak za to správní orgán nemůže nést odpovědnost;

- nedošlo ke změně právních a faktických podmínek, za kterých byl slib dán. Slib je správním orgánem dáván v souvislosti s určitou právní a faktickou situací. Pokud se tyto podmínky později změní, pak již nelze namítat nesprávnost daného slibu. Výjimkou bude pouze situace, kdy správní orgán slíbí, že nedojde ke změně právního předpisu, ale sám potom ze své vůle tento předpis změní.

Účastník řízení má právo po správním orgánu požadovat, aby daný slib dodržel. Pokud se tak nestane či to není možné, pak má právo na náhradu škody.

Se zásadou ochrany dobré víry souvisí i zásada důvěry, která je od ní odvozena. „*V důsledku této zásady musí správní orgán – a souběžně s ním i účastník řízení – přikládat jednání nebo prohlášení druhé strany takový význam, jaký by mu ona druhá strana mohla rozumně přičítat. Přitom je třeba vzít v úvahu souhrn znalostí, které protistrana má či může mít.*“¹¹⁸ Tato zásada sama o sobě nedává vzniknout žádnému právu, pouze slouží jako interpretační vodítko a to zejména v případě veřejnoprávních smluv¹¹⁹. Podle ní je správní orgán povinen účastníka řízení informovat o tom, že chystá změnit svou správní praxi.

Zásada vzájemné spolupráce správních orgánů

Spolupráce správních orgánů je záležitostí zejména práva stavebního a ochrany přírody¹²⁰. Zen-Ruffinen jako její projev uvádí i ta zákonná ustanovení, která upravují účast veřejnosti při řízení (typicky územní plánování)¹²¹. Správní orgány musí předcházet zmatečností, které mohou vzniknout z vydání protichůdných rozhodnutí. Proto je třeba vydat pokud možno jedno souhrnné rozhodnutí (*décision complexe*), proti kterému lze podat jen jedno odvolání. V každém kantonu jsou přijata různá řešení. Nejčastější je systém jednoho správního orgánu, který vydá souhrnné rozhodnutí (zásada koncentrace)¹²². V případě jeho

¹¹⁸ Viz DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 260.

¹¹⁹ Viz MOOR, Pierre, FLUCKIGER, Alexandre, MARTENET, Vincent, *Droit administratif, Volume I: Les fondements*, Bern: Stampfli Editions SA, 2012, str. 936.

¹²⁰ Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 324.

¹²¹ Viz ZEN-RUFFINEN, Piermarco, *Droit administratif: partie générale et éléments de procédure*, Neuchâtel: Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2011, str. 137.

¹²² Typickým příkladem je CAMAC (viz www.camac.vd.ch, k 7. 2. 2017) v kantonu Vaud. Byl zaveden s cílem zjednodušit stavební řízení. Žadatel nemusí obcházet úřady a podávat jednotlivé žádosti – podá pouze jednu žádost, kterou úřad rozešle mezi příslušné správní orgány. Každý z nich záměr posoudí nejprve samostatně. Tyto

absence spolu musí úřady komunikovat neformálně a rozhodnutí by měla být vydána naráz. Tento postup však není vždy možný – například při nutnosti mít podkladová rozhodnutí od kantonu a federace. Odlišujeme¹²³ spolupráci formální a materiální.

Formální spolupráci je míněno dodržení zákonného procesního postupu, při kterém je přísně zakázáno, aby správní orgán postupoval samostatně a bez ohledu na postup ostatních orgánů. Orgány se pravidelně informují, potřebné úkony provádějí společně, společně oznamují svá rozhodnutí dotčeným osobám (aby u všech uplynula lhůta pro odvolání ve stejný den). Dle potřeby stanoví, který z dotčených správních orgánů bude celý postup koordinovat.

Materiální spolupráci je míněno, že se správní orgány vzájemně informují, jak vykládají zákonná ustanovení, aby nedocházelo k rozporům ve správní praxi (například mezi jednotlivými stavebními úřady). Tato „podzásada“ je spjata s nejasnostmi ohledně toho, jak má tento typ spolupráce vypadat. Zpravidla by mělo dojít k neformální dohodě, která však není povinná, či je možno jednotu zajistit instrukcemi nadřízeného správního orgánu.

Zásada vzájemné spolupráce správních orgánů nemá pozitivněprávní zakotvení v Ústavě, jako je tomu u ostatních zásad. V judikatuře *Tribunal fédéral* se objevuje v letech osmdesátých a v letech devadesátých je kodifikována v jednotlivých předpisech¹²⁴. Například v čl. 25a federálního zákona o územním plánování (*Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700)*¹²⁵) je stanoveno:

„(1) Jestliže postavení či úprava stavby nebo jiného stavebního záměru vyžadují vícero správních rozhodnutí, je třeba jeden správní orgán pověřit koordinací správního řízení.

(2) Správní orgán pověřený koordinací správního řízení:

a) může přijmout nutná opatření k sladění správních řízení;

b) dbá o to, aby veškeré části správního spisu byly ve stejný čas k dispozici pro veřejnou část řízení;

prvotní posudky si úřady vymění mezi sebou a následně projednají. Konečné posudky zašlou stavebnímu úřadu, který vydá souhrnné rozhodnutí. Ne všechny kantony mají tento systém.

¹²³ Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 326. Dále viz též DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 212. Následující dva odstavce vycházejí z tohoto zdroje.

¹²⁴ Viz DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 211.

¹²⁵ Zákon představuje základní kostru územního plánování, podrobnosti pak řeší stavební zákony jednotlivých kantonů.

c) *dává dohromady všechna stanoviska související se stavebními záměrem, která byla vydána veškerými dotčenými správními orgány kantonu či federace;*

d) *dbá, aby jednotlivá správní rozhodnutí byla věcně shodná, a aby byla oznámena v jeden okamžik.*“

2.1.3. Účastníci správního řízení

Definici účastníků řízení najdeme v čl. 6 PA: „*Účastníky řízení jsou osoby, jejichž práva nebo povinnosti mohou být přijatým rozhodnutím dotčeny, jakož i ostatní osoby, organizace nebo orgány veřejné moci, o nichž zákon stanoví, že proti přijatému rozhodnutí mohou podat opravný prostředek.*“ Obdobná definice je obsažena v čl. 11 CPJA s rozdílem, že v řízení o opravném prostředku je účastníkem i správní orgán¹²⁶, který napadené rozhodnutí vydal. CPJA v čl. 12 zmiňuje způsobilost účastníka jednat ve správním řízení, stručně odkazuje na příslušné normy práva občanského či veřejného. PA tuto úpravu nemá, použití norem občanského zákoníku o svéprávnosti či předpisů upravujících právnické osoby je nepsaná samozřejmost.

Nyní blíže probereme, kdo může být účastníkem řízení a jak je možné vstoupit do již probíhajícího řízení. Závěrem zmíníme, jak se mohou dát účastníci zastoupit.

Blíže k pojmu účastníka řízení

Jak uvádí Bovay¹²⁷, stručná definice přináší větší důraz na znalost nauky, jakož i posouzení konkrétního případu. Spory o to, kdo může být účastníkem řízení, přináší zejména řízení o opravném prostředku. V řízení prvoinstančním problémy zpravidla nejsou. Bovay zmiňuje¹²⁸ čtyři způsoby, jak určit účastníky řízení v prvním stupni:

- pouze **přímí účastníci**, o jejichž právech a povinnostech se rozhoduje. Půjde například o řízení o odebrání řidičského průkazu, vyměření daně, správní trestání;
- **účastníci výslovně zákonem stanovení**, typicky spolky ochrany přírody;
- **účastníci mající právo podat proti rozhodnutí opravný prostředek**, odvozeno

¹²⁶ Nauka uvádí, že v praxi tato definice vede ke shodnému výsledku jako čl. 6 PA. I v řízení podle PA může správní orgán prvního stupně své rozhodnutí hájit. Viz například DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 688. Správní orgán prvního stupně je coby účastník řízení ve druhém stupni stručně zmiňován v BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 111.

¹²⁷ Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 166.

¹²⁸ Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 170-172.

judikaturou z čl. 48 PA a čl. 89 odst. 1 LTF (případně též čl. 76 CPJA). Má-li někdo možnost rozhodnutí napadnout, má mít možnost být přítomen i při jeho formování;

- **všichni, kteří se chtějí řízení účastnit.** V tomto případě půjde o opatření obecné povahy, o kterých ještě bude řeč.

Jelikož lze v rámci federálního¹²⁹ správního řízení podat opravný prostředek k *Tribunal fédéral*, je okruh účastníků určen zpravidla podle třetí možnosti. V tom případě je třeba čl. 6 PA vyložit v souladu s čl. 89 odst. 1 LTF:

„(1) Právo podat opravný prostředek ve věcech veřejného práva má ten, kdo:

a) se účastnil řízení u předchozího orgánu nebo mu byla nezákonně odňata možnost tak učinit;

b) může být zvláště zasažen napadeným rozhodnutím nebo právním předpisem; a

c) má zájem hodný ochrany na jeho změně či zrušení.“

Zájmem hodným ochrany se rozumí zájem právní či skutkový, který se účastníka osobně dotýká (nikoliv *actio popularis* či jednání „pro dobro“ třetí osoby). Musí být záležitostí přítomnosti či blízké budoucnosti a musí mít praktický dopad (zejména nesmí jít toliko o teoretickou otázku). Totožný význam¹³⁰ má čl. 48 PA (řízení o opravném prostředku).

K rozdílnosti definic účastníků řízení v prvním a v druhém stupni Moor a Poltier uvádějí¹³¹: *„Není logickou nutností, aby obě definice byly shodné, ale stejně tak tomu nic nebrání. Je však rozporuplné definovat možné odvolatele širěji nežli účastníky řízení v prvním stupni: ad absurdum hrozí, že u soudu bude jednat více lidí než na úřadě!“* Zdůrazňují nutnost výkladu čl. 6 PA v souladu s čl. 48 PA a čl. 87 LTF. Chyba byla „opsána“ do správních řádů jednotlivých kantonů a od počátku judikaturou kritizována. Upozorňují, že původní znění PA před přidáním čl. 11a, 30a, 36 písm. c) a d) neupravovalo řízení s větším počtem účastníků¹³². Tanquerel je k čl. 6 PA smířlivější¹³³, jeho druhou polovinu považuje za přirozený odkaz na čl. 48 PA (případně čl. 87 LTF). Byť uznává, že je to lehce problematické.

¹²⁹ Správní řízení na úrovni kantonu může před *Tribunal fédéral* skončit rovněž.

¹³⁰ Viz CANDRIAN, Jérôme, *Introduction à la procédure administrative fédérale*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2013, str. 28.

¹³¹ Viz MOOR, Pierre, POLTIER, Etienne, *Droit administratif, Volume II: Les actes administratif et leur contrôle*, Bern: Stampfli Editions SA, 2011, str. 282.

¹³² Coby odstrašující příklad uvádějí Německo, kde při obdobné úpravě mělo řízení o stavbě jaderné elektrárny spoustu účastníků, a úřad byl paralyzován, protože se všichni chodili dívat do spisu apod.

Správní orgán vždy z úřední povinnosti ověřuje, zda dotyčná osoba má či nemá být účastníkem řízení. Dále je povinen ověřit, zda na některého možného účastníka nezapomněl. Pro řízení s velkým okruhem účastníků se použije čl. 30a PA (viz opatření obecné povahy).

V řízení s větším počtem účastníků je správní orgán povinen utřídit je do procesních společenství podle toho, jaké zájmy hájí. Odlišujeme společenství jednoduché, neformálně utvořené shodou hájených zájmů, a povinné, které vyplývá z práva hmotného (ať už veřejného či soukromého) a řídí se jeho pravidly. Oproti tomu společenství jednoduché se řídí toliko dohodou účastníků. Tyto instituty PA výslovně neupravuje, jedná se o zvyk odvozený z občanského soudního řádu.

Účastník řízení může z řízení vystoupit a na jeho místo nastoupit někdo jiný. PA tuto situaci rovněž výslovně neupravuje, pro ustanovení účastníkového nástupce se použije procesní usnesení. Teoreticky¹³⁴ odlišujeme procesní nástupnictví univerzální a částečné.

Účastníka je nutno odlišit od pisatele podnětu k zahájení řízení z úřední povinnosti. Čl. 71 PA (stížnost) stanovuje, že stěžovatel není účastníkem řízení, a tudíž nemá z toho plynoucí práva a povinnosti (totéž viz čl. 112 odst. 2 CPJA). Z povahy věci plyne, že stížnost musí řádně odůvodnit. Jinak se správní orgán nebude věci zabývat.

Účastníky řízení rovněž nejsou další osoby na řízení zúčastněné – zástupci stran, svědci, znalci, další osoby podávající informace apod.

Vstup do řízení

Do probíhajícího řízení může coby účastník vstoupit jak soukromá osoba, tak správní orgán. V PA či CPJA opět ucelená výslovná úprava chybí.

Správní orgán do řízení v prvním stupni může vstoupit kdykoliv v jeho průběhu. Zpravidla se tak děje při posuzování skutkového stavu v souladu se zásadou spolupráce. Jedná se zejména o vydávání stanovisek a poskytování informací. Lze odlišit následující druhy vstupu do řízení:

- správní orgán dá podřízenému orgánu předběžný souhlas vydání rozhodnutí (například zastupitelstvo obce dá obecní radě souhlas k prodeji majetku);

¹³³ Viz TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, Basilej: Schulthess Médias Juridiques SA, 2011, str. 497, 498.

¹³⁴ Viz například BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 182.

- správní orgán dodatečně potvrdí rozhodnutí podřízeného správního orgánu či obce (typicky potvrzení od kantonu, že územní plán obce je v souladu se zákonem);
- správní orgán vydá své stanovisko, které je podkladem pro rozhodnutí jiného orgánu (podle konkrétních zákonů odlišujeme stanoviska závazná a nezávazná, v PA a CPJA tato úprava není);
- formální spolupráce, správní orgány svá stanoviska sjednotí v jedno rozhodnutí ve věci samé;
- materiální spolupráce, správní orgán zjistí, zda se jeho rozhodnutí nedotkne záležitosti spadající do věcné příslušnosti jiného správního orgánu;
- dodání podkladů pro rozhodnutí jiného správního orgánu.

Vstup soukromých osob do řízení zmiňuje toliko čl. 57 odst. 1 PA. V řízení o opravném prostředku je správní orgán druhého stupně povinen o podaném odvolání informovat i „jiné osoby mající na věci zájem“. Ty musejí mít na věci zájem hodný ochrany. Nejsou však účastníky řízení a míra jejich účasti závisí na uvážení správního orgánu. Zpravidla od nich bude požadovat informace.

Přizvání nového účastníka do řízení PA a CPJA výslovně nezmiňují. Z práva být slyšen plyne, že správní orgán je povinen z úřední povinnosti přizvat všechny osoby, o kterých ví, že se jich rozhodnutí může dotknout.

Vstup nového účastníka do již probíhajícího řízení rovněž není výslovně zmíněn. Je-li na základě procesního usnesení přijat nový účastník splňující podmínky čl. 6 PA, má právo využít všech prostředků k ochraně svých zájmů a pozdější vstup mu nesmí být na újmu. Vstupuje-li coby podpůrce „hlavního“ účastníka, nesmí mu svými úkony bránit v prosazování jeho zájmů.

Zastoupení

Podle čl. 11 PA se je možné dát zastoupit zmocněncem, který své oprávnění prokazuje plnou mocí. Správní orgán může požadovat, aby plná moc byla udělena písemně. Následně doručuje výhradně jemu. Podle čl. 11a PA může správní orgán požadovat, aby si skupina 20 a více osob hájících totožné zájmy ustanovila jednoho či více zástupců. Neučiní-li tak ve správním orgánem stanovené lhůtě, určí jim zástupce správní orgán.

Čl. 13 CPJA je obdobou čl. 11 PA. Povinné zastoupení však může správní orgán nařídít již desetičlenné skupině účastníků.

Úprava náležitostí zastoupení je velice stručná a neformální. Z povahy věci plyne, že plná moc musí být podepsána, jinak je neplatná. Není-li písemná, nesmí to být účastníku ihned na újmu (viz zákaz nepřipustného formalismu) a vadu lze dodatečně zhojit. Též je možné, aby si účastník k ústnímu jednání či místnímu šetření přizval poradce (opět není formálně upraveno). Někdy může být zvláštním zákonem určeno, že v některých správních řízeních může být zástupce toliko profesionál či příbuzný účastníka. Podle čl. 14 CPJA může ve správním řízení před Komisí pro vyvlastňování a před *Tribunal cantonal* účastníka zastupovat pouze advokát.

2.1.4. Správní orgány

V řízení v prvním stupni je správní orgán tím, kdo jej vede a vydává rozhodnutí ve věci samé. Nyní pojednáme o určení příslušnosti a kompetenčních sporech, o úředních osobách (vyloučení pro podjatost a složení správního orgánu), o vztazích nadřízenosti a podřízenosti ve veřejné správě. O správních orgánech v řízení o opravném prostředku budeme hovořit v části věnované správnímu řízení spornému.

Příslušnost správních orgánů, kompetenční spory

Odlišujeme¹³⁵ věcnou, místní, funkční a časovou příslušnost, které však vyjma funkční příslušnosti nejsou v PA a CPJA zmíněny. Upraveny jsou v předpisech pro jednotlivé oblasti zvláštní části správního práva. Příslušnost správního orgánu nelze stanovit dohodou a správní orgán ji kontroluje z úřední povinnosti (viz čl. 7 PA, čl. 15 CPJA). Je-li správní orgán nepřislušný¹³⁶, musí věc bez odkladu předat příslušnému orgánu (čl. 8 odst. 1 PA, čl. 16 odst. 2 CPJA).

Nastanou-li pochybnosti příslušnosti mezi správními orgány, musí spor mezi sebou vyřešit dohodou (viz čl. 8 odst. 2 PA, čl. 16 odst. 3 CPJA). Jedná se o interní postup bez jednání s účastníky řízení, kterým zákon nedává právo se jej účastnit¹³⁷. Namítne-li

¹³⁵ Zde vycházíme zejména z BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 111-121.

¹³⁶ Procesní lhůta se má za dodrženu, bylo-li podání učiněno včas, ale u nepřislušného správního orgánu. Viz čl. 21 odst. 2 PA, čl. 28 odst. 2 CPJA. Totéž v souladu se zásadou dobré víry platí pro opravné prostředky podané u nepřislušného orgánu kvůli chybě v poučení apod. Viz čl. 38 PA.

¹³⁷ Lze však podat opravný prostředek, pokud bude „jednání“ mezi správními orgány trvat příliš dlouho a vyústí ve zjevnou nečinnost.

nepříslušnost účastník, správní orgán mu vyhoví a spis předá, nebo podle čl. 9 odst. 1 PA vydá o své příslušnosti usnesení. Obdobně vydá podle čl. 9 odst. 2 PA usnesení o své nepříslušnosti, namítal-li účastník příslušnost. Podle čl. 45 odst. 1 PA lze proti oběma rozhodnutím podat opravný prostředek.

Nejsou-li však správní orgány schopny dohodou určit svou (ne)příslušnost, rozhodne o ní podle čl. 9 odst. 3 PA jejich bezprostředně nadřízený správní orgán. Nemají-li společný nadřízený správní orgán, rozhodne spor *Conseil fédéral* (vláda). V tom případě půjde o spor mezi nejméně dvěma *départements* (ministerstvy). Podle čl. 47 odst. 3 LOGA jej rozhodne prezident konfederace, který je zároveň předsedou vlády. Takto nelze řešit spor o příslušnost mezi správními orgány kantonu a federace či mezi federálními správními orgány a soudy. V případě konfliktu mezi *Conseil fédéral* a *Tribunal fédéral* podle čl. 157 odst. 1 písm. b) a čl. 173 odst. 1 písm. c) Federální Ústavy rozhodnou spor obě komory Parlamentu na společném jednání. Spory mezi správními orgány kantonů podle čl. 100 odst. 5 LTF rozhodne *Tribunal fédéral*. V případě sporu mezi federálními a kantonálními správními orgány se podává správní žaloba¹³⁸ na určení příslušnosti podle čl. 120 odst. 1 písm. a) LTF.

Obdobnou úpravu řešení sporů mezi správními orgány nalezneme v čl. 18 až 20 CPJA. Spory mezi správními orgány, které podléhají různým ředitelstvím (tj. ministerstvům), podle čl. 19 odst. 2 CPJA a čl. 63 odst. 3 LOCEA rozhoduje *Conseil d'État*. Spory mezi *Tribunal Cantonal* a *Conseil d'État* podle čl. 105 písm. b) Ústavy kantonu Fribourg a čl. 20 odst. 2 CPJA rozhoduje *Grand Conseil*.

Námítka podjatosti

Podle čl. 30 Federální Ústavy a podle čl. 6 EÚLP má každý právo, aby jeho věc byla rozhodnuta nestranně (a v řízení před soudem i nezávisle). Tuto záruku dávají ustanovení o vyloučení podjatých osob, byť mají být vykládána přiměřeně, aby si účastník řízení nemohl svévolně „volit“ obsazení správního orgánu¹³⁹. Skutečnost, že správní orgány nejsou nezávislé obdobně jako soudy, vede k menší přísnosti při uvažování o možné podjatosti¹⁴⁰.

¹³⁸ Zde švýcarské správní právo výslovně ěhovoří o správní žalobě. Přezkum správních aktů, ochranu před nečinností a nezákonnými zásahy vykonává správní soudnictví na základě podaného opravného prostředku (*recours*), který není žalobou, protože se podává proti nepravomocnému správnímu rozhodnutí. Správní řízení následně pokračuje před soudem.

¹³⁹ Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 133.

¹⁴⁰ Viz CANDRIAN, Jérôme, *Introduction à la procédure administrative fédérale*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2013, str. 40.

Podle čl. 10 PA musí být z rozhodování vyloučeny osoby mající na věci osobní zájem, manželé či partneři účastníků, příbuzní v pokolení přímém a v pokolení nepřímém do třetího stupně příbuznosti, pokud zastupovaly některého z účastníků, jsou-li jiné důvody, ze kterých je zřejmé, že mohou být zaujaté (důvodné podezření postačí). V případě nesouhlasu s vyloučením pro podjatost rozhodne nadřízený správní orgán (viz čl. 10 odst. 2 PA). Podmínky pro vyloučení se vztahují na jakoukoliv osobu, která se může ovlivnit přijaté rozhodnutí v nezanedbatelné míře, tedy i pomocný personál, znalci, poradci¹⁴¹. Podle zásady dobré víry je třeba námitku podjatosti podat bezodkladně¹⁴². Stejně tak je třeba účastníka o složení správního orgánu včas vyrozumět.

Obdobné důvody jsou dány čl. 21 CPJA. Podle čl. 22 CPJA je třeba námitku podjatosti podat bezodkladně. Úřední osoba, jejíž vyloučení je požadováno, se má právo k věci vyjádřit. Spory o vyloučení podle čl. 24 CPJA rozhodne nadřízený správní orgán nebo plénum kolegiálního orgánu¹⁴³. Podle čl. 25 CPJA je vyloučená úřední osoba nahrazena svým zástupcem. Následně nadřízený správní orgán, který by byl příslušný v řízení o opravném prostředku, podle čl. 25 odst. 3 posoudí platnost správních aktů či úkonů provedených vyloučenou osobou. Může je prohlásit za neplatné, v tom případě musí být zopakovány.

Moor a Poltier zmiňují¹⁴⁴ systémovou podjatost, která není v PA či CPJA upravena. Půjde o případy, kdy lze chování správního orgánu předem tušit vzhledem k účelu, pro který byl zřízen. Například správa silnic bude plnit úkoly týkající se výstavby dálnic a ochranu životního prostředí by při tom mohla zanedbat. Systémová podjatost vzniká v důsledku správního práva hmotného a nezakládá důvod pro vyloučení správního orgánu z rozhodování. Plní-li správní orgán vícero rozličných úkolů, je zpravidla vnitřně organizován tak, aby se podobným konfliktům předcházelo.

Vyloučení pro podjatost má vždy formu procesního usnesení, viz čl. 10 PA, čl. 24 odst. 3 CPJA. Candrian uvádí¹⁴⁵, že podle judikatury je možné, aby usnesení podle čl. 10 odst. 2 PA coby „nadřízený správní orgán“ přijal i představený úřední osoby. Ustanovení není třeba chápat doslovně, jde-li o vyloučení jedné či menšího počtu osob.

¹⁴¹ Viz CANDRIAN, Jérôme, *Introduction à la procédure administrative fédérale*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2013, str. 39.

¹⁴² Viz TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, Basilej: Schulthess Médias Juridiques SA, 2011, str. 507.

¹⁴³ Typicky kvazisoudní tribunál, například Komise pro vyvlastňování.

¹⁴⁴ Viz MOOR, Pierre, POLTIER, Etienne, *Droit administratif, Volume II: Les actes administratif et leur contrôle*, Bern: Stampfli Editions SA, 2011, str. 275, 276.

¹⁴⁵ Viz CANDRIAN, Jérôme, *Introduction à la procédure administrative fédérale*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2013, str. 39.

Z čl. 29 Federální Ústavy se v rámci práva na spravedlivý proces odvozuje, že ve věci musí rozhodovat správní orgán ve správném složení. Nesprávné složení má vždy za následek zrušení přijatého usnesení, nelze jej nikterak zhojit¹⁴⁶. Není však důvodem nicotnosti.

Základní zákony upravující organizaci veřejné správy

PA ani CPJA neobsahují obdobu § 131 SprŘ, kde je upravena pravomoc nadřízeného správního orgánu zasáhnout do řízení před podřízeným správním orgánem změnou příslušnosti. Provedení dožádání v řízení podle PA vyplývá z povinnosti správních orgánů spolupracovat. V CPJA dožádání upravuje čl. 50, týká se pouze dodání listin, informací či úředních hlášení. Správní orgán může dožádání odepřít pouze z důvodu služebního tajemství či převažujícího veřejného zájmu. Spory kvůli odmítnutí dožádání se řeší stejně jako spory kompetenční.

Možnost nadřízeného správního orgánu zasahovat do správního řízení upravují následující předpisy.

Podle čl. 174 Ústavy stojí v čele výkonné moci *Conseil Fédéral* a podle čl. 178 Ústavy řídí federální správu. *Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)* (dále jen „LOGA“) upravuje další podrobnosti. Podle čl. 38 LOGA může v rámci ministerstva (*département*)¹⁴⁷ federální rada dávat podřízeným závazné instrukce, kontrolovat jejich činnost a osobně zasáhnout do jimi vedeného správního řízení. Zvláštní zákon může tuto pravomoc rozšířit i na další orgány ministerstvu podřízené. Podle čl. 47 odst. 1 LOGA určí *Conseil fédéral* vyhláškou, kdy je k rozhodování příslušná vláda, kdy ministerstvo a kdy jeho odbor. Podle čl. 47 odst. 4 LOGA může *Conseil Fédéral* či ministerstvo kdykoliv věc převzít od jemu podřízeného správního orgánu (či odboru ministerstva) a vést řízení. Dále *Conseil Fédéral* podle čl. 47 odst. 5 LOGA vydává pro jemu podřízené orgány veřejné správy závazná výkladová stanoviska k právním předpisům. Zákon dále upravuje spisovou službu a spolupráci mezi ministerstvy a jejich odbory.

Podrobnosti rozvíjí *Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1)*, dále jen „OLOGA“. Podle čl. 13 odst. 1

¹⁴⁶ Viz MOOR, Pierre, POLTIER, Etienne, *Droit administratif, Volume II: Les actes administratif et leur contrôle*, Bern: Stampfli Editions SA, 2011, str. 274.

¹⁴⁷ Každý se sedmi federálních radů má na starost *département*, který se následně dělí na *offices*. Tím se předchází vzniku vysokého počtu ministerstev. Například *Département fédéral de l'intérieur* se skládá z kanceláří pro genderovou rovnost, kulturu, meteorologii a klimatologii, kanceláře pro veřejné zdraví, pro bezpečnost potravin a veterinární službu, statistiku, sociální zabezpečení, dále z Národní knihovny a Švýcarských federálních archivů.

OLOGA se rozhodovací pravomoc ve smyslu čl. 47 odst. 1 LOGA rozdělí podle důležitosti. Čl. 13 OLOGA dále stanovuje, že rozhodnutí zpravidla přijímá odbor ministerstva. Přijímání rozhodnutí na úrovni ministerstva či naopak nižší nežli odbor musí být vždy řádně zdůvodněno. Práci rozvrhne příslušný federální rada.

V případě kantonu Fribourg *Conseil d'État*¹⁴⁸ řídí veřejnou správu a kontroluje činnost obcí (čl. 110 a čl. 115 Ústavy). Podrobnosti organizace veřejné správy v návaznosti na Ústavu rozvíjí *Loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'État et de l'administration (RSF 122.0.1)*, dále jen „LOCEA“. Každé ředitelství prování kontrolu podřízených správních jednotek¹⁴⁹ (čl. 45 LOCEA), jakož i další činnosti typické pro hierarchicky uspořádanou státní správu. Pro správní řízení je podstatná úprava v čl. 60 – ředitelství má pravomoc dávat podřízeným správním jednotkám obecné instrukce, jakož i konkrétní instrukce ohledně vyřízení individuálního případu.

Případný zásah nadřízeného správního orgánu do řízení u podřízeného správního orgánu ovlivňuje funkční příslušnost pro řízení o opravném prostředku. Podle čl. 47 odst. 2 PA (čl. 119 CPJA) se tento nadřízený správní orgán přeskočí a věc je předána jemu nadřízenému správnímu orgánu. Není-li takový správní orgán k dispozici, jde věc rovnou před správní soud. Tento institut se uplatní zejména v řízení podle CPJA, jak ještě bude popsáno v části věnované řízení o opravném prostředku.

2.1.5. Jazyk řízení, procesní lhůty, náležitosti podání

Tato poslední kapitola věnovaná obecné části správního řízení je spíše zbytkovou kategorií stručně popisující pravidla, která se do žádné jiné nehodila.

Jazyk řízení

Národními jazyky Švýcarské konfederace jsou podle čl. 4 Ústavy němčina, francouzština, italština a rétorománština. Čl. 70 odst. 1 Ústavy však jako plnohodnotné úřední jazyky určuje němčinu, francouzštinu a italštinu¹⁵⁰. Rétorománština je úřední jazyk „druhé

¹⁴⁸ Nejvyšším orgánem kantonu je však podle čl. 94 Ústavy *Grand Conseil* s výjimkou případů, kdy rozhoduje lid (referendum o změně ústavy, neplánovaných rozpočtových výdajích, lidová zákonodárná iniciativa – viz čl. 45 a 46 Ústavy).

¹⁴⁹ Správní jednotka je ve švýcarské terminologii označení pro jakýkoliv správní orgán, který je nižší než ředitelství (ministerstvo). Ačkoliv CPJA neobsahuje přezkumné řízení podobné našemu podle § 94 až § 99 SprŘ, některé zákony obdobný postup umožňují. Například podle čl. 146 LATEC lze z důvodu důležitého veřejného zájmu kdykoliv odvolat již udělené stavební povolení. Postupuje se tak tehdy, bylo-li rozhodnutí vydáno nezákonně a hrozí významná škoda na veřejném zájmu.

¹⁵⁰ Nepsaným zvykem je, že při veřejných jednáních federálních soudů a Parlamentu (zejména Sněmovny států) hovoří každý svým rodným jazykem, což klade vysoké nároky na jazykové znalosti. Naopak centrální federální

kategorie¹⁵¹, protože jej mohou pro styk s úřady použít pouze jeho rodilí mluvčí. Podle čl. 70 odst. 2 Ústavy si každý kanton určí své úřední jazyky s ohledem na své obyvatelstvo. Tak čl. 6 Ústavy kantonu Fribourg stanovuje za úřední jazyky francouzštinu a němčinu, jejichž používání musí brát v úvahu, že část kantonu je frankofonní a část germanofonní¹⁵². Podle téhož čl. 6 odst. 3 si každá obec stanoví jako úřední jazyk francouzštinu nebo němčinu, případně oba jazyky.

V řízení podle PA upravuje volbu jazyka čl. 33a¹⁵³. Řízení se zpravidla vede v jazyce, v jakém byl podán návrh na jeho zahájení. Řízení o opravném prostředku se vede v jazyce napadeného správního rozhodnutí. V případě potřeby může být přibrán tlumočník.

Pro řízení podle CPJA čl. 36 stanoví, že volba mezi němčinou či francouzštinou se provede podle úředního jazyka obce, ve které má účastník bydliště. Souvisí-li předmět řízení s územím více obcí, může být řízení vedeno současně francouzsky a německy. Podle čl. 37 se řízení o opravném prostředku vede v jazyce napadeného rozhodnutí. V případě správní žaloby (zejména spory z veřejnoprávních smluv) se řízení vede v jazyce žalovaného. Čl. 38 umožňuje v případě potřeby odchýlení se od pravidel čl. 36 a čl. 37 ve prospěch srozumitelnosti řízení. Je-li sporné, jakým jazykem se řízení má vést, vydá o tom správní orgán rozhodnutí, proti kterému se lze odvolat.

Procesní lhůty

Pravidla počítání lhůt a jejich dodržení jsou shodná s českým správním řádem. Výjimkou je ustanovení čl. 21 odst. 2 PA, dle kterého se má lhůta za dodržanou i tehdy, bylo-li podání učiněno u nepřislušného správního orgánu (obdobně viz čl. 28 odst. 2 CPJA). Podle čl. 22a PA se běh lhůt staví v období od sedmého dne před Velikonoci do sedmého dne po Velikonocích, od 15. července do 15. srpna, od 18. prosince do 2. ledna. CPJA v čl. 30 zakotvuje shodné období stavění lhůt pro Vánoce a Velikonoce co se týče všech řízení. Letní stavění lhůt se týká pouze soudů, které mají prázdniny. Tato období se nevztahují na předběžná opatření a rozhodování o odkladném účinku. Účastníci musí být poučeni o následcích nedodržení lhůty (viz čl. 23 PA).

správa zpravidla používá pro interní komunikaci němčinu, i když i zde má podle tradice každý psát písemnosti ve svém rodném jazyce.

¹⁵¹ V Ústavě to takto napsáno samozřejmě není.

¹⁵² Fribourgem protékající řeka Sarina je tradiční hranicí mezi francouzsky a německy mluvícími částmi Švýcarska.

¹⁵³ Stojí za povšimnutí, že příslušné ustanovení je o dost stručnější nežli naše úprava v § 16 SprŘ.

Podle čl. 22 PA nelze prodloužit lhůtu stanovenou zákonem, prodloužení se týká pouze lhůt stanovených správním orgánem. V CPJA čl. 29 odst. 2 navíc ještě stanovuje, že správní orgán jím určenou lhůtu smí prodloužit maximálně dvakrát. Je-li prodloužení odmítnuto, žadatel získává lhůtu 3 dnů k dodatečnému splnění své povinnosti.

Navrácení lhůty je podle čl. 24 PA možné tehdy, jestliže účastník řízení nebo jeho zmocněnec bez svého zavinění nemohli ve stanovené lhůtě jednat. Do 30 dnů od pominutí okolností, které jim v tom bránily, si mohou požádat o obnovu lhůty. Obdobnou úpravu obsahuje čl. 31 CPJA.

PA ani CPJA neobsahují žádné lhůty stanovující, do kdy má správní orgán rozhodnout. Výjimečně mohou být zakotveny ve zvláštním zákoně či prováděcí vyhlášce. Například stavební zákon kantonu Fribourg (*Loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSF 710.1)*) žádné lhůty pro stavební řízení neupravuje, nicméně prováděcí vyhláška (*Règlement d'exécution du 1^{er} décembre 2009 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSF 710.11)*) pro stavební řízení v čl. 88 až 104 stanovuje různé lhůty pro postup správních orgánů. Zejména se snaží předcházet tomu, aby si správní orgány „dávaly na čas“ při vydávání stanovisek. Po shromáždění příslušných podkladů musí prefekt o (ne)udělení stavebního povolení podle čl. 96 odst. 2 rozhodnout ve lhůtě 60ti dnů.

Náležitosti podání

O formálních náležitostech podání budeme hovořit v souvislosti s řízením o opravném prostředku. V řízení v prvním stupni obecná úprava není, pouze je v jednotlivých případech zmíněno, že žádost musí být odůvodněna a podepřena důkazy (například výše zmíněná žádost o prominutí zmeškání lhůty). Z povahy věci plyne, že musí být patrné, kdo jej podává, jakému orgánu je určeno, co se žádá a doplněno o příslušné podklady. Výše zmíněné stavební předpisy kantonu Fribourg překvapivě neobsahují zvláštní ustanovení o tom, jak má vypadat žádost o stavební povolení.

2.2. Správní řízení nesporné

2.2.1. Obecně o průběhu řízení v prvním stupni

Správní řízení se dělí na řízení nesporné (*procédure non contentieuse*) a řízení sporné (*procédure contentieuse*)¹⁵⁴. Řízení nesporné je řízení vedené před správním orgánem prvního stupně¹⁵⁵. Řízení sporné¹⁵⁶ je vedené před správním orgánem druhého stupně, případně před soudem po podání opravného prostředku¹⁵⁷. Spadá do něj i rozhodnutí o obnově řízení. CPJA v čl. 103 až 112 hovoří o zvláštních řízeních (*procédure particulières*), kam řadí podání odporu proti příkazu, nové zvážení již jednou odmítnuté žádosti, obnovu řízení, určovací řízení, opravu písařských chyb v rozhodnutí, opatření proti nečinnosti, stížnost.

Nyní popíšeme základy průběhu řízení v prvním stupni¹⁵⁸. Předběžnému opatření, mediaci, právům a povinnostem účastníků, důkazním prostředkům, správnímu rozhodnutí a opatření obecné se povahy se budou věnovat následující kapitoly.

Zahájení řízení

Řízení je zahájeno z úřední povinnosti nebo podáním žádosti. Podle Moora a Poltier¹⁵⁹ nelze hovořit o žádném správním aktu, kterým řízení začíná, protože v zákoně upraven není. Stejně tak není nijak časově vymezen moment začátku řízení¹⁶⁰. Začátek řízení je neformální, zpravidla obesláním účastníků a poznamenáním ve spise. Konec řízení však vždy formalizován je, ať už závěrečným rozhodnutím či usnesením, kterým se řízení zastavuje (např. kvůli neopraveným vadám žádosti).

¹⁵⁴ ZEN-RUFFINEN, Piermarco, *Droit administratif: partie générale et éléments de procédure*, Neuchâtel: Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2011, str. 296.

¹⁵⁵ Pojem se používá proto, že v této fázi ještě neexistuje rozhodnutí, o kterém by mohl být veden spor. Viz MOOR, Pierre, POLTIER, Etienne, *Droit administratif, Volume II: Les actes administratif et leur contrôle*, Bern: Stampfli Editions SA, 2011, str. 216.

¹⁵⁶ Podrobnosti viz kapitoly věnované řízení o opravném prostředku.

¹⁵⁷ Veškerá literatura hovoří vždy o správním řízení. Pojem soudní řízení správní se nepoužívá, protože správní řízení zkrátka pokračuje po té, co byl po rozhodnutí posledního správního orgánu podán opravný prostředek k soudu. Mimo správní řízení existuje správní žaloba na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem, kompetenční žaloba a řešení sporů z veřejnoprávních smluv. V PA upravena není (v LTF, LTAF ano), v CPJA viz čl. 101 a 102, dále čl. 121 až 124. Řízení se vede subsidiárně podle občanského soudního řádu.

¹⁵⁸ S výjimkou již popsaného v předchozí části, tj. určení příslušnosti úřadu, vyloučení pro podjatost apod.

¹⁵⁹ Viz MOOR, Pierre, POLTIER, Etienne, *Droit administratif, Volume II: Les actes administratif et leur contrôle*, Bern: Stampfli Editions SA, 2011, str. 289.

¹⁶⁰ Výjimkou mohou být některé předpisy správního práva hmotného, zejména v oblasti daňové.

Na žádosti a podněty je správní orgán povinen reagovat, jinak porušuje čl. 29 Federální Ústavy a z něj odvozené povinnosti veřejné správy¹⁶¹. Má-li být žadatel v nezahájeném řízení účastníkem (viz čl. 6 PA), jedná se o odepření spravedlnosti. Proti nečinnosti lze podat opravný prostředek (v CPJA žádost o opatření proti nečinnosti). V PA ani v CPJA není žádná lhůta, do kdy má být žádost vyřízena¹⁶².

Je-li řízení zahájeno z úřední povinnosti, správní orgán je povinen jej dovést až k rozhodnutí ve věci samé. V řízení zahájeném na žádost lze žádost vzít zpět.

Zpětvzetí žádosti není v předpisech výslovně upraveno. Podle čl. 43 odst. 2 CPJA se považuje za zpět vzatou písemnost, která byla zaslána v nesrozumitelném znění, a žadatel v přiměřené lhůtě neopravil nedostatky. Podle čl. 94 CPJA lze vzít zpět podaný opravný prostředek v celém rozsahu či částečně. V PA není ani tato úprava. Obecně se má za to, že řízení o opravném prostředku je ovládáno zásadou dispoziční, a proto lze vzít odvolání kdykoliv zpět¹⁶³.

V souvislosti se začátkem řízení vzniká překážka litispendence, v PA a CPJA nikterak neupravená. Od této chvíle je nepřípustné, aby o téže věci vedl řízení jiný správní orgán¹⁶⁴.

Žádost je možno už v této fázi řízení odmítnout pro nepřípustnost. Správní orgán vydá rozhodnutí ve věci samé. Odmítnutí pro nepříslušnost opět není formálně upraveno.

Spojení a rozdělení řízení

V PA není výslovně upraveno. Podle čl. 42 odst. 1 písm. b) a c) CPJA je možné ze spravedlivého důvodu spojit řízení s totožným předmětem a rozpojit řízení, pakliže se žádost týká více rozdílných předmětů nebo stran. Rozdělení či spojení nesmí způsobit nepřípustné zdržení řízení. V případě obou předpisů správní orgán vydává procesní usnesení, které lze napadnout opravným prostředkem.

Přerušování řízení

Přerušování řízení není v PA výslovně upraveno, podle čl. 33b odst. 1 je přípustné se souhlasem stran pro potřeby smírného vyřešení věci. V případě CPJA je podle čl. 42 odst. 1

¹⁶¹ Viz TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, Basilej: Schulthess Médias Juridiques SA, 2011, str. 500.

¹⁶² A nečinnost se tak posuzuje podle konkrétního případu, viz základní zásady.

¹⁶³ Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 220.

¹⁶⁴ Výjimkou budou samozřejmě řízení při realizaci záměrů, ke kterým je třeba více různých povolení.

písm. a) možné řízení přerušit ze spravedlivého důvodu, zejména pro vyčkání vydání rozhodnutí, které je pro rozhodnutí správního orgánu nezbytným podkladem či by jej mohlo rozhodujícím způsobem ovlivnit. Podle čl. 42 odst. 2 není možné řízení přerušit, pokud by to pro účastníka znamenalo nepřípustné zdržení.

Důvody pro přerušení řízení musí být vykládány restriktivně¹⁶⁵, přípustné je pouze výjimečně a nesmí být v rozporu s veřejným zájmem a se soukromými zájmy účastníků. V souladu s čl. 29 Federální Ústavy je třeba dbát toho, aby rozhodnutí bylo vydáno v rozumné lhůtě. Přípustné je například počkat, až soud v občanském řízení rozhodne otázku vlastnictví pozemku, na kterém má stát stavba.

Ostatní pravidla průběhu řízení

*„Bylo-li řízení již jednou zahájeno, pak musí pokračovat, protože je úkolem správního orgánu, aby jej vedl a z úřední povinnosti zjišťoval podklady.“*¹⁶⁶ Zásada vyšetřovací je zakotvena v čl. 12 PA (opatřování důkazů). Správní orgán je povinen obstarat přesvědčivé a přesné důkazy, aby mohl následně provést správné správní uvážení. Zásadu vyšetřovací doplňuje zásada projednací, protože účastníci řízení mají právo navrhnout důkazy. Celý průběh řízení je přípravou závěrečného rozhodnutí ve věci samé. Zda při něm má převahu zásada dispoziční či jednání úřadu z úřední povinnosti závisí na to, o jaké řízení jde (zda žádost o stavební povolení či odebrání řidičského průkazu z disciplinárních důvodů).

I když se mohou vyskytnout rozpory mezi účastníky řízení a správním orgánem, nejedná se o spor v pravém smyslu tohoto slova¹⁶⁷. Z tohoto důvodu je úprava řízení před správním orgánem prvního stupně stručnější, nežli úprava řízení o opravném prostředku. V této fázi jde o skutkovou stránku a o hmotné právo, proto je z důvodu procesní ekonomie upuštěno od formalismů. Oproti tomu řízení o opravném prostředku je více formální, protože zde je cílem ochrana práv účastníků řízení spíše nežli rychlé a efektivní vyřízení věci.

Co se jednání před orgánem prvního stupně týče, čl. 30 PA stanovuje, že správní orgán musí strany před rozhodnutím vyslechnout. Není určeno, zda ústně či písemně. Dle judikatury z práva být slyšen neplyne právo na nařízení ústního jednání¹⁶⁸. Výjimkou je výslech svědků

¹⁶⁵ Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 212.

¹⁶⁶ BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 220.

¹⁶⁷ ZEN-RUFFINEN, Piermarco, *Droit administratif: partie générale et éléments de procédure*, Neuchâtel: Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2011, str. 296.

¹⁶⁸ Viz DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 682.

podle čl. 18 PA, kterého se účastníci mají právo zúčastnit. Podle čl. 31 PA se pak protistrany mají právo ke svým argumentům vyjadřovat. CPJA v čl. 32 odst. 1 stanovuje, že proces se vede písemně a ústní jednání se nařídí tehdy, je-li opravdu nutné (čl. 57 odst. 2, strany nemají právo na ústní jednání). Podle čl. 32 odst. 2 je porada správního orgánu zásadně neveřejná¹⁶⁹. Čl. 33 upravuje předvolávání osob.

Zbylá ustanovení se týkají možnosti smírného řešení, procesních práv a dokazování, o čemž budeme hovořit v následujících kapitolách.

2.2.2. Právo být vyslechnut

Čl. 29 Federální Ústavy stanovuje právo na spravedlivý proces a podle odst. 2 mají strany právo být vyslechnuty¹⁷⁰. Ve správních řádech jej zmiňuje čl. 29 PA a čl. 57 odst. 1 CPJA. Moor a Poltier podotýkají¹⁷¹, že judikatura jeho dodržování od správních orgánů přísně vyžaduje, nicméně v definování je velice kazuistická.

Podle čl. 30 odst. 1 PA musí správní orgán účastníky vyslechnout před vydáním rozhodnutí. To neplatí pro procesní usnesení, rozhodnutí (příkazy) napadnutelná odpořem, rozhodnutí plně vyhovující všem účastníkům, exekuční opatření, ostatní prvoinstanční rozhodnutí, proti kterým lze podat opravný prostředek, je-li zde nebezpečí z prodlení a povinnost vyslechnout účastníky není výslovně stanovena zákonem. Čl. 30a PA (viz opatření obecné povahy) upravuje právo být slyšen pro řízení s větším počtem účastníků. Podle čl. 31 PA má účastník právo vyjádřit se ke všem důležitým podáním, důkazům a tvrzením protistrany, jež mu mohou být v neprospěch. CPJA obsahuje prakticky totožnou úpravu v čl. 57, 58, 59, 60 a 62.

Obsah práva být slyšen je v PA a CPJA upraven pouze v základních rysech. Z čl. 6 odst. 1 EÚLP plyne zásada rovnosti zbraní, každé straně musí být poskytnuta stejná možnost se k věci vyjádřit a podávat návrhy. Toto právo lze odepřít, pokud jej účastník zneužívá k průtahům a jeho návrhy jsou zjevně nepřesvědčivé. Případný jednací řád správního orgánu

¹⁶⁹ V případě švýcarských federálních soudů a soudů v některých kantonech jsou porady soudců ve sporných případech zásadně veřejné, stejně tak hlasování. Neveřejné jsou u *Tribunal fédéral*, pokud se celý senát shodne na tom, že podání je zjevně neopodstatněné či zjevně opodstatněné.

¹⁷⁰ Bovay popisuje procesní taktiku. Při podání opravného prostředku k *Tribunal fédéral* proti správnímu rozhodnutí vydanému podle kantonálního správního práva se je třeba dovolávat porušení čl. 29 odst. 1 Ústavy. *Tribunal fédéral* u výkladu kantonálních předpisů koriguje pouze svévoli, zato porušení Federální Ústavy vždy vede ke zrušení rozhodnutí. Proto třeba přesně znát obsah práva být slyšen. Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 250-252.

¹⁷¹ Viz MOOR, Pierre, POLTIER, Etienne, *Droit administratif, Volume II: Les actes administratifs et leur contrôle*, Bern: Stampfli Editions SA, 2011, str. 315.

smí dobu, po kterou účastník hovoří, omezit pouze pro případy zjevných obstrukcí. V řízení z úřední povinnosti nesmí být účast omezována poplatky. Právo být slyšen není dáno v případě, že správní orgán místo rozhodnutí vydává stanovisko, závazné stanovisko či podává návrh¹⁷². Lze jej ad hoc omezit, pokud hrozí nebezpečí z prodlení při ochraně důležitého veřejného zájmu¹⁷³.

Z toho práva vyplývá právo na informace o průběhu řízení, zejména nahlížení do spisu. Ve zvláštních zákonech může být rozvedeno do větších podrobností. Účastník se práva být slyšen může výslovně vzdát.

Jednání (ústní či písemné)

V PA není výslovně stanoveno, zda je řízení ústní či písemné. Dubey a Zufferey uvádějí¹⁷⁴, že je z principu písemné. Ústní jen v případě nutnosti, všeobecné právo na nařízení ústního jednání neexistuje. Toto pravidlo je v CPJA stanoveno v čl. 32 a podle čl. 57 odst. 2 není-li stanoveno jinak, účastníci nemají právo na nařízení ústního jednání. Ústní jednání správních orgánů jsou neveřejná¹⁷⁵.

Podle čl. 6 odst. 1 EÚLP je ústní jednání povinné v trestních věcech a při rozhodování o soukromých právech nebo povinnostech¹⁷⁶. Veřejné jednání lze omezit z důvodů ochrany mravnosti, bezpečnosti, soukromí účastníků apod. Odvolací správní orgán může ústní jednání nenařídít kvůli urychlení procesu, pokud první instance jednala veřejně. Taktéž netřeba jednání nařídít, pokud jsou k tomu dány zdravotní důvody na straně účastníka. V tom případě je nutno vycházet pouze ze spisu a nikoliv z důkazů provedených při ústním jednání. Místní šetření se za ústní jednání nepovažuje.

Právo vyjádřit se k návrhům podle čl. 31 PA (čl. 60 písm. b), čl. 62 CPJA) je vykládáno velmi široce¹⁷⁷. Pokud z důvodu procesní ekonomie správní orgány další výměnu podání mezi účastníky zastaví, pořád je povinen informovat je o argumentaci protistrany.

¹⁷² Někdy nauka uvádí, že tyto případy jsou v praxi sporné. Viz například DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 692.

¹⁷³ Viz TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, Basilej: Schulthess Médias Juridiques SA, 2011, str. 511.

¹⁷⁴ Viz DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 682.

¹⁷⁵ Výjimky se týkají například územního plánování.

¹⁷⁶ Např. ATF 119 Ia 88. Správní orgán pochybil, když nenařídil ústní jednání k projednání zařazení budovy *Cinéma-Théâtre Métropole* v Ženevě na seznam kulturních památek. Citelně zasáhl do soukromého vlastnictví a porušil právo být slyšen. Ve věci ATF 128 I 288 naopak bylo rozhodnuto, že při klasifikování studentů se ústní jednání nenařizuje ani tehdy, má-li být student vyloučen.

¹⁷⁷ Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 268-270.

Chystá-li se správní orgán vydat rozhodnutí z důvodu, který doposud není účastníkům znám, musí je o něm dodatečně informovat a dát jim právo vyjádřit se.

Právo na informace

Účastník musí být řádně informován o celém průběhu řízení. Výjimkou jsou pouze úkony, které nestrpí odklad, či by jejich prozračením mohl být zmařen účel řízení (viz úvodem zmíněná ustanovení).

Z toho plyne právo být včas předvolán k ústnímu jednání či místnímu šetření. Čl. 33 CPJA stanovuje nutnost předvolat nejméně 10 dnů předem (s výjimkou naléhavých případů). Předvolání musí obsahovat poučení o důsledcích případného nedostavení se. PA tuto úpravu neobsahuje.

Dále právo nahlížet do spisu¹⁷⁸. Podle čl. 26 PA má účastník či jeho zástupce právo ve správním spise nahlížet do: podání všech účastníků řízení, všech aktů sloužících coby důkazy, kopií rozhodnutí. Podle čl. 27 odst. 1 PA lze nahlédnutí odepřít: z důvodu důležitého veřejného zájmu (zejména bezpečnostního), z důvodu důležitého soukromého zájmu (zejména kvůli ochraně protistrany), z důvodu probíhajícího vyšetřování. Podle čl. 27 odst. 2 PA je třeba tyto důvody vykládat restriktivně. Účastníku nelze odepřít nahlédnutí do jeho vlastních podání, jím navržených důkazů, jakož i obdobných částí spisu. Podle čl. 28 PA nesmí být část spisu, do které nemohl účastník nahlížet, použita proti němu, pokud mu správní orgán alespoň neformálně (např. telefonicky) nesdělil její podstatný obsah. Obdobná úprava viz čl. 63 až 65 CPJA. Nahlížením je samozřejmě míněno i pořizování kopií. Správní orgán musí vždy dbát právní úpravy ochrany osobních údajů.

Bovay uvádí, že právo nahlížet do spisu u osob odlišných od účastníků řízení se pojímá různě (přesná zákonná úprava chybí)¹⁷⁹:

- advokát či obecný zmocněnec má toto právo ve stejném rozsahu jako účastník;
- osoby na řízení nezúčastněné tehdy, mají-li právní zájem hodný ochrany¹⁸⁰. Toto právo je omezeno ochranou soukromí účastníků, zejména rodinného života;
- stanoví-li tak zákon¹⁸¹;

¹⁷⁸ Vedení spisu není v PA a CPJA upraveno. Povinnost jej vést se odvozuje z právě ustanovení o nahlížení do spisu.

¹⁷⁹ Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 292-297.

¹⁸⁰ Viz např. ATF 110 Ia 83, právo je dovozeno z čl. 29 Federální Ústavy.

¹⁸¹ Zejména *Loi fédérale du 17 décembre 2004 sur la transparence* (RS 152.3).

- obecné právo na informace neexistuje a nelze jím odůvodnit všeobecný přístup ke všem spisům;
- nahlížení do archivů v ukončených věcech opět upravuje zvláštní zákon.

Dubey a Zufferey upozorňují¹⁸², že pojem správního spisu není vždy jasný¹⁸³. V klasickém pojetí se jedná o interní správní dokumenty (např. poznámky úředníků, koncepty rozhodnutí, rozhodnutí, výměny zpráv mezi úřady), které slouží k utvoření rozhodnutí či jiného správního aktu, který úřad vydává. Nejedná se o souhrn důkazů a podkladů pro rozhodnutí. Ty jako správní spis chápe opačné pojetí tohoto pojmu. Podle Moora a Poltiera¹⁸⁴ nyní převažuje chápání správního spisu coby souhrnu veškerých úředních písemností vztahujících se k řízení. Candrian zdůrazňuje¹⁸⁵, že podle čl. 26 PA nelze požadovat nahlížení do těch spisů, které souvisejí výhradně s vnitřními postupy v rámci úřadu (například korespondence nadřízených a podřízených úředních osob), a nikoliv s dokazováním a argumentací účastníků řízení.

Bezplatná právní pomoc

S právem být slyšen souvisí i bezplatná právní pomoc. Podle čl. 29 odst. 3 Federální Ústavy: „*Každý, kdo nedisponuje dostatečnými prostředky, má právo na bezplatnou právní pomoc, pokud jeho žádost není zjevně bez jakékoliv naděje na úspěch. Dále má právo na obhájce v tom rozsahu, v jakém je to nutné pro obranu jejich práv.*“

V PA je upravena v čl. 65. Při podání opravného prostředku má strana¹⁸⁶, jež nemá dostatek vlastních prostředků, a jejichž podání není zjevně neopodstatněné, právo na osvobození od poplatků. Lze jí přidělit advokáta *ex offio*, pokud to vyžaduje ochrana jejich práv. Pakliže se finanční situace účastníka v průběhu řízení zlepší, je povinen poplatek dodatečně uhradit, stejně tak uhradit náklady na právní pomoc. V CPJA je úprava obsáhlejší, čl. 142 až 145c. Podle čl. 144 je pomoc možná již v řízení v prvním stupni. Jinak jsou ustanovení obdobná s PA, pouze podrobnější v detailech. Další formou pomoci je úplná bezplatnost některých řízení, zejména v právu sociálního zabezpečení.

¹⁸² Viz DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 700.

¹⁸³ Zákonná definice opět chybí.

¹⁸⁴ Viz MOOR, Pierre, POLTIER, Etienne, *Droit administratif, Volume II: Les actes administratif et leur contrôle*, Bern: Stampfli Editions SA, 2011, str. 327.

¹⁸⁵ Viz CANDRIAN, Jérôme, *Introduction à la procédure administrative fédérale*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2013, str. 34.

¹⁸⁶ Z Ústavy samozřejmě plyne, že toto právo existuje již v řízení v prvním stupni.

Následky porušení práva být slyšen

Právo být slyšen je základním právem. Porušení má za následek zrušení rozhodnutí pro porušení procesních pravidel bez ohledu na meritum věci. Podle Bovaye¹⁸⁷ orgán rozhodující o opravném prostředku musí vždy nejprve přezkoumat, zda nedošlo k jeho porušení.

Pochybení je možno zhojit, má-li orgán rozhodující o opravném prostředku stejnou možnost uvážení jako orgán nižšího stupně. Je vhodné tak učinit vždy, když si to žádá zájem účastníka řízení nebo procesní ekonomie. Musí však být splněny následující podmínky¹⁸⁸:

- pochybení není natolik závažné, aby bylo nutné věc vrátit správnímu orgánu prvního stupně;
- správní orgán druhého stupně musí mít stejný prostor pro správní uvážení;
- zhojení nesmí vést k tomu, že rozhodnutí bude změněno v neprospěch některého z účastníků, který by se pak mohl odvolat toliko k soudu či jinému orgánu, který dohlíží toliko na zákonnost.

V praxi se správní orgány snaží rozhodnutí spíše opravit nežli zrušit a vrátit zpět první instanci. Pokud však v prvním stupni rozhodoval orgán složený z odborníků, je třeba mu věc vrátit k dalšímu šetření¹⁸⁹.

2.2.3. Předběžné opatření a mediace

Predběžné opatření je v PA výslovně upraveno pro řízení o opravném prostředku v čl. 56. Nadřízený správní orgán může na žádost či z úřední povinnosti přijmout opatření, které do vydání rozhodnutí zachová netknutý stav věci. Jak uvádějí Moor, Poltier¹⁹⁰ a Tanquerel¹⁹¹, správní orgán prvního stupně vydává předběžné opatření procesním usnesením za účelem ochrany zájmů, které by mohly být nenapravitelně zmařeny. Případně jako závěrečné rozhodnutí ve věci samé, pokud bylo vydáno v samostatném řízení. Ve velice závažném

¹⁸⁷ Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 311.

¹⁸⁸ Viz DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 697.

¹⁸⁹ Viz TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, Basilej: Schulthess Médias Juridiques SA, 2011, str. 516.

¹⁹⁰ Viz MOOR, Pierre, POLTIER, Etienne, *Droit administratif, Volume II: Les actes administratif et leur contrôle*, Bern: Stampfli Editions SA, 2011, str. 305-310.

¹⁹¹ Viz TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, Basilej: Schulthess Médias Juridiques SA, 2011, str. 289, 290.

případě možno vydat „superpředběžné“ (či „předpředběžné“¹⁹²) opatření bez vyslyšení dotyčného. Například zakázat výkon lékařské praxe chirurgovi, kterého lze důvodně podezírat z mimořádné neschopnosti. Následně je třeba právo být slyšen poskytnout dodatečně. Standardně musí být účastník před jeho přijetím vyslechnut¹⁹³. Předběžné opatření se účastníkům vždy oznamuje zvlášť, je možné podat opravný prostředek podle čl. 45 odst. 1 PA. Vydat jej lze jak na začátku, tak v průběhu řízení. Odlišujeme předběžná opatření, která poměry konzervují (*mesures provisionnelles conservatoires*) nebo je mění (*metres formatrices*) na dobu nezbytně nutnou.

Podmínky pro vydání předběžného opatření jsou následující¹⁹⁴:

- objektivní důvody – je nezbytně nutné pro ochranu práv a nepřijetí by bezpodmínečně vedlo k jejich zmaření či vážnému ohrožení;
- výhledově musí být alespoň částečně zřejmé, že je přijato ve prospěch strany, která je v právu. Nelze jej přijmout, pokud je již na první pohled zřejmé, že žádost postrádá právní či skutkové opodstatnění. Zároveň nesmí předjímat konečné rozhodnutí ve věci vytvořením nezvratného skutkového stavu;
- zákonem chráněný zájem, který je zřejmě v ohrožení (zákonný podklad přímo zmíněný v procesním předpisu není nutný¹⁹⁵). Jinak postrádá zákoný podklad;
- dodržení zásady proporcionality.

CPJA předběžné opatření zmiňuje již pro řízení v prvním stupni v čl. 41. Správní orgán z úřední povinnosti nebo na žádost účastníka přijme nutné opatření, které zachová právní nebo skutkový stav do doby, než bude vydáno rozhodnutí. Hrozí-li, že předběžné opatření vydané na žádost účastníka způsobí škodu, je možné od něj požadovat peněžní záruku. Podle čl. 79 odst. 2 je do 10-ti dnů možné podat opravný prostředek.

Mediace

Mediaci upravuje čl. 33b PA. Správní orgán může se souhlasem stran přerušit řízení a umožnit, aby se dohodly na smíru. Smír musí obsahovat prohlášení, že proti němu nebudou podány opravné prostředky, a strany společně uhradí náklady řízení. Podle čl. 33b odst. 2

¹⁹² Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 593.

¹⁹³ Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 592.

¹⁹⁴ Viz MOOR, Pierre, POLTIER, Etienne, *Droit administratif, Volume II: Les actes administratif et leur contrôle*, Bern: Stampfli Editions SA, 2011, str. 308.

¹⁹⁵ Viz TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, Basilej: Schulthess Médias Juridiques SA, 2011, str. 280.

může správní orgán ustanovit mediátora¹⁹⁶ – nestrannou fyzickou osobu s dostatkem zkušeností. Podle čl. 33b odst. 3 dbá mediátor toliko zákonů a mandátu, který dostal od správního orgánu. Může provádět důkazy. K provedení místního šetření, výslechu svědka, vyžádání znaleckého posudku potřebuje souhlas správního orgánu. Bovay komentuje¹⁹⁷, že mediátor má ve svém počínání velkou volnost. Proto je mediace ve veřejném právu stále častější, jelikož umožňuje korigovat správní uvážení ve prospěch všech zúčastněných.

Stranami uzavřený smír správní orgán podle čl. 33b odst. 4 převezme do svého rozhodnutí ve věci samé. Smír nesmí obsahovat vady ve smyslu čl. 49 PA (nezákonnost, zneužití správního uvážení, neúplné či mylné posouzení skutečností). Podle čl. 33b odst. 3 nejsou stranám účtovány žádné poplatky.

Pokud se mediace nedaří, mohou strany podle čl. 33b odst. 6 kdykoliv správní orgán požádat o pokračování v řízení.

Řízení podle CPJA je možné ze „spravedlivého důvodu“ přerušit podle čl. 42 odst. 1 písm. a). Mediáci upravuje *Loi du 25 juin 2015 sur la médiation administrative (RSF 18.1)*, dále jen „LMéd“. Podle čl. 119 Ústavy kantonu Fribourg se zřizuje nezávislý orgán určený k řešení sporů mezi občany a veřejnou správou. Podle čl. 13 LMéd se na mediátora může obrátit nejen účastník řízení, ale i správní orgán. Čl. 15 LMéd dává mediátorovi možnost vstoupit do probíhajícího správního řízení. Vztahují se na něj čl. 21 až 25 CPJA o vyloučení podjatých osob z účasti na řízení. Oprávnění mediátora upravuje čl. 18 LMéd: může požadovat informace od orgánů kantonu, nahlížet do spisu, provést místní šetření, výjimečné vyžádat znalecký posudek. Rovněž může posoudit, zda správní orgán postupuje v souladu se zákonem a principy dobré správy. Správní orgány mají podle čl. 19 LMéd povinnost spolupracovat. Podle čl. 20 LMéd je výsledkem mediátorova šetření poskytnutí rad nebo sepsání smíru. Mediátor nesmí vydat správní rozhodnutí nebo dávat veřejné správě příkazy. Proti doporučení mediátora nelze podat opravný prostředek (čl. 25 LMéd).

Význam mediace spatřuje Overney¹⁹⁸ v přesnějším zjištění skutkového stavu a zlepšení vztahů mezi občanem a veřejnou správou, čímž zkvalitňuje správní praxi zejména v oblasti sousedských vztahů, služebních poměrů, jakož i jiných dlouhodobých vztahů.

¹⁹⁶ Též se uvádí, že „*médiateur*“ je totéž co ombudsman. Viz např. TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, Basilej: Schulthess Médias Juridiques SA, 2011, str. 486.

¹⁹⁷ Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 317.

¹⁹⁸ Viz OVERNEY, Alexis, *La médiation dans l'ordre juridique suisse (Jean A. Mirimanoff éd.)*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2011, str. 191-213.

Ustanovení čl. 33b odst. 3 PA urychluje proces, protože umožňuje správnímu orgánu převzít již zjištěný skutkový stav. Mediaci postupuje zpravidla následovně:

- účastníci vyjádří své názory na věc a společně s mediátorem určí, kde se nacházejí sporné otázky;
- následuje řešení sporných otázek. Účastníci nejprve navrhnou možná řešení sporu a mediátor je s nimi následně probere. Následně sepíše zvolené řešení a předá jej správnímu orgánu.

Dále upozorňuje, že mediátor není ombudsman. Účastníky pouze „doprovází“, neseписuje vlastní stanovisko či hlášení, jeho účast na řízení je podmíněná souhlasem účastníků. Mediaci není vhodná ve správním trestání, v řízeních s příliš velkým počtem účastníků (typicky územní plánování) a všude tam, kde zákon poskytuje příliš úzký prostor pro správní uvážení. Nejvhodnějším momentem pro mediaci je řízení u správního orgánu prvního stupně.

Overney blíže komentuje čl. 33b PA¹⁹⁹. Teoreticky jej lze využít i v řízení před *Tribunal administratif fédéral*, v praxi je to však nevhodné. Provádí-li mediátor důkazy, je zároveň povinen o nich vést správní spis. Varuje, že neúspěšná mediaci může účastníkům řízení řádně prodražit, protože kromě správního poplatku za řízení budou muset platit i za mediaci. Shrnuje, že v současné době se mediaci ve správním řízení využívá jen velmi vzácně a je spíše mrtvou literou zákona (výše citovaný Bovay tvrdí opak, jeho kniha je o 4 roky novější).

2.2.4. Dokazování

Úprava v PA je stručná. Obsahuje pouze základy, zejména v souvislosti s ochranou práv účastníků řízení. Pro podrobnosti odkazuje na zákon o federálním občanském soudním řízení (PCF). Čl. 12 PA dává správnímu orgánu povinnost provádět dokazování z úřední povinnosti (zásada vyšetřovací). Důkazy jsou posuzovány podle zásady volného hodnocení důkazů, správní orgán musí v souladu se zásadou materiální pravdy objektivně zjistit úplný a přesný skutkový stav věci²⁰⁰. Z tohoto důvodu podle čl. 32 odst. 2 PA musí vzít v úvahu i

¹⁹⁹ Viz OVERNEY, Alexis, *La médiation dans l'ordre juridique suisse (Jean A. Mirimanoff éd.)*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2011, str. 202-205.

²⁰⁰ Viz CANDRIAN, Jérôme, *Introduction à la procédure administrative fédérale*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2013, str. 43.

důkazy se zpožděním dodané, jsou-li pro řízení rozhodující. Ze zásady vyšetřovací dále plyne, že dokazování řídí výhradně správní orgán²⁰¹.

Důkazní břemeno není výslovně upraveno. Podle nauky²⁰² jej nese ten, kdo se tvrzené skutečnosti dovolává. Je povinen ji prokázat bez ohledu na zásadu vyšetřovací. Podpůrně se vychází z čl. 8 občanského zákoníku: „*Není-li zákonem stanoveno jinak, každá strana musí prokázat skutečnosti, ze kterých odvozuje svá práva.*“

Spolupráce účastníků při provádění důkazů

Právo a povinnost účastníka zúčastnit se dokazování vychází z práva být slyšen, jakož i ze zásady ochrany dobré víry. Podle čl. 33 odst. 1 PA správní orgán provede ty navržené důkazy, jež se zdají být vhodné ke zjištění skutkového stavu. Podle čl. 13 PA mají účastníci povinnost spolupracovat při zjišťování skutkového stavu. Dubey a Zuffery²⁰³ uvádějí, že povinnost je o to významnější, bylo-li řízení zahájeno na návrh účastníka, účastník důkaz navrhl či by z něj mohl mít prospěch, odvolává se na jiné řízení (jehož se zpravidla sám účastnil) nebo má zákonem rozšířenou povinnost spolupracovat (např. zaměstnavatel podle předpisů sociálního zabezpečení).

Obsah povinnosti spolupracovat se liší podle správního práva hmotného, jež je předmětem řízení. Zpravidla se jedná o povinnost poskytnout listiny, strpět místní šetření či prohlídku věci, osobně se dostavit k výsledku či jinému jednání.

Následky nespolupráce jsou různé. Účastník zpravidla ztratí možnost provedení důkazu, který mu mohl být ve prospěch. Podle čl. 13 odst. 2 PA se správní orgán může rozhodnout, že účastníkem namítané skutečnosti vyplývající z jiného řízení nebudou vzaty v úvahu. Podle čl. 63 odst. 2 PA je povinen hradit náklady řízení vzniklé kvůli nespolupráci. Účastník též může dostat pořádkovou pokutu či může být spolupráce vynucena (například vstup na pozemek).

²⁰¹ Viz MOOR, Pierre, POLTIER, Etienne, *Droit administratif, Volume II: Les actes administratif et leur contrôle*, Bern: Stampfli Editions SA, 2011, str. 293.

²⁰² Viz například CANDRIAN, Jérôme, *Introduction à la procédure administrative fédérale*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2013, str. 45.

²⁰³ Viz například DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 689.

Povinnost svědčit

Podle čl. 14 PA jsou vybrané orgány²⁰⁴ povinny provádět výslechy tehdy, nelze-li skutkový stav zjistit jinak. Ve správním procesu je dána přednost důkazům písemným. Povinnost svědčit stanovuje čl. 15 PA s výjimkou případů podle čl. 16 PA, jež odkazuje na čl. 42 odst. 1 a 3 PCF. Podle čl. 42 odst. 1 PCF lze výpověď odmítnout, pokud by svědek mohl sebe nebo osobu blízkou²⁰⁵ ohrozit trestním stíháním, případně závažnou mravní či majetkovou újmou. Podle čl. 42 odst. 2 PCF lze výpověď odmítnout z důvodu ochrany profesního tajemství, není-li ve zvláštním zákoně stanoveno jinak. Podle čl. 42 odst. 3 PCF nikdo není povinen vypovídat o služebním tajemství, není-li zákonem stanoveno jinak. Podle čl. 16 odst. 2 může mediátor odmítnout vypovídat. Podle čl. 17 PA z povinnosti vypovídat plyne i povinnost pomoci správnímu orgánu s prováděním dalších důkazů, zejména na vyžádání předložit listinu. Čl. 18 PA stanovuje, že účastník řízení má právo být výslechu přítomen a pokládat otázky. Výjimkou jsou případy, kdy je neveřejný výslech svědka nutný z důvodu ochrany důležitého veřejného či soukromého zájmu (čl. 18 odst. 2 PA).

Obecně k důkazním prostředkům

Seznam důkazních prostředků uvádí čl. 12 PA: listiny, informace od účastníků řízení, informace a svědectví třetích osob, místní šetření, znalecké posudky. Čl. 19 PA odkazuje na čl. 37, 39 až 41 a 43 až 61 PCF, které se použijí přiměřeně. Podle čl. 37 PCF není správní orgán vázán důkazními návrhy účastníků a provádí pouze důkazy nutné k bezpečnému zjištění skutkového stavu. Může provést i nenavržené důkazy²⁰⁶. Podle čl. 41 PCF je správní orgán povinen provést nezbytná opatření pro zajištění důkazů, jež by jinak mohly být zmařeny.

Výslech svědka upravuje čl. 42 až 48 PCF. Odmítne-li se svědek dostavit, může dostat pořádkovou pokutu či být předveden. Rovněž hradí veškeré neomluvenou absencí vzniklé náklady řízení. Nesmí slyšet výpovědi ostatních svědků a před výslechem musí být řádně poučen. Nejprve jej vyslechne správní orgán, následně mohou účastníci položit doplňující otázky. S výpověďmi ostatních či jiným důkazním materiálem může být konfrontován pro

²⁰⁴ *Conseil fédéral* a jemu podřízená ředitelství, „ministerstvo“ spravedlnosti, *Tribunal administratif fédéral*, správní orgány chránící hospodářskou soutěž, dohlížející na finanční trh, obecně všechny správní dozory provádějící úřady, při rozhodování o obnově řízení.

²⁰⁵ Manžel, registrovaný partner, partner, rodiče a příbuzní v pokolení přímém, příbuzní v pokolení nepřímém do druhého stupně příbuznosti.

²⁰⁶ Opakuje se zde zásada vyšetřovací, zakotvená již v PA.

účely vyjasnění rozporů. Svědek má nárok na svědečné. Bovay upozorňuje²⁰⁷, že křivá výpověď se trestá stejně přísně jako v řízení před soudem. Svědek může být vyslechnut v utajení, je-li to nutné pro jeho ochranu.

Podle čl. 49 PCF si může správní orgán od ostatních úřadů, výjimečně od soukromých osob, vyžádat písemné poskytnutí informací. Posouzení jejich pravdivosti vždy závisí na jeho vlastním uvážení.

Povinnost vydat listinu upravují čl. 50 až 54 PCF, přiměřeně platí povinnost svědčit. Vydává se originál či kopie. Lze nařídit nutnost předložit pouze originál. Z důvodu ochrany soukromí mohou být se souhlasem správního orgánu začerněny části textu, které nikterak nesouvisí s prováděným dokazováním. Nelze-li listinu ze závažného důvodu vydat, musí do ní být umožněno nahlédnutí v místě, kde se nachází. Lze-li o její pravosti důvodně pochybovat, lze ji nechat prověřit u znalce. Je-li pravost posuzována v rámci trestního řízení, je třeba vyčkat jeho výsledku. Vydání listiny je možné vynutit pokutou či zásahem (zpravidla policie).

Ohledání osob a věcí upravuje čl. 55 a 56 PCF, přiměřeně se použije ustanovení o povinnosti svědčit (zejména zákaz sebeobviňování). Spadá sem i místní šetření podle čl. 19 PA. Místní šetření může osamoceně provést soudní znalec.

Znalecké posudky upravují čl. 57 až 61 PCF. Správní orgán se na znalce obrátí, vyžaduje-li případ zvláštní odborné znalosti. Znalec musí být nestranný, lze namítnout podjatost. Znalecký posudek musí být odůvodněný, písemný či ústní (v tom případě zaprotokolovaný). Názor znalce nesmí nahrazovat uvážení úředních osob. Zejména obsahuje-li závažné chyby, rozpory či vychází-li ze zjevně špatně zjištěného skutkového stavu. Jedná-li se však o pouhé pochybnosti o správnosti, je vhodné nařídit vypracování revizního posudku. Posudek vypracovaný na návrh správního orgánu jím vybraným znalcem má zpravidla vyšší váhu, nežli znalecký posudek znalce, kterého vybral účastník řízení²⁰⁸. V případě specializovaných správních orgánů či tribunálů²⁰⁹ se tento důkazní prostředek využívá zřídka, protože již jsou z příslušných odborníků složeny.

²⁰⁷ Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 233.

²⁰⁸ Viz CANDRIAN, Jérôme, *Introduction à la procédure administrative fédérale*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2013, str. 47.

²⁰⁹ Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 235.

Odmítnutí provedení důkazu je procesním usnesením. Podle čl. 46 odst. 2 PA jej lze napadnout opravným prostředkem pouze v odvolání proti závěrečnému rozhodnutí. Otázka nezákonných důkazů není výslovně upravena. Z judikatury²¹⁰ nauka odvozuje, že využitelné jsou jediné tehdy, pokud by se skutečnosti z nich zjištěné správní orgán mohl dozvědět (a dozvěděl) i jiným způsobem. Výjimečně mohou být připuštěny z důvodu důležitého veřejného zájmu.

Spis

Povinnost vést správní spis není nikde v PA či CPJA výslovně zmíněna, vyplývá však z práva stran na nahlížení do spisu, jakož i z celkové logiky správního řízení a jeho přezkoumatelnosti²¹¹.

Úprava v CPJA

Úprava v CPJA si je s PA velice podobná. Podle čl. 45 CPJA správní orgán z úřední povinnosti zjišťuje důkazy nezbytné pro bezpečné zjištění skutkového stavu a volně je hodnotí. Nicméně podle čl. 56 se pro CPJA „v případě potřeby“ subsidiárně nepoužije PCF, ale již nový *Code de procédure civile* (CPC).

Výčet důkazních prostředků obsahuje čl. 46 CPJA: listiny a informace od účastníků řízení, úřadů či třetích osob; úřední hlášení (např. stanoviska dotčených orgánů pro účely stavebního řízení), výslech účastníka, místní šetření, znalecký posudek. Podle čl. 46 odst. 2 CPJA se výslech svědka provádí tehdy, nelze-li skutečnost zjistit jiným důkazním prostředkem. Čl. 50 CPJA upravuje dožádání. Čl. 51 až 55 CPJA upravuje ostatní důkazní prostředky obdobně jako PCF, pouze stručněji.

CPC upravuje důkazní prostředky v čl. 168 až 193. Pro stručnost zmiňme pouze dva rozdíly oproti PCF²¹². Podle čl. 175 CPC může být znalec, který je zároveň svědkem, vyslechnut nejen ohledně otázek skutkových, ale i odborných (*témoignage-expertise*) a vyjádřit svůj vlastní názor ohledně toho, jak mají být posouzeny. Podle čl. 185 CPC může soud dát soudnímu znalci za úkol provést samostatné šetření o skutkových otázkách a následně o tom podat hlášení. Toto hlášení může přezkoumat jiný znalec.

²¹⁰ Viz MOOR, Pierre, POLTIER, Etienne, *Droit administratif, Volume II: Les actes administratif et leur contrôle*, Bern: Stampfli Editions SA, 2011, str. 297.

²¹¹ Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 282.

²¹² Zbytek úpravy si je s PCF prakticky totožný, pouze je přehlednější paragrafové znění.

2.2.5. Správní rozhodnutí

Správní rozhodnutí je stěžejním institutem správního práva procesního. Je třeba upozornit, že PA a CPJA používají vždy pojem rozhodnutí (*décision*). Nerozlišují pojmy rozhodnutí a usnesení tak, jak je nám známo ze SprŘ. Pouze dávají rozhodnutí přívlastky. Správní rozhodnutí je *décision finale*, procesní usnesení je *décision incidente*. Rovněž některé správní akty, které jsou podle SprŘ opatřeními obecné povahy a nikoliv rozhodnutími (viz § 171), jsou podle čl. 30a PA vydávány coby všeobecná rozhodnutí. O nich pojednáme v následující kapitole.

Nejprve zmíníme definici rozhodnutí a jeho druhy. Poté se budeme věnovat formálním náležitostem, právní moci, vykonatelnosti a nicotnosti.

Definice (správního) rozhodnutí

Definici rozhodnutí nalezneme v čl. 5 PA a v čl. 4 CPJA. Definice v CPJA je harmonizovaná s čl. 5 PA a liší se jen ve druhém odstavci, tj. výčtu správních aktů považovaných za rozhodnutí. Ve správních řádech všech kantonů byla definice harmonizována podle PA. Čl. 5 PA zní následovně:

„(1) Za rozhodnutí jsou považována veškerá opatření přijatá orgány veřejné moci, jež byla na základě veřejného práva přijata při řešení konkrétního případu, a jejichž cílem je:

- a) změnit, upravit nebo zrušit práva nebo povinnosti;*
- b) deklarovat existenci, neexistenci nebo promlčení práva nebo povinnosti;*
- c) odmítnout či zamítnout žádosti o změnu, úpravu či zrušení práv nebo povinností.*

(2) Jsou rovněž považovány za rozhodnutí opatření přijatá při exekuci (čl. 41 odst. 1 písm. a) a b)), rozhodnutí procesní (čl. 45 a 46), rozhodnutí o poddaném odporu (čl. 30 odst. 2 písm. b) a čl. 74), rozhodnutí o podaném opravném prostředku (čl. 61), rozhodnutí přijatá v řízení o obnově řízení (čl. 68) a rozhodnutí výkladová (čl. 69).

(3) Pokud orgán veřejné moci přikazuje či doporučuje záležitost k vyřešení podáním žaloby, pak toto jeho prohlášení není považováno za rozhodnutí.“

Švýcarská právní nauka chápe pojem rozhodnutí materiálně, pro stručnost zůstaneme toliko u zákonné definice. Ve zvláštních zákonech mohou být obsaženy dodatečné definice, aby se předcházelo sporům²¹³ o to, zda je či není možno proti správnímu aktu podat opravný prostředek.

Druhy rozhodnutí

V PA nalezneme kromě obecné úpravy rozhodnutí ve věci samé a procesního usnesení i další druhy rozhodnutí. Totéž platí pro CPJA.

Rozhodnutí ve věci samé²¹⁴ (viz čl. 45 PA, čl. 66 CPJA) ukončuje řízení u správního orgánu, není však konečným rozhodnutím ve věci. Tím je až rozhodnutí, které nabylo právní moci kvůli vyčerpání (či neuplatnění) opravných prostředků. **Rozhodnutí částečné** není v PA ani v CPJA výslovně zmíněno. Podle judikatury²¹⁵ taková rozhodnutí existují, pamatuje na ně čl. 91 LTF pro potřeby řízení o opravném prostředku před *Tribunal fédéral*. Není jimi ukončen celý proces, ale pouze rozhodnuto o jedné v něm řešené otázce. Například v řízení o vyvlastnění se napřed vydá rozhodnutí o vyvlastnění a následně o náhradě.

Procesní usnesení (viz čl. 45 PA²¹⁶, čl. 87 odst. 2 CPJA²¹⁷) se nezabývá meritem věci, ale upravuje vedení řízení. Například se vydává předběžné opatření či určují účastníci řízení.

Rozhodnutí deklaratorní je upraveno v čl. 25 PA. V CPJA pak v čl. 110, kapitola „*zvláštní druhy řízení*“. Obě ustanovení jsou téměř shodná. Správní orgán z moci úřední či na žádost osoby mající na věci právní zájem vydá rozhodnutí o existenci či neexistenci práv a povinností. Účastníku řízení nesmí být na škodu, pokud v dobré víře jednal v souladu s jeho obsahem. Deklaratorní rozhodnutí nelze zaměňovat²¹⁸ za pouhou správním orgánem podanou informaci, radu či obdobný neformální úkon. Deklaratorní rozhodnutí je vždy právně závazné.

²¹³ O tom, co je a není rozhodnutí, mohou samozřejmě nastat spory. Viz například BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 339-354. Výklad demonstrativně uvádí jednotlivá možná rozhodnutí či jiné formy správní činnosti.

²¹⁴ Nebo též správní rozhodnutí.

²¹⁵ Viz ZEN-RUFFINEN, Piermarco, *Droit administratif: partie générale et éléments de procédure*, Neuchâtel: Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2011, str. 131.

²¹⁶ Pouze zmínka, že odvolání je možné proti rozhodnutí o vyloučení pro podjatost či určení příslušnosti správního orgánu. Obecná úprava procesního usnesení chybí.

²¹⁷ V souvislosti s odvolací lhůtou, obecná úprava rovněž chybí.

²¹⁸ Viz rozsudek ATF 129 III 503 bod 3.5, podle ZEN-RUFFINEN, Piermarco, *Droit administratif: partie générale et éléments de procédure*, Neuchâtel: Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2011, str. 126.

Rozhodnutí o nezákonnosti zásahu²¹⁹ je zvláštní případ deklaratorního rozhodnutí. Podle čl. 25a PA může každý, kdo má zájem hodný ochrany, požadovat, aby příslušný orgán vydal rozhodnutí, na základě kterého:

- a) se zdrží provedení nezákonných úkonů, upustí od nich nebo je odvolá;
- b) napraví následky nezákonných úkonů;
- c) prohlásí jejich nezákonnost.

Žádostí o vydání rozhodnutí počíná správní řízení, ve kterém se je možné podat opravný prostředek. Bovay vysvětluje²²⁰, že je pouze pomocné a vede se tehdy, kdy ochrany nelze dosáhnout napadením konkrétního rozhodnutí, které vedlo k nezákonnému zásahu²²¹. Candrian²²² vysvětluje, že před přijetím čl. 25a PA²²³ velice obtížné brojit proti nezákonné činnosti veřejné správy, jež neměla formu rozhodnutí. V CPJA tato úprava není, použije se úprava pro vydání deklaratorního rozhodnutí (viz výše).

Mezi rozhodnutí je zařazeno i **všeobecné rozhodnutí** neboli opatření obecné povahy podle čl. 30a PA (v CPJA výslovně zmíněno není), o něm bude pojednáno v následující kapitole.

Rozhodnutím je rovněž **schválení smíru** podle čl. 33b odst. 4 PA tím, že jej správní orgán zahrne do svého závěrečného rozhodnutí.

Dále sem patří **rozhodnutí o výkladu rozhodnutí** případně **o opravě chyb** (viz čl. 5 odst. 2 PA, čl. 4 odst. 2 CPJA). V PA je upraveno v čl. 69 a to pouze pro rozhodnutí o opravném prostředku. Pro řízení v prvním stupni takovéto ustanovení chybí. Je-li na žádost vydán výklad rozhodnutí z důvodu nejasností ve výrokové části či pro rozpory mezi výrokovou částí a odůvodněním, lhůta pro podání opravného prostředku počíná běžet nanovo. Správní orgán může kdykoliv opravit písařské chyby a chyby v počtech, které nemají vliv na výrokovou část rozhodnutí, ani na podstatnou část odůvodnění. V CPJA nalezneme shodnou úpravu v čl. 108 a 109, vztahuje se i na řízení v prvním stupni. Proti nesprávnému rozhodnutí se lze hájit opravným prostředkem, zejména dopustil-li se správní orgán excesu a de facto vydal rozhodnutí nové.

²¹⁹ Obdoba naší správní žaloby proti nezákonnému zásahu.

²²⁰ Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 355.

²²¹ Například rozhodnutí o umístění do detenčního zařízení pro žadatele o azyl, nikoliv samotné chování jeho personálu.

²²² Viz CANDRIAN, Jérôme, *Introduction à la procédure administrative fédérale*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2013, str. 24.

²²³ V rámci reformy (nejen) federálního správního soudnictví v roce 2007.

Ostatní rozhodnutí budou probrána v částech věnovaných řízení o opravném prostředku a dalším druhům řízení. Kromě rozhodnutí o opravném prostředku sem spadá opatření proti nečinnosti (CPJA), rozhodnutí o obnově řízení (PA, CPJA), rozhodnutí o odporu proti příkazu (CPJA), rozhodnutí o opakovaném podání žádosti (CPJA), rozhodnutí v exekučním řízení a vyřizování stížností.

Formální náležitosti rozhodnutí

V PA čl. 34 stanovuje, že rozhodnutí jsou oznamována písemně a jsou-li vyhlášena ústně, je písemné oznámení nutné pouze požádá-li o něj účastník řízení v průběhu ústního jednání. V tomto případě začíná lhůta pro podání opravného prostředku běžet až od doručení písemného vyhotovení. Čl. 35 stručně popisuje formální náležitosti: označení, že se jedná o rozhodnutí, odůvodnění a poučení o opravném prostředku. Totéž platí i pro rozhodnutí, která mají formu dopisu. Od odůvodnění a poučení může správní orgán upustit, pokud plně vyhovuje tvrzením stran a pokud žádná ze stran odůvodnění nepožaduje. Čl. 36 dává povinnost uveřejnit rozhodnutí v úředním věstníku, pokud se jedná o řízení s větším počtem účastníků, všeobecné rozhodnutí podle čl. 30a či není známa adresa účastníka. Čl. 38 stanovuje, že vadné oznámení rozhodnutí nesmí být žádné straně řízení na újmu.

V CPJA jsou formální náležitosti upraveny v čl. 66 až 69. Čl. 66 odst. 1 stručně stanovuje obsah: úřad a jména úředních osob, strany řízení a jejich zástupci, odůvodnění, výrok, datum a podpis, poučení o opravném prostředku. Čl. 66 odst. 2 se netýká řízení před správním orgánem, ale rozsudků *Tribunal cantonal*²²⁴, odst. 3 je taktéž pro soud²²⁵. Podle čl. 67 může správní orgán své rozhodnutí neodůvodnit, pokud plně uznal tvrzení žadatele a žádná ze stran odůvodnění nepožaduje, či pokud vydává velké množství rozhodnutí stejného druhu a je možno podat odpor. Čl. 68 upravuje písemné oznámení rozhodnutí. Stranám se doručuje podle čl. 34 či čl. 35, většímu počtu účastníků podle čl. 35 písm. b), případně se rozhodnutí též oznámí příslušnému federálnímu správnímu orgánu. Ústní vyhlášení podle čl. 69 je možné pokud to vyžaduje povaha rozhodnutí a okolnosti, vždy je třeba následně písemné oznámení, od jehož doručení počíná běžet lhůta k podání opravného prostředku.

K formálním náležitostem patří i již zmíněná správní volba úředního jazyka.

²²⁴ Proti rozhodnutí *Tribunal cantonal* je v případech vymezených v čl. 82 a 89 LTF možno podat opravný prostředek k *Tribunal fédéral*. Tato rozhodnutí musí splňovat náležitosti čl. 112 LTF: písemná forma, přesný popis právní argumentace soudu a stran, provedených důkazů, odůvodnění s důrazem na použitá zákonná ustanovení, výrok, poučení.

²²⁵ *Tribunal cantonal* může rozhodnutí neodůvodnit, pak lze do 30 dnů požádat o vyhotovení odůvodnění.

Vzhledem ke stručnosti obou předpisů²²⁶ je třeba stručně shrnout, co o formálních náležitostech říká nauka shrnující judikaturu a správní praxi²²⁷.

Nároky na odůvodnění se liší podle okolností případu. Správní orgán nemá povinnost se vypořádat se všemi skutečnostmi, důkazy a prohlášeními stran. Postačí vylíčení těch zásadních, aby mohli účastníci řízení²²⁸ a ostatní správní orgány pochopit důvody rozhodnutí. Pečlivě je třeba odůvodňovat zvláště tehdy, je-li dán široký prostor pro správní uvážení nebo je-li třeba vyložit příliš neurčitý právní pojem. Naopak je možné být stručný kvůli ochraně důležitého tajemství. Někdy nemusí být odůvodnění obsaženo v rozhodnutí, ale postačí odkaz na veřejné stanovisko správního orgánu. Absenci odůvodnění lze zhojit dodatečně po té, co již účastník podal opravný prostředek, tím že se vyhotoví coby vyjádření pro nadřízený správní orgán (viz čl. 57 PA). Nedostatečné či absentující odůvodnění může být důvodem ke zrušení rozhodnutí.

Samotný výrok rozhodnutí musí obsahovat povinnost něco konat, nekonat či strpět. Dále může obsahovat dodatky upřesňující práva a povinnosti. Vždy musí vycházet ze zákona a respektovat zásadu proporcionality. Rozlišujeme následující druhy dodatků:

- určení času či lhůty (do kdy je třeba odstranit stavbu);
- určení podmínky (událost A dá vznik či zánik právu a povinnostem);
- povinnosti – něco konat, nekonat, strpět.

Vadné či chybějící poučení o opravném prostředku nesmí být účastníku řízení na škodu (viz čl. 38 PA). Následky se posuzují podle zásady dobré víry. Zpravidla platí, že kvůli chybějícímu poučení o lhůtě tato lhůta neběží a opravný prostředek možno úspěšně podat i po jejím uplynutí. To neplatí, musela-li být lhůta účastníku zřejmě známa (účastník je advokát, architekt ve stavebním řízení apod.). Je-li poučení zjevně vadné, měl by účastník řízení vyvinout snahu se s tím vypořádat (například se zeptat na úřadě). Pasivita je porušení zásady dobré víry.

Chybějící oznámení rozhodnutí staví běh lhůty pro podání odvolání. Je-li oznámení vadné, ale současně účastníku řízení nebrání v ochraně jeho práv, pak lhůta pro podání odvolání běží. Nikomu neoznámené rozhodnutí nezavazuje nikoho, ani orgán, který je vydal

²²⁶ Zvláště ustanovení PA jsou velice stručná v porovnání s §§ 67 až 78 SprŘ.

²²⁷ Viz seznam zdrojů.

²²⁸ Viz čl. 29 odst. 2 Federální Ústavy, čl. 29 PA, čl. 57 odst. 1 CPJA. Právo na odůvodnění je součástí práva být slyšen.

(je nicotné). Doručení fikcí je možné tehdy, jestliže si povinný zjevně musel být vědom, že mu bude rozhodnutí zasláno²²⁹.

Právní moc, vykonatelnost a nicotnost

PA neobsahuje výslovnou úpravu právní moci a nicotnosti, totéž platí pro CPJA. Rovněž nemají ustanovení o *res iudicata*. Stejně tak o presumpci správnosti. V následujícím výkladu budeme tedy vycházet z právní nauky²³⁰. Odlišujeme formální a materiální právní moc.

Formální právní moc nastává okamžikem, kdy již není možné proti rozhodnutí podat řádný opravný prostředek. Podle čl. 30 PA musí uplynout lhůta 30 dní od oznámení rozhodnutí. Podle čl. 79 CPJA je základní lhůta 30 dní, pro procesní rozhodnutí pak 10 dní. Právní moc též nastává vzdáním se práva na podání opravného prostředku či odvoláním již podaného opravného prostředku. Řádným opravným prostředkem je rovněž obrácení se na soud po té, co bylo vydáno rozhodnutí správního orgánu ve druhém stupni.

Materiální právní moc nastává ve chvíli, kdy již rozhodnutý případ nemůže být nikdy znovu rozhodován, protože uplynuly lhůty i pro mimořádné opravné prostředky. Teorie odlišuje *res iudicata* a „*věc rozhodnutou*“ (*autorité de chose décidée*)²³¹. *Res iudicata* platí pro rozhodnutí správního soudu, zatímco věc rozhodnutá se týká rozhodnutí správního orgánu²³².

Vykonatelnost rozhodnutí upravuje čl. 39 PA. K výkonu lze přistoupit za podmínek:

- a) rozhodnutí již nemůže být napadeno řádným opravným prostředkem;
- b) možný opravný prostředek nemá odkladný účinek;
- c) u podaného opravného prostředku byl vyloučen odkladný účinek.

Čl. 70 CPJA je pak obdobného znění. Vykonatelnost nelze zaměňovat s možností požadovat rozhodnutím určené plnění (*exigibilité*), jež nastává dnem nabytí právní moci na rozdíl od vykonatelnosti, jež nastává momentem nesplnění té části výroku, jež určuje lhůtu pro splnění povinnosti.

²²⁹ Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 376.

²³⁰ Viz seznam zdrojů.

²³¹ Viz například DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 348.

²³² Které lze za podmínek, které ještě popíšeme, dodatečně přezkoumat, změnit či zrušit.

Na nicotné rozhodnutí se pohlíží jako by nikdy nebylo a není jej nutno rušit. Nicotnost nelze zhojit. Zároveň představuje zásah do právní jistoty, a proto je konstatována jen ve zvláště závažných případech. Správní orgán je povinen z úřední povinnosti nicotné rozhodnutí nebrat v potaz. Některé zákony výslovně stanovují, kdy je rozhodnutí nicotné. Například čl. 22 odst. 1 LP²³³: „*Nicotná jsou opatření přijatá v rozporu s předpisy vydanými ve veřejném zájmu nebo s rozporu se zájmy osob, které nejsou účastníky řízení. Orgány dozoru rozhodují o nicotnosti i bez návrhu*“. Podle judikatury²³⁴ musí být vada obzvláště vážná, zjevná nebo snadno odhalitelná a prohlášení nicotnosti nesmí závažně ohrozit právní jistotu. Tyto podmínky jsou kumulativní, případně musí být splněny podmínky podle zvláštního zákona (viz výše citovaný čl. 22 odst. 1 LP). Nicotnost rovněž zakládají závažné procesní vady, zejména rozhodnutí věcně či funkčně nepříslušného orgánu. Nicotnost však nezakládá vadné složení kolegiálního orgánu, rozhodování podjaté osoby, nesprávná místní příslušnost, nevyslyšení účastníka řízení (výjimkou je změna územního plánu bez veřejného projednání), chyby v odůvodnění. Chyby při oznamování rozhodnutí zpravidla též nevedou k nicotnosti, s výjimkou absence jakéhokoliv oznámení, neoznačení orgánu rozhodujícího ve věci, či toliko ústní oznámení tam, kde musí být oznámení písemné. Procesně se lze prohlášení nicotnosti domoci podáním opravného prostředku, požádat správní orgán či orgán jemu nadřízený (případně soud) o osvědčení nicotnosti, jiný správní orgán si nicotnost posoudí coby předběžnou otázku.

2.2.6. Opatření obecné povahy

Švýcarská právní teorie nemá jednotný pojem pro opatření obecné povahy. Rozlišuje dva druhy správních aktů: všeobecné rozhodnutí, případně kolektivní rozhodnutí či rozhodnutí obecné povahy (*décision générale, décision collective, décision dite de portée générale, Allgemeinverfügung*)²³⁵, a plán (typicky územní plán). Pro *décision générale* zde budeme používat pojem všeobecné rozhodnutí.

²³³ *Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite* ze dne 11. dubna 1889 (RS 281.1), zákon o vymáhání dluhů.

²³⁴ Shnutí vychází z ZEN-RUFFINEN, Piermarco, *Droit administratif: partie générale et éléments de procédure*, Neuchâtel: Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2011, str. 159, 160 a z TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, Basilej: Schulthess Médias Juridiques SA, 2011, str. 310 až 313.

²³⁵ „Klasické“ rozhodnutí je v němčině Verfügung.

Všeobecné rozhodnutí upravuje pouze čl. 30a²³⁶ PA, v CPJA upraveno není. V čl. 30a stojí následující:

„(1) Je-li pravděpodobné, že rozhodnutím bude dotčeno více osob, nebo že vyhledání všech oprávněných k účasti na řízení by znamenalo nadměrné úsilí a neúměrné náklady, správní orgán před přijetím rozhodnutí veřejně informuje o konaném řízení, případně i o konceptu rozhodnutí (bez odůvodnění), v úředním věstníku a současně veřejnosti zpřístupní řádně odůvodněný a vypracovaný návrh na vydání rozhodnutí. Veřejnost informuje, kde je možné do něj nahlédnout.

(2) Správní orgán moci vyslechne účastníky řízení a dá jim dostatečnou lhůtu pro podání námitek.

(3) Ve své vyhlášce správní orgán účastníky řízení upozorní, že případně budou mít povinnost zvolit si jednoho či více zástupců. Případně i zaplatit úřední poplatek či část nákladů řízení.

Nikde není stanoveno²³⁷, že všeobecné rozhodnutí „není právním předpisem ani rozhodnutím“. Plán je správní akt *sui generis*. Vzhledem ke stručné zákonné úpravě je třeba shrnout, jak na všeobecné rozhodnutí pohlíží nauka²³⁸. Vždy o něm pojednává coby o zvláštním druhu rozhodnutí.

Moor a Poltier²³⁹ uvádějí, že všeobecné rozhodnutí je správní akt s konkrétním předmětem vztahující se na blíže neurčený okruh osob. Například určuje způsob využití statku určeného k veřejnému užívání (silnice, muzeum, apod.), zakazuje konání shromáždění, umísťuje dopravní značku. „Není vždy snadné odlišit všeobecné rozhodnutí od právního předpisu, protože tento druh aktu určuje svoje účinky s poukazem na omezený územní či časový rámec – například režim uplatnitelný pouze jedenkrát do roka jen a pouze v jednom přesně určeném kraji.“²⁴⁰ Je-li obsah všeobecného rozhodnutí velice obecný, blíží se právnímu předpisu (např. stanovuje-li poplatek za parkování). Naopak, týká-li se jen a pouze

²³⁶ Zařazen v kapitole druhé „Obecná pravidla vedení řízení“, podkapitola H „Právo být slyšen“, oddíl II. „Předběžné slyšení (stran)“, pododdíl 2. „zvláštní řízení“. Není mu vyhrazena samostatná část jako tomu je ve SprŘ.

²³⁷ Pro srovnání viz § 171 SprŘ.

²³⁸ Jen velice stručný nástin. Přesné popsání pojmu opatření obecné povahy by vyžadovalo obsáhlou studii judikatury, jež by šla dalece nad rámec této práce.

²³⁹ Viz MOOR, Pierre, POLTIER, Etienne, *Droit administratif, Volume II: Les actes administratif et leur contrôle*, Bern: Stampfli Editions SA, 2011, str. 200.

²⁴⁰ Viz MOOR, Pierre, POLTIER, Etienne, *Droit administratif, Volume II: Les actes administratif et leur contrôle*, Bern: Stampfli Editions SA, 2011, str. 201.

určité situace, kde přímo zakládá práva a povinnosti, pak se bez pochyby jedná o správní rozhodnutí. Veřejné projednání všeobecného rozhodnutí před jeho přijetím připomíná proces tvorby právních předpisů. Ostatně je nemožné, aby se jej zúčastnily všechny osoby, které jím jednoho dne mohou být dotčeny. Coby příklad uvádějí²⁴¹ vydání zákazu jízdy koní po nábřeží. Proti takto přijatému všeobecnému rozhodnutí se je možné odvolat podáním řádného opravného prostředku podle PA. Většina lidí, kterých se zákaz dotkne, se však řízení účastnit nebude a opravný prostředek nepodá. Jelikož se nejedná o právní předpis, není jej možné kdykoliv napadnout. Následně se občan nemůže bránit proti správnímu aktu, na základě kterého dostal pokutu, a o který se v době jeho vydání nezajímal.

Tanquerel k všeobecnému rozhodnutí rovněž uvádí²⁴², že se jedná o správní akt upravující konkrétní situace, určený blíže neurčenému počtu adresátů. Typicky místní úprava dopravního značení, byť dodává, že judikatura a právní nauka nejsou jednotné v tom, zda je to správné. Všeobecné rozhodnutí může být dále výnos o vnitřní organizaci školy, omezení hluku v obci. Oproti tomu *Tribunal fédéral* prohlásil za právní předpisy pravidla pro ochranné známky původu²⁴³, či úpravu místních poplatků. Proces přijetí všeobecného rozhodnutí rovněž připomíná proces přijetí právního předpisu a zároveň správního rozhodnutí. Co se oznámení veřejnou vyhláškou týče, podle judikatury musí být k projednání vždy bezpodmínečně přiznány osoby, kterých se může všeobecné rozhodnutí zvláště citelně dotknout. Je sporné, zda všeobecné rozhodnutí může být předmětem abstraktní kontroly obdobným způsobem jako právní předpis (judikatura není ustálená). Soudní ochrana se přiznává, je-li všeobecné rozhodnutí nicotné.

Zen-Ruffinen²⁴⁴ řadí do kapitoly věnované pojmu správního rozhodnutí vedle všeobecného rozhodnutí i plány. Coby příklady všeobecných rozhodnutí uvádí dopravní značky, zákaz pořádání demonstrace, zmrazení platů státních úředníků, vytyčení přistávacích ploch na horách, vytyčení ochranného pásma okolo letiště. U územních plánů zmiňuje, že jejich právní povaha byla předmětem sporů o to, zda je zařadit mezi rozhodnutí či mezi právní

²⁴¹ Viz MOOR, Pierre, POLTIER, Etienne, *Droit administratif, Volume II: Les actes administratifs et leur contrôle*, Bern: Stampfli Editions SA, 2011, str. 202.

²⁴² Viz TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, Basilej: Schulthess Médias Juridiques SA, 2011, str. 278-280.

²⁴³ Známý je případ sýru Gruyère. Viz ATF 134 II 272, 280 (rozsudek je psán německy).

²⁴⁴ Viz ZEN-RUFFINEN, Piermarco, *Droit administratif: partie générale et éléments de procédure*, Neuchâtel: Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2011, str. 128-130.

předpisy. Nakonec došlo ke kompromisu a jsou považovány za právní akty *sui generis*, zejména vzhledem k nově přijatým předpisům stavebního práva²⁴⁵.

Dle mínění Bovaye²⁴⁶ se všeobecná rozhodnutí a plány nacházejí na pomezí mezi správním rozhodnutím a právním předpisem. Všeobecné rozhodnutí chápe jako správní akt upravující konkrétní situaci pro blíže neurčený okruh osob. Tím se blíží právnímu předpisu, nicméně se vydává podle správního řádu a je možné proti němu podat jím nabízený opravný prostředek. Plány (zejména v územním plánování a právu ochrany přírody) původně nešlo napadnout řádným opravným prostředkem, protože nesplňují definici rozhodnutí podle čl. 5 PA. Nicméně současné zákony již takovýto rozdíl nečiní a je možné se proti nim bránit stejně jako proti rozhodnutí (tj. napřed ve správním řízení a poté u soudu). Podle čl. 82 LTF jsou pro potřeby řízení před *Tribunal fédéral* považovány za rozhodnutí.

Dubey a Zufferey²⁴⁷ zmiňují všeobecné rozhodnutí velice stručně. Dle jejich mínění narušuje klasický protiklad mezi správním rozhodnutím (individuální a konkrétní správní akt) a právním předpisem (obecný a abstraktní akt). Jelikož se však jedná o opatření přijaté pro konkrétní případ, splňuje definici rozhodnutí podle čl. 5 PA. Právní předpisy pak vždy jeho přijetí ponechávají správnímu řízení²⁴⁸. Například čl. 107 odst. 1 OSR (nařízení *Conseil fédéral*²⁴⁹ o dopravních značkách) upravuje rozmíst'ování dopravního značení. Příslušný správní orgán musí veřejně vyvěsit, kde má dojít ke změně značení, a zároveň veřejnost poučit o možném opravném prostředku. Navržené značení může být rozmístěno až po té, co se opatření obecné povahy (tj. správní rozhodnutí) stane vykonatelným. Dále citují rozsudek ATF 101 Ia 73 bod 3b²⁵⁰: „*Dopravní značení je určeno blíže neurčitému okruhu osob, ale upravuje přesně určený, místně omezený, silniční provoz. Oproti obecným pravidlům silničního provozu mají konkrétní povahu a jsou opatřením obecné povahy, jak o nich shodně tvrdí švýcarská a německá judikatura. (...) Dopravní značka je taktéž vizuální zobrazení správního rozhodnutí, které má stejnou právní povahu a základ jako ona značka. Opatření přijatá správními orgány k úpravě místních konkrétních situací týkajících se silničního*

²⁴⁵ Zejména federální zákon *Loi sur l'aménagement du territoire (RS 700)* ze dne 22. června 1979, zákon kantonu Fribourg *Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSF 710)* ze dne 2. prosince 2008, jakož i je provádějící předpisy či stavební zákony ostatních kantonů.

²⁴⁶ Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 334.

²⁴⁷ Viz DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 319, 324.

²⁴⁸ Viz DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 319.

²⁴⁹ Federální vláda direktoriálního typu.

²⁵⁰ Viz DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 314. Rozsudek je psán německy, citován pouze podle knihy.

provozu jsou považována za opatření obecné povahy.“ Dubey a Zufferey taktéž zdůrazňují, že přijetí všeobecného rozhodnutí se děje vždy podle stejných procesních pravidel jako přijetí správního rozhodnutí.

Plány nejsou v PA ani CPJA upraveny. Dubey a Zufferey je definují jako²⁵¹: „*Plán je výsledek řízení nebo procesu plánování. Jedná se tedy o dokument, který systematicky a souhrnně určuje, jaký způsobem mají být přijímána různá opatření nebo probíhat různé aktivity v budoucnu za účelem dosažení cíle plánováním stanoveného pro danou oblast.*“ Plán se nemusí týkat toliko využití území, ale třeba i nakládání s odpady, omezení vypouštění zplodin, tříletý rozpočtový plán přijatý *Conseil fédéral* apod. Právní nauka považuje plán spíše za „pseudopředpis“ nežli za „quasi-rozhodnutí“ s tím rozdílem, že se vždy jedná o konkrétní úpravu konkrétní situace. Plány nejsou přijímány ve správním řízení podle PA, ale řízením podle zvláštních zákonů.

2.3. Správní řízení sporné

2.3.1. Správní a soudní orgány příslušné rozhodovat o opravném prostředku

Již jsme zmínili, že řízení o opravném prostředku je švýcarskou právní naukou označováno za správní řízení sporné. Odlišujeme sporné řízení vnitřní (*interne*) a vnější (*externe*). Vnější správní řízení sporné se vede před nezávislým administrativním tribunálem (*commission de recours*) či soudem, hovoříme též o *juridiction administrative*. *Recours* překládáme jako „opravný prostředek“ a nikoliv jako „odvolání“, protože *recours* je jak odvoláním²⁵² ve správním řízení, tak opatřením proti nečinnosti či obdobou naší správní žaloby proti rozhodnutí, opatření obecné povahy, nečinnosti či nezákonnému zásahu. Nyní popíšeme jednotlivé orgány příslušné rozhodovat ve správním řízení sporném.

Federální orgány

V případě federálního správního řízení je od reformy federálního soudnictví účinné k 1. lednu 2007 příslušný téměř vždy soud²⁵³, správní orgán jen výjimečně. Základem pro určení příslušnosti je čl. 47 PA. Jeho odst. 1 písm. a) odkazuje na čl. 72 a následující PA pro

²⁵¹ Viz DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 396.

²⁵² Je-li pro řízení příslušný soud, pak je obdobou naší správní žaloby, dovolání či kasační stížnosti.

²⁵³ Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 410.

příslušnost *Conseil fédéral*. Písm. b) s poukazem na čl. 31 až 34 LTAF stanovuje obecnou příslušnost *Tribunal administratif fédéral*, písm. c) odkazuje na orgány zřízené zvláštním zákonem a podle písm. d) rozhoduje správní orgán vykonávající dozor, není-li řízení před *Tribunal administratif fédéral* přípustné (viz čl. 32 LTAF).

Podle čl. 72 odst. 1 PA *Conseil fédéral* rozhoduje o věcech týkajících se vnitřní nebo vnější bezpečnosti, neutrality, diplomatické ochrany, jakož i o dalších záležitostech vnějších vztahů není-li mezinárodním právem určeno jinak²⁵⁴. Dále podle čl. 72 odst. 2 PA rozhoduje o pracovních poměrech federálních zaměstnanců. Podle čl. 73 PA rozhoduje o rozhodnutích vydaných ve věcech podle čl. 72 PA, které předtím vydal *département* či Federální kancléřství²⁵⁵, federací vlastněné podniky vykonávající funkce orgánů veřejné správy, kantonální orgány poslední instance. Podle čl. 74 PA není řízení před *Conseil fédéral* přípustné, lze-li proti rozhodnutí podat odpor či je-li pro řízení o opravném prostředku příslušný jiný federální orgán.

Tribunal administratif fédéral má pro řízení o odvolání obecnou jurisdikci podle čl. 1 LTAF, jelikož byly zrušeny skoro všechny kvazisoudní tribunály na federální úrovni. Z ní čl. 32 LTAF vylučuje věci svěřené *Conseil fédéral* podle čl. 72 písm. a) PA, věci volební, některé záležitosti týkající se jaderné energetiky, železniční koncese, rozhodnutí Nezávislého úřadu pro rozhlasové a televizní vysílání, platové poměry federálních zaměstnanců, koncese pro kasina. Čl. 33 LTAF vyjmenovává rozhodnutí²⁵⁶ *Conseil fédéral* a orgánů *Assemblée fédérale*, proti nimž lze podat opravný prostředek, jelikož podle čl. 189 odst. 4 Ústavy²⁵⁷ je lze u soudu napadnout jen tehdy, stanoví-li tak výslovně zákon. Čl. 33 LTAF vyjmenovává rovněž další správní rozhodnutí²⁵⁸, proti kterým je opravný prostředek přípustný. Pro řízení se podle čl. 37 LTAF subsidiárně použije PA. Pro některé instituty se *per analogiam* odkazuje na LTF²⁵⁹. Podle čl. 33 písm. i) může zvláštní zákon stanovit²⁶⁰, že soud rozhoduje o opravném prostředku proti rozhodnutí orgánu kantonu (zpravidla rozsudek správnímu soudu).

²⁵⁴ S ohledem na čl. 6 odst. 1 EÚLP sem nespádají záležitosti, které má rozhodovat soud. Zejména věci trestí. Naopak věci sem spadající mají vždy převážně politickou povahu (*caractère politique prépondérant*).

²⁵⁵ Přibližně náš Úřad vlády.

²⁵⁶ Zejména různé služební či pracovní poměry federálních zaměstnanců.

²⁵⁷ Článek hovoří pouze o *Tribunal fédéral*, na *Tribunal administratif fédéral* se uplatní *per analogiam* s přihlédnutím k čl. 191a odst. 1.

²⁵⁸ TAF funguje jako pracovní soud pro federální soudy s výjimkou TF, dále pro federální prokuraturu, kancléřství a nezávislé správní orgány.

²⁵⁹ Podle čl. 38 LTAF se použijí čl. 34 až 38 LTF pro vyloučení pro podjatost (obdobné s PA, vyloučit lze i asistenta soudce). Podle čl. 45 LTAF se čl. 121 až 128 LTF použijí pro obnovu řízení. Dále se podle čl. 48 LTAF použije čl. 129 LTF pro opravu písařských chyb a výklad rozsudků.

²⁶⁰ Například *Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (RS 832.10)*. Na úrovni kantonu je poslední instancí federální vláda a podle čl. 53 odst. 1 se proti jejímu rozhodnutí podává opravný prostředek k TAF.

Týká-li se spor sociálního pojištění, rozhoduje i o odvolání proti rozsudku kantonálního správního soudu.

Citovaný čl. 47 odst. 1 písm. c) PA hovoří o „jiných orgánech určených zvláštním zákonem pro řízení o opravném prostředku.“²⁶¹ Po plošném zrušení kvazisoudních tribunálů výjimečně zbývají správní orgány, které plní podobnou funkci. Například *Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les Écoles polytechniques fédérales (RS 414.110)* v čl. 37 upravuje obdobu našeho řízení o rozkladu. Rozhoduje *Commission interne de recours* složená se sedmi členů, čtyři z nich musí být členy akademické obce. Komise se řídí pouze zákonem a jejím členům je zaručena nezávislost.

Čl. 47 odst. 2 PA umožňuje *recours sautant*. Dával-li nadřízený správní orgán podřízenému závazné pokyny pro vyřízení věci, tento orgán se přeskočí a věc jde před soud. Jedná se spíše o mrtvou literu zákona, protože správní řízení před správním orgánem je téměř vždy jednoinstanční.

Orgány kantonu Fribourg

V případě kantonu Fribourg je funkční příslušnost pro řízení o opravném prostředku upravena v čl. 114 až čl. 119 CPJA.

Rozhoduje-li v nesporném řízení orgán obce, je podle čl. 116 odst. 2 CPJA příslušný úřad prefekta. Rozhoduje-li služba, je k řízení příslušné „ministerstvo“ (*direction*) podle čl. 116 odst. 1 CPJA. Podle čl. 117 CPJA existují *commissions de recours* pro záležitosti Univerzity, vyměřování parcel a těžby surovin. Ve výjimečných případech zákon stanoví, že se opravný prostředek podává ke *Conseil d'État*, viz čl. 115 CPJA. Jedná se zejména o věci správně-politické obdobně jako v případě čl. 72 PA, kdy je přístup k soudu vyloučen.

Po vyčerpání opravných prostředků (čl. 118 CPJA) se je možné obrátit na *Tribunal cantonal*, taxativní výčet u něho napadnutelných rozhodnutí obsahuje čl. 114 CPJA²⁶². Čl. 114 odst. 2 CPJA upozorňuje, že další příslušnost může být dána zvláštním zákonem či tehdy, je-li právem federálním či mezinárodním (zejména EÚLP) vyžadováno, aby byla v dané věci poskytnuta soudní ochrana. V případech některých správních řízení není odvolání v rámci

²⁶¹ *Tribunal fédéral des brevets* (Federální patentový soud) zřízený *Loi du 20 mars 2009 sur le Tribunal fédéral des brevets (RS 173.41)* sem nespadá, protože se jedná o zvláštní občanskoprávní soud.

²⁶² Rozhodnutí: *Conseil d'État, directions*, jim podřízených správních komisí, Úřadu *Grand Conseil*, nezávislých správních orgánů či státních podniků plnících funkci správního orgánu, prefektů, právnických osob veřejnoprávních korporací odlišných od obcí a aglomerací, *Commission d'expropriation*, soukromé právnické či fyzické osoby pověřené výkonem veřejné správy.

veřejné správy možné a věc jde rovnou před soud. Půjde například o stavební povolení vydané prefektem či rozhodnutí o vyvlastnění vydané *Commission d'expropriation*.

Čl. 119 CPJA umožňuje *recours sautant*. Dával-li správní orgán příslušný k řízení o opravném prostředku správnímu orgánu prvního stupně závazné instrukce pro postup ve věci, tento nadřízený správní orgán se přeskočí. Věc půjde rovnou k *Tribunal cantonal*, není-li stanoveno, že místo něj rozhoduje *Conseil d'État*. Podle čl. 119 odst. 2 CPJA má v tomto případě soud výjimečně možnost správní rozhodnutí plně přezkoumat.

Podání opravného prostředku k Tribunal fédéral

Poté, co rozhodl *Tribunal administratif fédéral* či *Tribunal cantonal*, existuje ještě možnost podat opravný prostředek k *Tribunal fédéral*. Správní řízení se zde již neřídí PA, ale PCF (viz čl. 71 LTF). Není tedy tématem této práce, a proto jej zde zmíníme pouze stručně.

Opravný prostředek v materii veřejného práva (*recours en matière de droit public*) upravují čl. 82 až 89 LTF, dále pak obecná ustanovení o řízení (čl. 90 až 109 LTF).

Podle čl. 90 LTF lze napadnout rozhodnutí ve věci samé. Částečná rozhodnutí lze podle čl. 91 LTF napadnout tehdy, je-li jimi pro jednoho účastníka řízení skončeno či je-li jejich předmět dostatečně nezávislý na zbytku řízení. Dále lze podle čl. 92 LTF napadnout rozhodnutí o vyloučení pro podjatost a podle čl. 93 LTF všechna rozhodnutí o vedení řízení, která mohou způsobit nenapravitelnou škodu či jejichž zrušení je spravedlivé z důvodu procesní ekonomie. Podle čl. 94 LTF poskytuje *Tribunal fédéral* ochranu proti odepření spravedlnosti a průtahům v řízení.

Opravný prostředek lze podle čl. 95 LTF odůvodnit porušením práva federálního, mezinárodního, ústavního práva kantonu, kantonálního volebního práva, mezikantonálního práva. Porušení správního práva kantonu se kontroluje pouze podle zásady zákazu svévole, jeho výklad musí být zjevně chybný a nespravedlivý. Pak je porušení kantonálního zákona zároveň porušením federální Ústavy. Zjištěný skutkový stav lze napadnout pouze, je-li zjevně nepřesný nebo zjištěný v rozporu s právem ve smyslu čl. 95 LTF, a jestliže jeho zpřesnění může ovlivnit rozhodnutí soudu (viz čl. 97 odst. 1 LTF). V záležitostech vojenského a úrazového pojištění je možné skutkový stav přezkoumat vždy (viz čl. 97 odst. 2 LTF). Podle čl. 98 LTF lze předběžné opatření napadnout pouze tehdy, porušuje-li ústavní právo. Lhůta je 30 dnů (viz čl. 100 LTF).

Samotný opravný prostředek proti rozhodnutí *Tribunal administratif fédéral*, *Tribunal cantonal* a Nezávislého úřadu pro přezkum stížnosti v oblasti rozhlasového a televizního vysílání lze podat tehdy, není-li řízení vyloučeno podle čl. 83 LTF²⁶³ nebo čl. 84 a 84a LTF (mezinárodní trestní a finanční spolupráce). Podle čl. 85 LTF jsou nepřijatelné pracovní spory do výše 15 000 franků a ostatní do výše 30 000 franků. Výjimkou jsou podle odstavce 2 spory, ve kterých je sporná aplikace ústavního principu správního práva.

Rozhodnutí ve věci samé upravuje čl. 107 LTF. *Tribunal fédéral* nesmí rozhodovat *ultra petitem*, plně se respektuje apelační zásada. Podle potřeby může vlastním rozhodnutím napadené správní rozhodnutí nahradit nebo věc vrátit k dalšímu řízení podřízenému soudu či přímo k správnímu orgánu, který rozhodoval v prvním stupni. Správní rozhodnutí nahrazuje vlastním rozsudkem tehdy, je-li věc závislá toliko na posouzení právní otázky. Je-li nutné dále posuzovat skutkové okolnosti či provést nové správní uvážení, soud rozhodnutí vrátí k dalšímu řízení.

Dále existuje „subsidiární ústavní stížnost“ (*recours constitutionnel subsidiaire*), viz čl. 113 až 119 LTF. Přípustná je pouze proti správním rozhodnutím kantonů tehdy, nelze-li proti nim podat řádný opravný prostředek, a jsou-li jimi porušena ústavní práva zaručená federální Ústavou. Analogicky se použijí ustanovení o řádném opravném prostředku. Čl. 119 LTF pamatuje na případy, kdy není jasná, zda je přípustné podat řádný opravný prostředek. V tom případě se současně s ním podá i ústavní stížnost. Soud buď rozhodne o řádném opravném prostředku a odmítne ústavní stížnost, nebo jej odmítne pro nepřijatelnost a rozhodne o ústavní stížnosti.

2.3.2. Podání opravného prostředku

Správní řízení sporné je více formalizováno nežli správní řízení nesporné. V předchozí části jsme o náležitostech podání nemluvili skoro vůbec. Nyní mu však budeme věnovat zvýšenou pozornost. Nejprve probereme, co je předmětem opravného prostředku, kdo je oprávněn jej podat a v jaké lhůtě. Následně popíšeme formální náležitosti.

²⁶³ Velice dlouhý seznam. Spadají sem například rozhodnutí podle čl. 72 PA, nestanoví-li čl. 6 odst. 1 EÚLP jinak, udílení občanství, některá rozhodnutí z oblasti cizineckého práva, rozhodnutí chránící stát před nedostatkem strategických surovin, některé dotace, cla, pracovněprávní otázky, některé záležitosti státní správy na úseku jaderné bezpečnosti, jakož i obdobné technické záležitosti.

Předmět opravného prostředku – co lze napadnout?

Správní rozhodnutí ve věci samé (čl. 44 PA) lze napadnout vždy, totéž platí pro rozhodnutí částečná (tj. část merita věci rozhodnuta, o zbytku se stále vede řízení nesporné).

Procesní usnesení (čl. 45 PA) lze napadnout vždy, týká-li se příslušnosti či námitky podjatosti. Možnost podat opravný prostředek je zde omezena kvůli urychlení procesu. Proto podle čl. 46 PA ostatní usnesení možno napadnout pouze jsou-li způsobilá způsobit nenapravitelnou škodu nebo lze-li tím ušetřit čas a náklady řízení. Judikatura²⁶⁴ za procesní usnesení považuje i rozhodnutí správního orgánu o vrácení věci podřízenému správnímu orgánu k dalšímu řízení²⁶⁵. Nejsou-li splněny tyto podmínky, lze podle čl. 46 PA ostatní procesní usnesení napadnout až spolu s rozhodnutím závěrečným. Podle čl. 120 CPJA lze procesní usnesení napadnout, týkají-li se příslušnosti, námitky podjatosti, jazyka řízení, (ne)přiznání odkladného účinku, bezplatné právní pomoci. Ostatní lze napadnout obdobně jako v případě čl. 46 PA. Neexistuje-li opravný prostředek proti závěrečnému rozhodnutí ve věci samé, nelze procesní usnesení napadnout.

Podle čl. 46a PA slouží opravný prostředek též k ochraně proti nečinnosti nebo odepření spravedlnosti. Nečinnost není přesně definována a nadřízený orgán ji posoudí podle okolností, následně podřízenému orgánu nařídí se věci zabývat. V CPJA je v čl. 111 zvlášť upravena obdoba opatření proti nečinnosti (viz § 80 SprŘ). Podává se u nadřízeného správního orgánu či u orgánu vykonávajícího dozor²⁶⁶. Podle odst. 2 si může nadřízený správní orgán věc atrahovat a rozhodnout, podle odst. 3 tím účastníka nesmí připravit o jeden stupeň správního řízení (je-li sám zároveň správním orgánem příslušným rozhodovat o opravném prostředku). V tom případě vydá toliko instrukci. Odst. 4 umožňuje obrátit se na soud, není-li možné nečinnost zhojit postupem v rámci státní správy, a nejedná-li se o věc vyňatou z přezkumu správního soudnictví.

Moor a Poltier připomínají²⁶⁷, že před přijetím čl. 25a PA bylo téměř nemožné se bránit před správní činností nemající formu rozhodnutí. „Nebylo co“ napadnout z důvodu, že

²⁶⁴ Viz CANDRIAN, Jérôme, *Introduction à la procédure administrative fédérale*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2013, str. 72.

²⁶⁵ Již bylo vysvětleno, že jedná o vzácné případy. Federální správní řízení je zpravidla jednoinstanční.

²⁶⁶ Není míněn orgán přípustný rozhodovat o opravném prostředku, ale orgán ve smyslu LOCEA či jiného zákona upravujícího hierarchii veřejné správy.

²⁶⁷ Viz MOOR, Pierre, POLTIER, Etienne, *Droit administratif, Volume II: Les actes administratifs et leur contrôle*, Bern: Stampfli Editions SA, 2011, str. 708-711.

opravné prostředky se týkají pouze formálních rozhodnutí. Nyní lze díky čl. 25a PA napadnout i nezákonné zásahy, pokyny, donucení či interní správní akty.

Oprávnění podat opravný prostředek

Podle čl. 48 odst. 1 PA může opravný prostředek podat kdokoliv, kdo:

„a) se zúčastnil řízení u orgánu nižšího stupně nebo mu tato možnost byla nezákonně odňata;

b) byl napadeným rozhodnutím zvláště dotčen, a

c) má zájem hodný ochrany na tom, aby rozhodnutí bylo zrušeno či změněno.“

Podmínky jsou kumulativní. Dále podle čl. 48 odst. 2 PA mohou opravný prostředek podat osoby, organizace nebo orgány veřejné moci, o nichž tak stanoví zákon²⁶⁸. Definice v čl. 76 CPJA je obdobná²⁶⁹.

Z povahy věci plyne, že přímý adresát rozhodnutí nemusí prokazovat, že je zvláště dotčen jeho zájem hodný ochrany. Ostatní účastníci nesporného řízení musí svou legitimaci k podání opravného prostředku odůvodnit. Podle čl. 62 odst. 4 PA se toto oprávnění přezkoumává z úřední povinnosti.

Pojem „zvláště dotčen“ znamená, že rozhodnutí se přímým způsobem v současnosti či blízké budoucnosti dotýká zájmů účastníka. *Actio popularis* je vyloučena.

„Zájem hodný ochrany“ musí být povahy praktické, nikoliv teoretické. Rozhodnutí musí způsobit újmu právní, věcnou, finanční, mravní a případný úspěch ve správním řízení sporném musí být praktickým přínosem. Nemusí jít nutně o zájem chráněný právem. Zanikne-li v průběhu řízení, stává se řízení bezpředmětným a je zastaveno. Bovay upozorňuje²⁷⁰, že díky této definici²⁷¹ může napadnout stavební povolení kdokoliv, nejenom blízcí sousedé²⁷². Čím je soused vzdálenější, tím těžší je pro něj dotčení jeho zájmu dokázat. Zájmem hodným ochrany naopak není zájem lékaře na tom, aby konkurent nedostal povolení k provozu

²⁶⁸ Například spolky na ochranu přírody.

²⁶⁹ Ostatně povinnost ji harmonizovat ukládá čl. 111 LTF.

²⁷⁰ Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 484.

²⁷¹ Samozřejmě ve spojení s definicí účastníka řízení.

²⁷² Kde se například v případě kantonu Fribourg použije definice účastníka řízení z CPJA.

ordinace a ohrozil početnost jeho klientely. Definování „zájmu hodného ochrany“ je velice kazuistické a existuje k němu bohatá judikatura²⁷³.

Veřejnoprávní korporace mohou podat opravný prostředek, jsou-li dotčeny obdobně jako jednotlivci, či je-li dotčeno plnění úkolů veřejné správy. Obce a aglomerace²⁷⁴ se navíc mohou dovolat porušení svého práva na samosprávu.

Pro právnické osoby soukromého práva platí tatož pravidla jako pro jednotlivce. Judikatura²⁷⁵ umožňuje výjimečně podat opravný prostředek i z důvodu ochrany jejich členů za následujících podmínek: ochrana členů je stanovami vytyčeným úkolem, rozhodnutí se dotýká většiny či velkého množství členů, každý člen musí mít legitimaci k podání opravného prostředku.

Lhůta pro podání opravného prostředku

Čl. 50 PA stanovuje lhůtu 30 dnů pro podání opravného prostředku proti rozhodnutí. Proti nečinnosti či odepření spravedlnosti jej lze podat kdykoliv. Čl. 79 CPJA stanovuje lhůtu 30 dnů pro rozhodnutí ve věci samé, 10 dnů pro procesní usnesení, u nečinnosti není lhůta předeepsána.

Obsah podání

Formální náležitosti stanovuje čl. 52 PA. Podání musí obsahovat petit, důvody odvolání, navrhované důkazní prostředky a podpis. Příloha musí obsahovat napadené rozhodnutí, plnou moc a důkazy (zejména listinné). Není nutné, aby podání bylo vysoce formální a psané přesnou „právníčinou“, zvláště nemá-li účastník právní vzdělání²⁷⁶. Musí však být jasné, čeho se přesně domáhá. Ve výjimečném případě lze proto prominout i chybějící petit²⁷⁷. Pro odůvodnění nestačí všeobecný odkaz na dosavadní učiněná podání. Argumentaci je třeba alespoň trochu upřesnit, aby byl zřejmý předmět řízení. Moor a Poltier²⁷⁸ upozorňují, že i když jsou důkazní prostředky a kontrola zákonnosti prováděny

²⁷³ Viz seznam literatury. Každý autor nabízí vlastní shrnutí judikatury, zejména Moor a Poltier jsou podrobní.

²⁷⁴ Podle *Loi sur les agglomérations* kantonu Fribourg jde o veřejnoprávní korporaci pro úzkou spolupráci obcí.

²⁷⁵ Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 513.

²⁷⁶ Viz CANDRIAN, Jérôme, *Introduction à la procédure administrative fédérale*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2013, str. 86.

²⁷⁷ Viz ZEN-RUFFINEN, Piermarco, *Droit administratif: partie générale et éléments de procédure*, Neuchâtel: Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2011, str. 291.

²⁷⁸ Viz MOOR, Pierre, POLTIER, Etienne, *Droit administratif, Volume II: Les actes administratif et leur contrôle*, Bern: Stampfli Editions SA, 2011, str. 782.

z úřední povinnosti, je přesto nutné být při psaní podání pečlivý, protože soudce či úředník může něco přehlédnout.

Taxativní výčet²⁷⁹ důvodů podání opravného prostředku uvádí čl. 49 PA: porušení federálního práva, zjevně chybné či svévolné správní uvážení, nepřesné či neúplné zjištění skutkového stavu, špatné správní uvážení (nepřípustné v řízení proti rozhodnutí kantonu). Z čl. 49 PA dále plyne, že je-li před *Tribunal administratif fédéral* namítnuto porušení kantonálního práva, lze jej přezkoumat pouze optikou zásady zákazu svévole.

Je-li podání vadné či nejasné, soud (či správní orgán) podle čl. 52 odst. 2 a 3 PA stanoví dle svého uvážení krátkou lhůtu pro zhojení vad a účastníka dostatečně poučí. Nejsou-li vady zhojeny, lze rozhodnout toliko na základě vadného podání, nechybí-li podpis, důvody odvolání a z nich vyvozené závěry.

Podle čl. 53 PA lze dát účastníku lhůtu pro sepsání doplňujícího podání, je-li řízení zvláště složité či je-li pro to jiný vhodný důvod. Zpravidla se tak učiní, jestliže 30 dnů odvolací lhůty nepostačuje pro sepsání plnohodnotného odvolání.

CPJA obsahuje v čl. 80 až 83 obdobnou úpravu. Podle čl. 81 odst. 3 CPJA je zakázáno vznášet argumenty a závěry nad rámec záležitostí, jež byly předmětem dosavadního řízení. Lze však předložit nové důkazy.

Z čl. 21 PA se odvozuje²⁸⁰, že se opravný prostředek podává přímo u orgánu, jenž o něm má rozhodovat. Obdobně viz čl. 28 CPJA.

2.3.3. Průběh řízení po podání opravného prostředku

Není-li určeno jinak, platí pro průběh správního řízení sporného ustanovení o řízení nesporném. Nyní popíšeme právní účinky podání opravného prostředku a řízení, jež mu následuje, a rozsah přezkumu napadeného správního rozhodnutí.

Přenesení působnosti

Podáním opravného prostředku se řízení přenáší k orgánu, který o něm bude rozhodovat (*effet dévolutif*), viz čl. 54 PA a čl. 85 CPJA. Správní orgán přesto může provést

²⁷⁹ Viz ZEN-RUFFINEN, Piermarco, *Droit administratif: partie générale et éléments de procédure*, Neuchâtel: Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2011, str. 284.

²⁸⁰ Viz MOOR, Pierre, POLTIER, Etienne, *Droit administratif, Volume II: Les actes administratif et leur contrôle*, Bern: Stampfli Editions SA, 2011, str. 802.

autoremeduru napadeného rozhodnutí do chvíle, než odešle své vyjádření k podanému opravnému prostředku (viz čl. 58 PA, čl. 85 odst. 2 CPJA). Judikatura dovodila zákaz *reformatio in peius*²⁸¹, takové rozhodnutí je nicotné. Nové rozhodnutí následně oznámí účastníkům a nadřízenému orgánu. Podle čl. 58 odst. 3 PA (obdobně viz čl. 85 odst. 3 CPJA) se řízení o opravném prostředku zastaví, bylo-li odvolateli plně vyhověno, či se z jiného důvodu stalo bezpředmětným. V opačném případě odvolatel sepíše vyjádření, že i nové rozhodnutí napadá, a správní orgán prvého stupně se k němu opět vyjádří.

Odkladný účinek

Podle čl. 55 odst. 1 PA má podání opravného prostředku odkladný účinek. Podle čl. 55 odst. 2 až 4 PA lze odkladný účinek zrušit v případě peněžitého plnění. Lze jej dodatečně přiznat, pokud nebyl přiznán správním orgánem nižšího stupně či byl svévolně odepřen. Odkladný účinek nastává i tehdy, bylo-li odvolání podáno neoprávněnou osobou²⁸². Z povahy věci plyne, že správní orgán musí být včas o odvolání informován, aby omylem nedošlo k výkonu rozhodnutí. Případné odepření odkladného účinku je přípustné pouze výjimečně²⁸³: nutný je převažující veřejný či soukromý zájem (fiskální zájem státu nestačí), jehož ochrany nelze docílit jinak (zásada proporcionality). Z téhož důvodu je těžké docílit přiznání odkladného účinku, byl-li již jednou odebrán. Rozhodnutím nesmí být předznamenáno rozhodnutí ve věci samé. Za svévolné odepření, jež způsobilo škodu, lze podle čl. 55 odst. 4 PA požadovat náhradu škody. O přiznání či odepření odkladného účinku se rozhoduje zásadně bezodkladně.

Předběžné opatření

Podle čl. 56 PA může soud nebo správní orgán z úřední povinnosti nebo na žádost přijmout předběžné opatření k ochraně stávajících poměrů či ohroženého zájmu obdobně jako v řízení nesporném. Obdobně viz čl. 88 CPJA. Podle čl. 88 odst. 2 CPJA lze proti předběžnému opatření podat opravný prostředek u orgánu, jenž jej vydal. Procesním usnesením lze účastníkovi uložit, aby poskytl peněžitou záruku za případné škody.

²⁸¹ Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 574.

²⁸² Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 578.

²⁸³ Viz CANDRIAN, Jérôme, *Introduction à la procédure administrative fédérale*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2013, str. 94, 95.

Vyloučení soudců pro podjatost, zpětvzetí podání, nepovinné zastoupení

Čl. 59 PA upřesňuje, že se řízení nesmí účastnit úřední osoba, jež rozhodovala u orgánu nižšího stupně. V případě *Tribunal administratif fédéral* se podle čl. 38 LTAF pro námitku podjatosti použijí ustanovení čl. 34 až 38 LTF (úprava obdobná PA). Lze vyloučit soudce nebo jeho asistenta. Je-li vyloučeno příliš mnoho soudců, předseda soudu postupem podle čl. 37 odst. 3 LTF vylosuje náhradníky z řad předsedů nejvyšších kantonálních soudů, jež na věci nemají zájem²⁸⁴.

Podaný opravný prostředek je možné vzít zpět. Čl. 94 CPJA tuto možnost zmiňuje výslovně. V případě PA vyplývá z povahy věci²⁸⁵, zpětvzetí musí být toliko jasně vysloveno a nelze jej vzít zpět.

Pro řízení před *Tribunal administratif fédéral* není předepsáno povinné zastoupení advokátem. Totéž platí pro *Tribunal cantonal*.

Řízení ve věci samé

V řízení před *Tribunal administratif fédéral* je podle čl. 39 LTAF určen soudce zpravodaj. Pro výslech svědků, účastníků a místní šetření je přibrán druhý soudce. Podle čl. 26 LTAF se na zprávě poradním hlasem podílí soudcův asistent. Podle čl. 23 LTAF soudce zpravodaj coby samosoudce odmítá nepřipustná či zjevně neopodstatněná podání. O určení zpravodaje pro federální správní orgán PA mlčí. V řízení podle CPJA správní orgán či soud ustanoví zpravodaje podle čl. 86. Rozhoduje-li *Conseil d'État*, podle čl. 87 CPJA přebírá roli zpravodaje příslušné ředitelství. Podle čl. 88 zpravodaj přiznává odkladný účinek, vydává předběžné opatření, provádí důkazy, odmítá nepřipustná či zjevně neopodstatněná podání. Podle čl. 88 odst. 2 CPJA je proti němu odvolání k orgánu, který zastupuje.

Není-li opravný prostředek nepřipustný či zjevně neopodstatněný, podle čl. 57 odst. 1 PA se k němu písemně vyjádří ostatní účastníci a správní orgán, který zároveň dodá správní spis, případně jiné osoby mající na věci zájem²⁸⁶. Podle čl. 57 odst. 2 PA se v případě potřeby

²⁸⁴ Vzhledem k počtu soudců TAF je jasné, že k tomu v praxi nejspíš nikdy nedojde.

²⁸⁵ Viz MOOR, Pierre, POLTIER, Etienne, *Droit administratif, Volume II: Les actes administratif et leur contrôle*, Bern: Stampfli Editions SA, 2011, str. 822.

²⁸⁶ Taková osoba má legitimní zájem na tom být vyslechnuta, ale zpravidla nejde o onen zájem hodný ochrany, který je jednou z podmínek nutných k účasti na řízení. Půjde například o vyjádření správního orgánu, který není řízením dotčen, ale může neformálně poskytnout o věci upřesňující informace. Vzhledem k toliko neformální zmínce v čl. 57 odst. 1 PA závisí postavení těchto osob na volné úvaze soudu (či správního orgánu). Obdobně lze v řízení před *Tribunal administratif fédéral* na základě čl. 44 LTAF použít čl. 16 PCF a k řízení přizvat osobu, která coby vedlejší intervenient (nikoliv účastník řízení!) podpoří účastníka řízení má-li na jeho úspěchu

umožní další výměna vyjádření či nařídí ústní jednání (viz čl. 6 odst. 1 EÚLP, výslech účastníků a svědků). Dále lze řízení rozdělit či spojit s jiným obdobně jako v případě řízení nesporného, *Tribunal administratif fédéral* postupuje podle čl. 24 PCF. Podle čl. 6 PCF může řízení přerušit a vyčkat rozhodnutí jiného orgánu (zpravidla trestního či civilního rozsudku). V CPJA je stejná úprava výměny vyjádření obsažena v čl. 89. Po první výměně čl. 93 CPJA zakazuje navrhnout nové důkazy, bylo-li možné je navrhnout již předtím. Podle čl. 90 CPJA si může zpravodaj vyžádat vyjádření účastníka, chystá-li se jeho podání odmítnout pro zjevnou neopodstatněnost. V praxi²⁸⁷ dojde ke druhé výměně vyjádření jen výjimečně a i v řízení podle PA nebudou připuštěny nové důkazy, jež mohly být navrženy dříve. O vyjádření mohou být požádány i třetí osoby, je-li to nutné pro objasnění případu.

Podle čl. 40 LTAF je řízení před *Tribunal administratif fédéral* zásadně písemné, není-li třeba nařídít jednání z důvodu čl. 6 odst. 1 EÚLP či provádění některých důkazů. Podle čl. 41 odst. 1 LTAF probíhá porada senátu tajně prostřednictvím oběžníků. Podle čl. 41 odst. 2 LTAF se povinně nařídí veřejná porada²⁸⁸ tehdy, rozhodne-li tak předseda senátu či požádá-li o ní soudce, nebo rozhoduje-li ve věci pětičlenný senát²⁸⁹ a mezi soudci nepanuje shoda. Chce-li se senát odchýlit od judikatury jiného soudního oddělení, musí si k tomu podle čl. 25 odst. 1 LTAF vyžádat jeho souhlas. O právních otázkách, které se dotýkají specializace jiného soudního oddělení, mohou podle čl. 25 odst. 2 LTAF dotčená oddělení rozhodovat společně. Senát rozhodující ve věci samé je tímto rozhodnutím vázán.

V řízení podle CPJA čl. 91 odst. 1 stanovuje, že ústní jednání před *Tribunal cantonal* či *commission de recours* se nařídí vždy, požádá-li o něj účastník řízení nebo vyžaduje-li to povaha věci. Podle odst. 1 bis se tak neučiní, je-li podání zjevně opodstatněné či neopodstatněné, je-li řešena toliko technická otázka, námitka podjatosti či poskytnutí bezplatné právní pomoci. Jednání je veřejné. Vyloučení veřejnosti je možné, vyžaduje-li jej ochrana veřejného či soukromého zájmu. Podle čl. 91 odst. 3 CPJA se pro protokolaci použije čl. 235 CPC. Jinak platí čl. 32 odst. 1 CPJA, tj. řízení je písemné.

zájem. Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 195-201.

²⁸⁷ Viz MOOR, Pierre, POLTIER, Etienne, *Droit administratif, Volume II: Les actes administratif et leur contrôle*, Bern: Stampfli Editions SA, 2011, str. 810, 811.

²⁸⁸ Veřejná porada je zvláštní případ jednání. Účastníci řízení jsou pouze publikum. Soudci před veřejností diskutují o tom, jak a proč je třeba rozhodnout. U federálních soudů hovoří ve svém mateřském jazyce, tedy zpravidla německy a francouzsky, výjimečně italsky. Hlasování senátu je též veřejné.

²⁸⁹ Senát je zpravidla tříčlenný. Pětičlenný tehdy, nařídí-li to předseda soudního oddělení z důvodu „rozvoje práva“ či zachování jednotné judikatury. Viz čl. 21 LTAF.

Rozsah přezkumu správního rozhodnutí

Možnost správního orgánu či soudu přezkoumat rozhodnutí plyne z důvodů, na základě kterých lze podat opravný prostředek (již popsané čl. 49 PA a čl. 77 CPJA). Soud tedy může plně přezkoumat přesnost zjištění skutkového stavu stejně jako správní orgán. Řídí se zásadou vyšetřovací.

Tribunal administratif fédéral plně nevyužívá²⁹⁰ zákonem mu danou možnost přezkoumat správní uvážení správního orgánu, protože nemá přisedící z řad odborné veřejnosti. Tanquerel uvádí²⁹¹, že jde o citlivou otázku dělby moci, protože hrozí zasahování soudu do záležitostí politických či ryze technických. Soudnictví má náležet spíše pouze kontrola výkladu právních pojmů. Soud podle čl. 6 EÚLP zásadně kontroluje správní uvážení při rozhodování o umístění migrantů do detenčních zařízení. V ostatních věcech chrání toliko před svévolí. Správní rozhodnutí zruší, je-li odůvodnění nelogické a zmatečné.

CPJA v čl. 78 odst. 1 stanovuje, že důvodem odvolání může být i vadné správní uvážení není-li v zákoně stanoveno jinak. Podle čl. 78 odst. 2 CPJA může *Tribunal cantonal* správní uvážení přezkoumat ve věcech sociálního pojištění, veřejných příspěvků, lze-li podat opravný prostředek k *Tribunal administratif fédéral* (či jinému federálnímu orgánu majícímu tuto pravomoc) nebo stanoví-li tak zákon. Čl. 96a odst. 1 CPJA nařizuje zdrženlivý přezkum správního uvážení správního orgánu, kterému byla zákonem dána široká volnost uvážení. Této zdrženlivosti je povinen dbát nejenom soud, ale i správní orgán vybavený potřebnými odborníky. Čl. 96a odst. 2 říká, že jde zejména o hodnocení pracovních výsledků zaměstnanců a poskytování příspěvků, na které není právní nárok. Při *recours sautant* podle čl. 119 odst. 2 CPJA může *Tribunal cantonal* teoreticky kontrolovat jakékoliv správní uvážení. Správní úsek *Tribunal cantonal* nemá k dispozici odborné přisedící, přezkum provádí v omezené míře obdobně jako *Tribunal administratif fédéral*²⁹².

²⁹⁰ Viz CANDRIAN, Jérôme, *Introduction à la procédure administrative fédérale*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2013, str. 107.

²⁹¹ Viz TANQUIREL, Thierry, BELLANGER, François, *Le contentieux administratif*, Basilej: Schulthess, 2013, str. 209-238.

²⁹² Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 571, 572.

2.3.4. Rozhodnutí o opravném prostředku

Přípustnost opravného prostředku²⁹³ musí být splněna i ve chvíli, kdy se správní orgán či soud chystá vydat rozhodnutí. Zanikne-li v průběhu řízení, vydá se usnesení, kterým se řízení zastaví.

Při splnění podmínek řízení se vydá **rozhodnutí ve věci samé**. Podle čl. 61 PA se opravný prostředek zamítne nebo se napadené rozhodnutí nahradí novým či se výjimečně zruší a věc se vrátí správnímu orgánu k dalšímu řízení. Čl. 62 PA dává možnost *reformatio in melius vel in peius*. Orgán rozhodující o opravném prostředku není vázán petitem, může rozhodnout i nad jeho rámec ve prospěch či v neprospěch.²⁹⁴ Uplatní se zde zásada revizní. Změna v neprospěch některého z účastníků je možná vždy, je-li rozhodnutí nezákonné nebo založené na neúplném či nesprávném posouzení skutkového stavu. Změna v neprospěch účastníka z důvodu vadného správního uvážení je možná tehdy, bude-li ve prospěch jiného účastníka. Hrozí-li *reformatio in peius*, musí být o tom účastník poučen. Odvolatel může své podání stáhnout. *Reformatio in peius* se neprovádí, byl-la by jím protistrana připravena o možnost podat opravný prostředek. Podle čl. 63 a 64 PA se dále rozhodne, kdo je povinen uhradit náklady řízení a zaplatit správní poplatek²⁹⁵.

Tribunal administratif fédéral sice může správní rozhodnutí změnit, ale činí tak zejména pouze tehdy, jde-li o záležitosti čistě právní a lze-li tím ušetřit náklady řízení. Nutnost nového posouzení skutkových a odborných otázek má za následek zrušení rozhodnutí a vrácení věci správnímu orgánu k dalšímu řízení.

V řízení podle CPJA jsou podmínky rozhodnutí více upřesněny. Podle čl. 95 odst. 1 CPJA *Tribunal cantonal* nesmí věc přezkoumat nad rámec návrhu odvolatele, výjimkou jsou veřejné příspěvky a sociální pojištění. Podle čl. 95 odst. 2 CPJA může zvláštní správní orgán²⁹⁶ rozhodnout nad rámec petitu ve prospěch či neprospěch některého z účastníků. Čl. 95 odst. 3 CPJA stanovuje, že při zdůvodňování svého rozhodnutí není správní orgán nebo soud vázat argumentací účastníka. *Reformatio in peius* upravuje čl. 96 CPJA. Je možná vždy, je-li rozhodnutí nezákonné či založené na nepřesném či vadném skutkovém zjištění. Pro vadné správní uvážení je možná tehdy, bude-li ve prospěch protistrany. To neplatí pro správní orgán,

²⁹³ Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 622, 623.

²⁹⁴ Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 624.

²⁹⁵ Od poplatků jsou osvobozeny správní orgány, osoby sociálně slabé a vítěz sporu (nezpůsobil-li vlastní vinou zbytečné náklady).

²⁹⁶ Ve smyslu čl. 3 odst. 2 CPJA jde o *Conseil d'État a commission de recours*.

jehož rozhodnutí bylo napadeno. Účastník musí být vždy poučen, hrozí-li změna rozhodnutí v jeho neprospěch. Má právo se k ní vyjádřit. Podle čl. 98 CPJA se napadené rozhodnutí potvrdí či zruší. Zrušené rozhodnutí se nahradí novým nebo se věc vrátí správnímu orgánu k dalšímu řízení spolu se závaznými instrukcemi. *Tribunal cantonal* si při nahrazování správních rozhodnutí počíná obdobně jako *Tribunal administratif fédéral*.

Pro rozhodnutí dále platí náležitosti, které již byly popsány v části věnované správnímu řízení nespornému. Třeba připomenout, že v řízení před *Tribunal administratif fédéral* se plně uplatní zásada vyšetřovací při zjišťování skutkového stavu a cílem je zjištění materiální pravdy.²⁹⁷

2.4. Ostatní řízení

2.4.1. Přezkumné řízení a obnova řízení podle Loi fédérale sur la procédure administrative

PA výslovně upravuje pouze **obnovu řízení** v čl. 66 až 68 PA pro správní řízení sporné. Zahajuje se na žádost nebo z úřední povinnosti. Zahájí se vždy, bylo-li rozhodnutí ovlivněno trestným činem či jiným deliktem²⁹⁸. Na žádost může být zahájeno z následujících důvodů: objevily se dříve neznámé skutečnosti schopné ovlivnit výsledek řízení, správní orgán nevzal v potaz všechna důležitá skutková zjištění či opomněl některé body odvolání, správní orgán byl obsazen podjatou osobou, bylo porušeno právo být slyšen, je nutné změnit rozhodnutí kvůli rozsudku ESLP. Žádost musí podána do 90 dnů od chvíle, kdy se účastník o důvodu dozvěděl, nejpozději 10 let od vydání rozhodnutí. Po uplynutí 10 let lze řízení obnovit pouze, bylo-li ovlivněno trestným činem či jiným deliktem. Je-li žádost důvodná, rozhodnutí se zruší a začíná nové řízení. Podle čl. 68 odst. 2 PA se použijí čl. 56, 57 a 59 až 65 PA, tedy ustanovení pro řízení o opravném prostředku. Odkladný účinek není automaticky dán, je třeba o něj požádat.

Obnova řízení v případě *Tribunal administratif fédéral* se podle čl. 45 LTAF řídí čl. 121 až 128 LTF. Čl. 46 LTAF zakazuje obnovu řízení pro důvody, které mohly být namítnuty v odvolání k *Tribunal fédéral*²⁹⁹. Podle čl. 47 LTAF se pro náležitosti žádosti o obnovu řízení

²⁹⁷ Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 613-622.

²⁹⁸ Například disciplinárním. Švýcarské právo chápe přestupek jako méně závažný trestný čin, o kterém rozhoduje správní orgán.

²⁹⁹ Tj. porušení federálního práva, mezinárodního práva, ústavního práva kantonu, mezikantonálního práva, zjevně nepřesné skutkové zjištění. Viz čl. 95 až 97 LTF.

použije čl. 67 odst. 3 PA. Čl. 67 odst. 3 PA toliko odkazuje na čl. 52 a 53 PA (náležitosti podání opravného prostředku). Důvody pro obnovu řízení jsou obdobné jako v případě PA.

Mimo PA³⁰⁰ je ve zvláštních zákonech upraven **odpor proti vydanému příkazu**, zejména v právu finančním³⁰¹. Například čl. 52 LPGA dává možnost do 30 dnů podat odpor proti vydanému příkazu. Tím se příkaz zruší, následuje správní řízení nesporné. Příkazní řízení slouží k rychlejšímu vyřizování rutinních záležitostí.

Správní rozhodnutí lze rovněž přezkoumat, i když PA neobsahuje **obdobu našeho přezkumného řízení či řízení o změně nebo zrušení rozhodnutí**³⁰². Některé zákony výslovně umožňují, aby správní rozhodnutí bylo dodatečně z důvodu veřejného zájmu odvoláno nebo změněno správním orgánem (*révocation*), který jej vydal, s účinkem *ex nunc*. V případě čl. 25 LPGA lze zrušit rozhodnutí o přiznání sociálních dávek, je-li dodatečně zjištěno, že žadatel nebyl v dobré víře a chtěl zneužít sociální systém pro své obohacení³⁰³. Rozhodnutí lze též znovu posoudit na žádost účastníka (*réexamen*³⁰⁴) a změnit jej v jeho prospěch. Tato možnost je rovněž někdy výslovně upravena v zákoně. Rozhodnutí soudu přezkoumat nelze. Obecná úprava obou řízení byla odvozena judikaturou³⁰⁵, protože „*je v souladu s povahou veřejného práva a veřejným zájmem, aby správní akt, jež nebyl či přestal být v souladu se zákonem, mohl být zrušen.*“³⁰⁶ Řízení se vede u správního orgánu, jež rozhodnutí vydal, nebo u jemu bezprostředně nadřízeného orgánu. Správní orgán může na žádost či z úřední povinnosti rozhodnutí³⁰⁷ zrušit nebo změnit je-li od počátku vadné nebo je-li k tomu důvod obdobný důvodům pro obnovu správního řízení sporného. Dále je-li rozhodnutí dodatečně vadné, protože došlo k podstatné změně okolností, za nichž bylo

³⁰⁰ VII. kapitola důvodové zprávy však hovoří o využitelnosti PA pro tento typ řízení. kapitola důvodové zprávy však hovoří o využitelnosti PA pro tento typ řízení.

³⁰¹ Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 433-437.

³⁰² Česká úprava změn a rušení správních rozhodnutí se nachází ve zvláštních zákonech. Viz například změna rozhodnutí o vyhlášení rybářského revíru podle § 4 odst. 6, rozhodnutí o zrušení rybářského revíru podle § 4 odst. 7 zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (rybářský zákon).

³⁰³ Obdobnou povahu má též odnětí řídicího průkazu byl-li držitel odsouzen za trestný čin.

³⁰⁴ Terminologie není ustálená, viz TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, Basilej: Schulthess Médias Juridiques SA, 2011, str. 320.

³⁰⁵ Viz ZEN-RUFFINEN, Piermarco, *Droit administratif: partie générale et éléments de procédure*, Neuchâtel: Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2011, str. 300-305, viz TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, Basilej: Schulthess Médias Juridiques SA, 2011, str. 323-330, viz DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 358-368.

³⁰⁶ Viz ZEN-RUFFINEN, Piermarco, *Droit administratif: partie générale et éléments de procédure*, Neuchâtel: Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2011, str. 302.

³⁰⁷ Zpravidla půjde o rozhodnutí „trvalé povahy“, například stavební povolení, nebo rozhodnutí obdobné rozsudku. Viz DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 356.

vydáno. Vždy je třeba vzít v úvahu zásady proporcionality a právní jistoty. Rozhodnutí změnit či zrušit nelze, vznikla-li již nabytá práva³⁰⁸, osobní práva, jejíž adresát již v dobré víře učinil nezvratné kroky, či bylo-li rozhodnutí přijato na základě pečlivého skutkového posouzení zájmů veřejných a soukromých, dále bylo-li již jednou přezkoumáno v řízení o opravném prostředku. Právní jistota však vždy musí ustoupit ochraně bezpeční obyvatel a veřejnému zájmu, který měl být v daném řízení chráněn³⁰⁹. Přezkumné řízení je nepřípustné, mohl-li účastník opravy rozhodnutí dosáhnout včasným podáním opravného prostředku.

Dále existuje v PA rovněž neupravená³¹⁰ **žádost o znovuposouzení žádosti** (*réconsideration*), opět odvozená judikaturou. Na zahájení řízení není právní nárok. Výjimkou jsou případy, kdy došlo k podstatné změně okolností, za kterých byla žádost zamítnuta. Nelze takto zhojit žadatelem opominutý opravný prostředek. Někdy může být toto řízení ve zvláštním zákoně upraveno výslovně. Bovay zmiňuje „kvalifikovanou žádost o znovuposouzení žádosti“³¹¹, kterou judikatura umožňuje v případech, kdy správní rozhodnutí nebylo přezkoumáno v řízení o opravném prostředku nebo byl-li rekurz odmítnut pro nepřípustnost, a jestliže žadatel vznáší důvody analogicky obdobné důvodům obnov řízení podle čl. 66 PA (viz výše).

Přezkumné řízení a řízení o znovuposouzení žádosti se vedou podle pravidel správního řízení nesporného. Proti rozhodnutí lze podat opravný prostředek.

2.4.2. Přezkumné řízení a obnova řízení podle Code de procédure et de juridiction administrative

Podání odporu (*réclamation*) upravuje čl. 103 CPJA. Stanoví-li tak zákon, lze podat proti správnímu rozhodnutí odpor. Tím se rozhodnutí zruší a následuje řízení nové, pro něž se *per analogiam* použijí ustanovení pro řízení o opravném prostředku.

Znovuposouzení žádosti (*réconsideration*) upravuje čl. 104 CPJA. Účastník řízení může kdykoliv správní orgán požádat, aby zvážil změnu svého rozhodnutí. Správní orgán je mu povinen vyhovět, pokud došlo k podstatné změně okolností, za kterých bylo vydáno první

³⁰⁸ Práva, která tu jsou „od nepaměti“ a dnes by zpravidla vyžadovala udělení koncese. Například právo vody, právo provozovat hostinec apod. Rovněž mohou někdy vzniknout dlouhým trváním protiprávního stavu, například když dům stojí 30 let bez stavebního povolení. Viz DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 465-476.

³⁰⁹ Například se vždy zruší povolení stavby rodinného domku v ploše určené územní plánem pro zemědělství.

³¹⁰ Viz TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, Basilej: Schulthess Médias Juridiques SA, 2011, str. 476-482.

³¹¹ Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 394.

rozhodnutí. Dále dovolává-li se žadatel nově zjištěných okolností, které nemohl dříve namítnout, nebo je zde důvod obdobný důvodu pro obnovu řízení podle čl. 105 CPJA.

Obnova řízení je upravena v čl. 105 až 107 CPJA pro potřeby správního řízení sporného. Na žádost účastníka je možné řízení obnovit z důvodů: byly zjištěny nové dříve neznámé skutečnosti, nebyly vzaty v úvahu důležité skutkové okolnosti obsažené ve správním spise, bylo porušeno právo být slyšen nebo správní orgán (soud) rozhodoval v nesprávném složení. Tyto důvody lze uplatnit pouze tehdy, bylo-li nemožné se jich dovolat v průběhu řízení nebo se proti nim bránit opravným prostředkem. Dále lze řízení z úřední povinnosti nebo žádost obnovit tehdy, bylo-li vydání rozhodnutí ovlivněno trestným činem nebo je-li třeba se podřídit rozsudku ESLP³¹². Žádost je nutno podat do 90 dnů od zjištění důvodu, nejdéle však 10 let od vydání rozhodnutí. Lhůta 10 let se nevztahuje na rozhodnutí ovlivněná trestnými činy, nebo o nichž ESLP rozhodl, že porušují lidská práva. Žádost o obnovu řízení musí obsahovat důvody a petit pro případ vydání nového rozhodnutí ve věci samé. O odkladný účinek je třeba požádat. Je-li shledán důvod obnovy řízení, rozhodnutí se zruší a řízení začíná nanovo. Pro přezkum žádosti se *per analogiam* použijí čl. 80 až 83, 86 až 94, 99 a 100 CPJA upravující správní řízení sporné.

Přezkumné řízení a řízení o změně či zrušení rozhodnutí nejsou v CPJA upravena. Obdobně pro ně platí, co již bylo zmíněno v souvislosti s federálním řízením správním. Některé zvláštní zákony však tato řízení upravují výslovně. Například čl. 147 LATeC³¹³ stanoví, že správní orgán (městský úřad nebo prefektura) zruší stavební povolení, je-li zde důležitý veřejný zájem převažující nad zájmem soukromým. Například se zruší stavební povolení, které je v rozporu s územním plánem³¹⁴.

2.4.3. Správní exekuce

Správní exekuce je v PA upravena velice stručně. Podle čl. 39 PA je správní rozhodnutí vykonatelné nelze-li proti němu podat opravný prostředek, podaný opravný prostředek nemá odkladný účinek nebo byl-li mu odkladný účinek odebrán. Podle čl. 40 PA se pro vymáhání peněžitého plnění použije zákon o vymáhání dluhů a insolvenční (dále jen

³¹² Případně jiný nadnárodní soudní orgán pro ochranu lidských práv. Kromě ESLP však žádný neexistuje.

³¹³ *Loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSF 710.1)*, stavební zákon kantonu Fribourg.

³¹⁴ Nejprůsňější je chráněna zemědělská půda a les. V těchto případech je stavbu zpravidla vždy třeba nekompromisně odstranit.

„LP“³¹⁵. LP obsahuje zvláštní ustanovení pro exekuci veřejnoprávních pohledávek³¹⁶. Podle čl. 41 odst. 1 PA pro výkon ostatních rozhodnutí orgán, který je vydal, přijme některé z následujících opatření:

- rozhodnutí vykoná orgán, který jej vydal, nebo jím oprávněná třetí osoba na náklady povinného;
- přímý výkon rozhodnutí proti osobě povinného nebo jeho majetku;
- trestní stíhání, je-li to podle trestního zákoníku možné;
- trestní stíhání pro trestný čin maření úředního výkonu podle čl. 292³¹⁷ švýcarského trestního zákoníku nelze-li uplatnit jiné ustanovení trestního práva³¹⁸.

Povinný musí být vždy poučen o hrozící exekuci. Podle čl. 42 PA lze pro výkon rozhodnutí použít toliko prostředky nezbytně nutné. Podle čl. 43 PA jsou kantony povinny federálním správním orgánům při výkonu rozhodnutí pomáhat³¹⁹.

Výkon rozhodnutí podle PCJA upravují čl. 70 až 75. Rozhodnutí je vykonatelné ze stejných důvodů jako v čl. 41 odst. 1 PA a každý správní orgán dbá, aby byla vykonána jím vydaná rozhodnutí. Podle čl. 72 CPJA se LP subsidiárně použije pro vymáhání peněžitých pohledávek. Vymáhání či vynucení nepeněžitého plnění je v čl. 73 až 75 CPJA upraveno obdobně jako v PA.

Je-li povinným správní orgán, lze se výkonu rozhodnutí domoci podáním stížnosti. Výjimkou jsou rozhodnutí peněžitá. Zde lze správní orgán podle LP postihnout obdobně jako soukromou osobu, nehrozí mu však insolvence. Dále se podává stížnost, pokud správní orgán z úřední povinnosti nezajistí výkon svého rozhodnutí. Sankce za nesplnění povinnosti mohou být obsaženy i v dalších zákonech. Vedle sankcí může dojít k odeprání dotací, rozpuštění právnické osoby, nevydání či odebrání povolení k provozování určité činnosti apod.

³¹⁵ *Loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (RS 281.1)*. Zákon je samostatný procesní kodex občanského práva procesního o zhruba 350 člancích.

³¹⁶ Zde popisováno podle učebnic, viz seznam literatury. LP je rozsáhlý předpis a jeho materie by šla dalece nad rámec této práce.

³¹⁷ Zpravidla peněžité trest.

³¹⁸ Správní trestání je chápáno jako právo trestní, nikoliv správní.

³¹⁹ Projev zásady „federální věrnosti“ zakotvené v čl. 44 Ústavy. Podle čl. 46 Ústavy jsou kantony povinny uvádět federální zákony v život. Například Federální policie čítá pouze 800 osob a stará se zejména o mezinárodní spolupráci, nejzávažnější trestnou činnost a ostrahu soudních budov. Proto bude s výkonem správního rozhodnutí pomáhat kantonální policie. Policii kantonu Fribourg tuto povinnost ukládá čl. 2 odst. 1 písm. c) *Loi du 15 novembre 1990 sur la police cantonale (RSF 551.1)*, podle čl. 9 provede výkon správního rozhodnutí četnictvo (tj. služba pořádkové policie).

Pro správní exekuční řízení platí zásada, že povinný plní to, co je povinen plnit dobrovolně či z donucení³²⁰. Náhradní plnění je možné jen výjimečně. Přiměřeně se použijí ustanovení o správním řízení nesporném³²¹.

Vlastní exekuce se zahajuje z úřední povinnosti či na žádost, která musí obsahovat exekuční titul (neuposlechnuté správní rozhodnutí). Správní orgán povinnému pohrozí vynucením výkonu (*commination*) a dá mu přiměřenou lhůtu pro zjednání nápravy. Od výzvy lze upustit, hrozí-li nebezpečí z prodlení či zmaření důležitého veřejného zájmu. Není jasné³²², zda je tato výzva správním rozhodnutím. Lze se bránit tím, že povinný vyjádří nesouhlas, kterým se správní orgán musí zabývat obdobně jako odporem proti příkazu.

Opatření přijatá v průběhu řízení se považují za správní rozhodnutí (viz čl. 5 odst. 2 PA, čl. 4 odst. 2 CPJA). V CPJA čl. 113 výslovně zakazuje uplatnitelnost opravného prostředku v exekučním řízení. Podle judikatury³²³ se ale lze opravným prostředkem bránit vždy, zasahuje-li vydané opatření do některého z nezadatelných a nezczitelných základních práv (například osobní svobody), nebo vytváří-li nad rámec vykonávaného správního rozhodnutí nové povinnosti. V literatuře³²⁴ panují nejasnosti ohledně toho, jak přesně exekuční řízení probíhá, a jaká je právní povaha správních aktů v něm vydávaných. Moor a Poltier uvádějí³²⁵, že rozhodnutí ve smyslu čl. 5 PA se vydává vždy, je-li třeba nově upravit práva, povinnosti či faktickou situaci. Tedy i pro potřebu výkonu přímým donucením. Oproti tomu podle Bovaye³²⁶ výkon přímým vynucením správní rozhodnutí není a je třeba se bránit postupem podle čl. 25a PA (deklaratorní rozhodnutí o nezákonnosti zásahu). Opatření lze vydat nejenom vůči povinnému, ale i vůči proti třetí osobě mařící výkon rozhodnutí.

³²⁰ Viz DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 776.

³²¹ Vzhledem ke stručné zákonné úpravě vychází výklad zejména z učebnic. V každé je odlišný, nejlepší viz MOOR, Pierre, POLTIER, Etienne, *Droit administratif, Volume II: Les actes administratif et leur contrôle*, Bern: Stampfli Editions SA, 2011, str. 112-166 a viz TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, Basilej: Schulthess Médias Juridiques SA, 2011, str. 385-411.

³²² Viz MOOR, Pierre, POLTIER, Etienne, *Droit administratif, Volume II: Les actes administratif et leur contrôle*, Bern: Stampfli Editions SA, 2011, str. 121-123.

³²³ Viz DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 790.

³²⁴ Viz seznam zdrojů. Extrémně stručná zákonná úprava zde zjevně podkopává právní jistotu – student v Ženevě si v učebnici přečte něco jiného než student ve Fribourgu!

³²⁵ Viz MOOR, Pierre, POLTIER, Etienne, *Droit administratif, Volume II: Les actes administratif et leur contrôle*, Bern: Stampfli Editions SA, 2011, str. 116.

³²⁶ Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 403.

Vrcholem exekučního řízení je správní rozhodnutí zvané exekuční (*décision dite d'exécution*)³²⁷, kterým je určen způsob provedení exekuce, nebo rozhodnuto, že exekuci nelze provést (např. vznikla faktická nemožnost plnění). Lze proti němu podat opravný prostředek. Nabytím právní moci lze exekuci provést.

2.4.4. Stížnost

Podle čl. 71 PA může každý kdykoliv orgánu vykonávajícímu dozor oznámit skutečnosti, které ve veřejném zájmu vyžadují, aby bylo z úřední povinnosti zasáhuto do činnosti podřízeného správního orgánu. Zpravidla půjde o nezákonnost nebo zneužití správního uvážení. Oznamovatel není účastníkem řízení.

V řízení před *Tribunal administratif fédéral* je dozor podle čl. 1 odst. 1 LTF a čl. 3 odst. 1 LTAF vykonáván Správní komisí *Tribunal fédéral*. Nelze dozorovat rozhodování ve věci samé, pouze chování soudců a výkon státní správy soudu. Podle čl. 161 odst. 3 Ústavy vykonává *Assemblée fédérale* vrchní dozor nad všemi federálními soudy a podle čl. 10 LTAF může soudce odvolat³²⁸, jestliže úmyslně nebo z hrubé nedbalosti závažně porušil své povinnosti.

Totéž stanovuje čl. 112 CPJA. Oznamovatel má právo být informován, jak bylo se stížností naloženo. Zákony mohou stanovit zvláštní druhy stížností³²⁹.

Řízení o stížnosti se považuje za správní řízení nesporné³³⁰, vychází z práva petičního (viz čl. 33 Federální Ústavy). Správní orgán se jí musí zabývat, není však nárok na zahájení správního řízení. Jelikož stěžovatel není účastníkem řízení, může se bránit toliko podáním další stížnosti.

³²⁷ Zákonná úprava opět chybí, jedná se o výtvor správní praxe, judikatury a nauky.

³²⁸ Ve Švýcarsku jsou jak federální, tak kantonální soudci voleni parlamentem. V případě federálních soudů na 6 let, v kantonu Fribourg na definitivu a po konzultaci s Radou soudnictví. Kariérní řád se odvíjí zejména od gentlemenských dohod politických stran. Každá navrhne počet „svých“ soudců, který je odvozen od výsledku voleb. Je zvykem soudce volit opakovaně, aby byla zajištěna jeho nezávislost. Je nepsaným zvykem, že federálním soudcem je zvolen ten, kdo již dříve soudcoval na úrovni kantonu, nebo má jinou obdobně významnou právní praxi. Strany se vzájemně kontrolují, zda nejsou navrhovány osoby zjevně nevhodné.

³²⁹ Zejména *Loi du 31 mai 2010 sur la justice (RSF 130.1)*. Disciplinární dozor a dozor nad státní správou soudů náleží Radě soudnictví (*Conseil de la magistrature*), nezávislý orgán parlamentem volených zástupců všech právnických profesí. Může udělit disciplinární trest nebo navrhnout odvolání z funkce, o kterém rozhodne parlament.

³³⁰ Viz TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, Basilej: Schulthess Médias Juridiques SA, 2011, str. 483-485.

3. Srovnání s českým správním řádem a některými instituty soudního řádu správního

O našem správním řádu bylo již napsáno mnoho článků a komentářů. Totéž platí o těch institutech soudního řádu správního, které odpovídají úpravě správního soudnictví obsažené v PA a CPJA. Proto se v této části práce zaměříme na srovnání těch rozdílů mezi českými a švýcarskými předpisy, které lze považovat za nejdůležitější. Prvně se budeme zabývat rozdíly v obsahu jednotlivých správních řádů a následně probereme rozdíl mezi českým systémem několika správních žalob a švýcarským jednotným opravným prostředkem (*recours*).

3.1. Srovnání s českým správním řádem

Nezbytným východiskem pro komparaci správních řádů je právě řadě rozdílný historický vývoj, který byl v českém případě mnohem pestřejší a předznamenal i současnou podobu právní úpravy. Dále se zaměříme na rozdíly v obsahu a celkovém pojetí správního řízení a konečně se soustředíme na vybrané klíčové instituty, jako jsou účastníci řízení, přezkumné řízení a zásada dvojinstančnosti.

3.1.1. Historický vývoj správního řízení na našem území

Na našem území má kodifikace správního řízení delší tradici nežli ve Švýcarsku³³¹, první byť částečnou kodifikaci lze datovat již do roku 1928. Ke stavu právní úpravy za Rakouska a první republiky Hoetzel uvádí³³², že s výjimkou úpravy vládního nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení) se jedná o úpravu nedostatečnou (zpravidla různé interní instrukce či ustanovení v jednotlivých hmotněprávních předpisech). Vytýká nedostatečnost všeobecných procesních norem a přílišnou roztříštěnost právní úpravy. „*Všeobecných předpisů procesních je netoliko málo, ale předpisy ty jsou nadto velice nedostatečné, nechávající bez povšimnutí důležité otázky, bez jichž řádné úpravy nelze si představití řádný proces soudní. Sporadičnost a povšechnost všeobecných předpisů vysvětluje se do jisté míry velikou rozmanitostí správních poměrů, které nesnesou podrobné procesní unifikace. Týmž úpravami se vysvětluje, že s procesními*

³³¹ Viz 2.1.1. Prameny správního práva procesního, působnost správních řádů.

³³² Viz HOETZEL, Jiří, heslo „řízení správní“ ve *Slovník veřejného práva československého*, svazek III. (P-R), reprint původního vydání, EUROLEX BOHEMIA s.r.o., Praha 2000, str. 920-923.

*normami se shledáváme v jednotlivých zákonech správních, které pro svou potřebu řeší některé otázky formálního rázu tak, jak toho právě vyžaduje zvláštní povaha té které právní materie. Tím zavedena byla u nás veliká roztržičnost a nejednotnost procesního práva správního (až zbytečně nejednoduše řešeny jsou tu i otázky, které by snesly jednotnější úpravu, srov. rekursní lhůty, počet instancí).*³³³ Hoetzel dále vysvětluje, že při chaotické úpravě správního řízení vzrůstá důležitost judikatury správního soudu (tedy obdobná situace, jako v případě stručného švýcarského PA či stavu před jeho vydáním). Dle jeho mínění měla být již tato první úprava provedena zákonem a to nejen kvůli prestiži veřejné správy, ale i kvůli možnosti sjednotit správní řízení do jednoho uceleného kodexu. Vládní nařízení č. 8/1928 Sb. se totiž netýkalo trestního řízení správního, ani řízení před jinými nežli politickými úřady. Dodejme, že toto nařízení představovalo úpravu relativně podrobnou a formální.

Historickou cestu k přijetí našeho současného zákona č. 500/2004 Sb., správní řád popisuje Kaucký³³⁴. Další úpravou byl zjednodušený správní řád pro obce z roku 1944 (nařízení ministra vnitra č. 150/1944 Sb., o obecním správním řízení). Nařízení vlády č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád) nahradilo výše zmíněné vládní nařízení č. 8/1928 Sb. Tento správní řád svou stručností (pouze 53 paragrafů) připomínal švýcarský PA, na rozdíl od něj však obsahoval odkazy na komunistickou ideologii³³⁵. Alespoň stručně zmiňme, co o něm uvádí Šouša³³⁶: „*Nové normy správního práva (procesního) byly jednoduché, obecné, přehledné, srozumitelné*³³⁷ a vztahovaly se na všechny případy, v nichž rozhodovaly o právech nebo povinnostech účastníků řízení výkonné orgány (...).“ Maximálně byly odbourány právní domněnky a fikce, upřednostňovalo se zahájení řízení na návrh. Byla výrazně omezena nezbytnost formálních náležitostí úkonů účastníků řízení. Řízení nebylo koncentrované a řídilo se zásadou materiální pravdy a principem úplné apelace. Vzhledem k tehdejšímu totalitnímu režimu však nebyla litera vládního nařízení respektována. Nutno též připomenout hypertrofii podzákoných právních předpisů

³³³ Viz HOETZEL, Jiří, heslo „řízení správní“ ve *Slovník veřejného práva československého*, svazek III. (P-R), reprint původního vydání, EUROLEX BOHEMIA s.r.o., Praha 2000, str. 921.

³³⁴ Viz KAUCKÝ, Jiří, stať *Historie přípravy správního řádu* ve sborníku *Správní řád 10 let v akci (Jiří Rajchl ed.)*, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Praha 2016, str. 7-19. Z této stati vychází celé toto pojednání o předchůdcích SprŘ.

³³⁵ Viz např. § 3 odst. 1 „*Správní orgány využívají řízení k prohlubování svého spojení s lidem a k prohlubování důvěry pracujících v lidovědemokratický státní aparát. V řízení postupují v těsné součinnosti s pracujícími, podporují jejich iniciativu a opírají se o jejich pomoc a podněty.*“

³³⁶ Viz ŠOUŠA, Jiří v *Dějiny československého práva 1945-1989*, Jan Kuklík a kolektiv, Auditorium, Praha 2011, str. 201, 202.

³³⁷ Pro zajímavost vhodné uvést, že autor švýcarského občanského zákoníku z roku 1907 Eugen Huber prokládal, že zákony je třeba psát tak, aby si je mohl přečíst i obyčejný sedlák. V opačném případě nelze zákon považovat za skutečně demokratický. Podobnost s výrokem Klementa Gottwalda o zákonech, kterým by měla rozumět i kuchařka, je čistě náhodná. Duchem Huberova výroku se řídí i švýcarské správní právo.

upravujících hmotné právo. Nyní zpět k výkladu Kauckého, který za zásadní přelom považuje nařízení vlády č. 91/1960 Sb., o správním řízení. Toto nařízení má jen 33 paragrafů. Je spíše toliko stručnou proklamací vycházející z dobové teorie o odumírání práva a v praxi se neosvědčilo.

První zákonnou úpravu správního řízení u nás byl zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), který na sousedním Slovensku platí dodnes. Podle Kauckého³³⁸ se „*autorům tohoto zákona podařilo připravit technicky velmi dobrou, na tehdejší dobu politicky neutrální a dobře vnitřně provázanou právní úpravu, která fakticky beze změn a dokonce bez terminologických korekcí, kterými po roce 1990 prošly ostatní kodexové úpravy, přetrvala v účinnosti dlouhých (neuvěřitelných) 37 let.*“ Zákon byl pojat coby obecná úprava pro všechna správní řízení. Jeho problémem však bylo, že neobsahoval některou právní úpravu jdoucí nad rámec „klasického“ řízení o vydání správního rozhodnutí (např. obdoba částí třetí a čtvrté současného správního řádu). Proto se již na sklonku minulého režimu uvažovalo o vypracování nového správního řádu.

Práce na současném správním řádu byly zahájeny již v roce 1998 a původním termínem jejich dokončení byl rok 2001 společně s vydáním soudního řádu správního. Staša uvádí³³⁹, že nový správní řád byl již od počátku chápán jako obecná úprava uskutečňování forem veřejnoprávní správní činnosti směřující zásadně vně veřejné správy. Bylo samozřejmě jasné, že vedle této obecné úpravy bude muset existovat i úprava zvláštní vzhledem k širokému rozsahu správní činnosti. Podrobnost úpravy byla určena heslem „více úpravy = méně problémů“ (tj. instruktivní pojetí předpisu).

Obecná část důvodové zprávy coby hlavní inspirační vzor nového správního řádu uvádí již zmíněné vládní nařízení č. 8/1928 Sb., které „*nebylo doposud po stránce obsahové ani po stránce legislativně technické formy překonáno*“. Správní řády z let 1955 a 1960 označuje za jednoznačně horší. Správnímu řádu z roku 1967 je vytýkáno, že dostatečně neupravuje všechny zvláštní formy správní činnosti (Vedral dokonce tvrdí³⁴⁰, že z tohoto důvodu nebyl správní řád v dostatečném souladu se zásadou legality a možná by byl jednoho dne zrušen obdobně jako pátá část OSŘ nálezem ÚS č. 276/2001 Sb.), dále stále obsahuje „pokrokové“ pojmosloví let šedesátých. Kritizovány jsou i konkrétní instituty, například příliš

³³⁸ Viz KAUCKÝ, Jiří, stať *Historie přípravy správního řádu* ve sborníku *Správní řád 10 let v akci* (Jiří Rajchl ed.), Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Praha 2016, str. 11.

³³⁹ Viz STAŠA, Josef, stať *Modelová představa a realita správního řádu* ve sborníku *Správní řád 10 let v akci* (Jiří Rajchl ed.), Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Praha 2016, str. 20-38.

³⁴⁰ Viz VEDRAL, Josef, *Správní řád komentář*, II. vydání, Polygon, Praha 2012, str. 150.

rovnostářské postavení účastníků řízení bez ohledu na jejich vztah k věci samé, kdy i osoba mající na věci velmi slabý zájem dokáže řízení účinně blokovat. Důraz je kladen na použitelnost nového správního řádu pro potřeby aplikace práva Evropské unie a dále jeho možné využití pro skoro všechny formy správní činnosti, aby se předcházelo nejasnostem ohledně procesních postupů. Závěrem obecné části se důvodová zpráva hlásí k inspiraci nejenom prvorepublikovou úpravou a judikaturou Nejvyššího správního soudu Republiky Československé, ale i úpravou polskou, německou, rakouskou, nizozemskou a tzv. evropským správním právem. Částečně se vychází z předchozího správního řádu, občanského soudního řádu, trestního řádu a daňového řádu. Nezbytnost nové úpravy je spatřována v nemožnosti starý správní řád toliko novelizovat, jelikož vychází ze zcela odlišné koncepce.

3.1.2. Rozdílný rozsah úpravy

Český správní řád je předpisem, který se snaží obecně kodifikovat většinu forem správní činnosti. PA a CPJA se naopak soustřeďují toliko na ty procesy, jež vedou k vydání správního rozhodnutí, jeho přezkumu, obnově řízení či upravují soudní řízení správní (PA coby subsidiární předpis k LTAF).

V PA a CPJA nenajdeme obdobu části třetí a čtvrté našeho správního řádu. Postavení dotčených orgánů, stanoviska, závazná stanoviska, vyjádření, osvědčení a sdělení upravují zvláštní zákony. U stanovisek a závazných stanovisek není nikde přesně upraven procesní postup vedoucí k jejich vydání či přezkumu, učebnice se touto problematikou nezabývají. Neexistuje přesná obdoba pojmu „závazného stanoviska“. Francouzské znění správních předpisů užívá pojmu *avis* či *préavis*, tedy stanoviska „bez přívlastku“. Z dikce předpisů pak plyne, zda některá stanoviska jsou závazná či nezávazná. *Préavis* je zpravidla nezávazné stanovisko, *avis* je spíše závazné stanovisko. Například z dikce čl. 94 *Règlement d'exécution du 1^{er} décembre 2009 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSF 710.11*, prováděcí vyhláška ke stavebnímu zákonu kantonu Fribourg) lze usoudit, že tento rozdíl není tak ostrý – coby *préavis* jsou označena jak vyjádření obce coby účastníka stavebního řízení, tak stanoviska dotčených správních orgánů. Jelikož je možné postupovat bez *préavis* dotčených správních orgánů, jde zjevně o nezávazná stanoviska. Pokračovat však nelze bez podkladových správních rozhodnutí (*décisions préalable*). V téže vyhlášce podle čl. 85 odst. 2 vydá prefekt *avis* pro potřeby stavebního úřadu obecního úřadu, kterým určí, zda bude stavební záměr posuzován v běžném či zjednodušeném režimu. Toto stanovisko je závazné, úřad prefekta je coby stavební úřad nadřízený obecnímu úřadu. Podkladová správní

rozhodnutí fungují stejně jako u nás (např. povolení k odlesnění, plocha lesa je velice přísně chráněna a zmenšena může být jen ve výjimečných případech³⁴¹). Koordinace správních orgánů je více založena na neformálních schopnostech úředních osob a hierarchii správních orgánů podle předpisů upravujících organizaci veřejné správy nežli na podrobné procesní úpravě. Výjimkou z neformální úpravy například je oblast stavebnictví, kde zpravidla každý kanton určí jeden správní orgán, jehož prací je „obíhat úřady“ – žádost o stavební povolení namnoží a rozešle všem dotčeným správním orgánům, jejichž vyjádření je potřeba.

Nutnost výkladem dovozovat, zda se jedná či nejedná o závazné stanovisko, trochu snižuje procesní přehlednost. Český zákonodárce rovněž není vždy důsledný při odlišování stanovisek a závazných stanovisek, zejména v zákonech vydaných před vstupem nového správního řádu v účinnost³⁴². Občas užívá pojmem stanoviska, které není označeno coby závazné stanovisko podle dikce § 149 SprŘ, ale přesto jde o stanovisko, které závazné je. Například § 44 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích stanovuje, že souhlasy a stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu nebo územní souhlas anebo ohlášení stavby jsou závazným stanoviskem s výjimkou § 16 odst. 2. Obdobně § 4 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon zmiňuje „stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jejichž obsah je závazný pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy podle tohoto zákona.“ Souhlas vodoprávního úřadu s provedením stavby v pasivní zóně záplavového území podle § 17 odst. 1 písm. c) zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon coby podkladový správní akt pro konečné rozhodnutí (stavební povolení) též není označen jako závazné stanovisko, ale judikatura a správní praxe na něj tak pohlíží (viz např. rozsudek NSS č. j. 6 As 129/2016-35 ze dne 17. 1. 2017). Rozsudek NSS č. j. 4 As 52/2012-26 ze dne 29. 11. 2012 všeobecně vysvětluje, že podřazení správního aktu pod pojem závazného stanoviska ve smyslu § 149 SprŘ je třeba provést podle toho, zda skutečně má stejné právní účinky jako závazné stanovisko (tj. je závazný pro správní orgán rozhodující ve věci samé). Formální označení nehraje roli. Tato pojmová nejednotnost je vzhledem k rozsahu veřejnoprávní regulace správnímu právu vlastní, není však žádoucí z důvodu procesní přehlednosti.

Náš SprŘ rovněž výslovně upravuje dokazování, odpadá tak subsidiární použití předpisů občanského soudního řízení.

³⁴¹ Viz *Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (RS 921.0)*.

³⁴² Správní řád č. 71/1967 Sb. pojem závazného stanoviska neznal.

Dále PA a CPJA neupravují veřejnoprávní smlouvy. Švýcarské právo obsahuje jen velmi málo pozitivní úpravy veřejnoprávních smluv³⁴³. Není-li veřejnoprávní smlouva upravena ad hoc ve zvláštním zákoně³⁴⁴, použije se podpůrně úprava *Code des obligations*³⁴⁵. *Tribunal fédéral* ve věci ATF 105 Ia 207 použil obecná ustanovení občanského práva týkající se vad souhlasu při uzavírání smlouvy a dále dovodil, že občanské právo se coby právo obecné použije podpůrně vždy, nemá-li daná veřejnoprávní smlouva vlastní přesnou úpravu. Část pátá SprŘ je v tomto směru přesnější – české veřejnoprávní smlouvy mají jasně danou obecnou úpravu. Podle § 161 SprŘ může zvláštní zákon stanovit, že veřejnoprávní smlouva nahradí správní rozhodnutí. S výjimkou koncesí majících povahu smíšeného správního aktu (*acte mixte*)³⁴⁶, kdy je část koncese předmětem dohody a část předmětem vrchnostenského rozhodnutí, nezná švýcarské správní právo možnost nahrazení rozhodnutí veřejnoprávní smlouvou³⁴⁷.

V případě opatření obecné povahy³⁴⁸ je pro českou právní úpravu charakteristické zdůraznění formálního pojetí, kdy je opatření obecné povahy takto zákonem přímo označeno (viz § 171 SprŘ). Judikatura však toto pojetí zpochybnila a přiklonila se k pojetí materiálnímu (viz náleží Ústavního soudu č. j. Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008). I když Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 Ao 1/2005-98 ze dne 27. 9. 2005 zmiňuje, že naše pojetí opatření obecné povahy má ke švýcarskému pojetí blíže nežli k pojetí německému, přesto je zde však jeden rozdíl – ani PA, ani CPJA pro všeobecné rozhodnutí (*décision générale*) neznají zvláštní procesní úpravu obdobou §§ 172, 173, 174 SprŘ. Vyjma povinnosti doručování vyhláškou (viz čl. 30a PA, v CPJA není výslovně zmíněno). Ba, neznají ani formální označení *décision générale*! S takto pojatým opatřením obecné povahy se pak zachází úplně stejně, jako kdyby šlo o správní rozhodnutí. Výjimkou je pouze úprava doručování veřejnou vyhláškou.

V českém správním řízení nad rámec SprŘ existuje „non-rozhodnutí“ coby správní akt podle části čtvrté SprŘ, který je vydáván toliko na základě správního postupu a nikoliv správního řízení. Tato „non-rozhodnutí“ však přeci jenom zakládají, mění nebo ruší práva

³⁴³ Viz DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 372.

³⁴⁴ Viz například čl. 38 a následující *Loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques (RS 721.80)*. Udělená koncese je smíšený správní akt obsahující prvku smlouvy a správního rozhodnutí.

³⁴⁵ Zákoník navazující na *Code civile suisse*, upravuje závazky a právnícké osoby (zejména obchodní korporace).

³⁴⁶ Viz DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, str. 488-518.

³⁴⁷ Alespoň jsem na tuto možnost nikde nenarazil.

³⁴⁸ Viz kapitola 2.2.6. Opatření obecné povahy.

anebo povinnosti jmenovitě určené osoby (viz § 9 SprŘ). Typicky půjde o různé formy souhlasů ve stavebním právu³⁴⁹, o kterých zákon výslovně stanovuje, že nejsou rozhodnutím (územní souhlas, ohlášení stavby, kolaudační souhlas apod.). Procesním problémům, které z toho plynou pro soudní přezkum, se budeme věnovat v kapitole „3.2.1. České správní žaloby a problém volby žalobního typu“. Jelikož jsem ani v učebnici profesora Bovaye³⁵⁰, která je nejobsáhlejší dílem věnovaným švýcarskému správnímu řízení, na obdobný problém nenarazil, předpokládám, že není ve švýcarském správním právu relevantní³⁵¹. Slabina „non-rozhodnutí“ spočívá v tom, že proti němu není odvolání, ale lze toliko dát podnět k přezkumu nebo podat správní žalobu proti nezákonnému zásahu. Rovněž jde o zbytečně vytvořený druh správního aktu vnášející teoretickou složitost do procesních předpisů, jež jsou určeny především pro neprávnický. Praktický účinek je shodný jako vydání „klasického“ správního rozhodnutí.

V případě českého správního řádu je třeba pozitivně hodnotit to, že v hlavě XI části druhé obsahuje pečlivější úpravu nežli PA a CPJA³⁵², kde jde o záležitost obecné klauzule čl. 41 až čl. 43 PA (případně čl. 73 CPJA) s výjimkou exekuce peněžité pohledávky³⁵³ či odkazu na normy trestního práva správního i soudního. Přesná úprava exekuce prováděné přímým vynucením obdobná § 120 až § 128 SprŘ chybí. Předpokládám, že 50 let účinnosti této úpravy v PA je dáno tím, že švýcarští úředníci své pravomoci prostě nezneužívají a dělají málo chyb. Tudíž není podrobnější úprava potřeba. Česká úprava podrobně rozvádí, co si může úředník při vynucování nedobrovolného plnění povinností dovolit, což je důležité s ohledem na ochranu nejen procesních práv povinného.

3.1.3. Rozdílné pojetí předpisu: instruktivní x obecné klauzule

Zásadním rozdílem mezi českou a švýcarskou úpravou správního řízení je rozdílná „normativní hustota“ a hustota textu vůbec. Český zákonodárce vždy vše upravuje velice pečlivě a do detailu. Například pro postup před vydáním opatření obecné povahy § 172 SprŘ přesně stanovuje, jak a kde má být návrh vyvěšen na úředních deskách. Naopak čl. 30a PA dává správnímu orgánu volnost v tom, jakým způsobem bude dotčené osoby informovat: povinná je toliko publikace v úředním věstníku. Ještě větší rozdíl najdeme v úpravě přibírání

³⁴⁹ Viz zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

³⁵⁰ Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015.

³⁵¹ Pan Dr. iur. et JUDr. Jaroslav Vondráček, Ph.D. mi říkal, že se za svého působení ve švýcarské státní správě rovněž s ničím podobným nesešel.

³⁵² Viz kapitola 2.4.3. Správní exekuce.

³⁵³ Zde se postupuje podle *Loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (RS 281.1)*.

tlumočnicka. Ustanovení § 16 odst. 2 až 5 SprŘ velice podrobně upravují, kdy tak je třeba učinit. PA stanovuje prakticky totéž v čl. 33a odst. 4: „*Je-li to nutné, správní orgán přibere k řízení tlumočnicka.*“ Taktéž čl. 39 odst. 3 CPJA stanovuje: „*Je-li to nutné a v rozsahu, v jakém na tento úkol správní orgán sám nestačí, přizve se k řízení tlumočnick.*“ CPJA je však více instruktivní nežli PA a jeho ustanovení čl. 36 až 39 CPJA o jazyku vedení řízení jsou podrobnější, nežli čl. 33a PA. Řešena je zejména otázka, zda se řízení vede německy či francouzsky. Vzhledem k rozsáhlosti a zároveň obtížné exaktní uchopitelnosti tohoto rozdílu v pojetí správních řádů je tato kapitola spíše méně formálním zamyšlením.

Staša popisuje³⁵⁴ český správní řád coby instruktivní předpis v duchu motto „více úpravy = méně problémů“. Tento přístup zákonodárce zvolil proto, že správní právo aplikují většinou neprávnicki. V průběhu příprav správního řádu bylo poukazováno na souběžně vznikající finský *Hallintolaki/Forvaltingslag (434/2003)*³⁵⁵, který je podobně jako švýcarské PA stručným předpisem upravujícím jen to nejdůležitější pro potřeby dvojinstačního správního řízení. Staša dále uvádí, že při přípravě správního řádu vyvstaly mnohé kontroverze týkající se počtu paragrafů či úvah o tom, jak moc má být správní právo procesní dotvářeno správní praxí a judikaturou. Dle Staši je nutné brát v úvahu, že rubem procesní podrobnosti je zvýšené riziko procesních pochybení, ke kterému v praxi skutečně dochází.

Čebišová uvádí³⁵⁶, že právě kvůli své rozsáhlosti a složitosti se nový SprŘ již v počátcích setkával s kritikou, která se dle jejího mínění dnes aktualizuje s tím, jak narůstá rozsah správní agendy. Například v souvislosti se zákonem o státní službě³⁵⁷ se objevily stížnosti na přetěžování představených a služebních orgánů, protože i bagatelní rozhodnutí je třeba provést rozhodnutím dle správního řádu. V zahraničí se přitom šíří idea omezování přílišného formalismu. „*K doplňování a zpodrobnování právní regulace by se přitom mělo sahat s velkou obezřetností. Když se zamyslíme nad vývojem správního práva, uvědomíme si tendenci k připodobňování – správního řízení soudnímu, vnitřních poměrů v úřadech, řídicích vztahů ke vztahům právním, vztahům mezi veřejnou správou a nepodřízenými fyzickými a právníckými osobami. Nasazujeme složitá pravidla, vyžadující právníckou kvalifikaci, na běžné případy. A pokud se dva vysocí funkcionáři (služební orgán a náměstek pro státní službu) nedohodnou ve věci souladu služebního předpisu – předpisu, který „stanoví*

³⁵⁴ Viz STAŠA, Josef, stať *Modelová představa a realita správního řádu* ve sborníku *Správní řád 10 let v akci* (Jiří Rajchl ed.), Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Praha 2016, str. 35.

³⁵⁵ Pro zajímavost jsem si přečetl anglický překlad.

³⁵⁶ Viz ČEBIŠOVÁ, Taisa, stať *K pojmu úřední osoba a ke správnímu řádu v další vývojové etapě* ve sborníku *Správní řád 10 let v akci* (Jiří Rajchl ed.), Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Praha 2016, str. 113-115.

³⁵⁷ Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě.

organizační věci služby“! – s právními předpisy, rozhodovat bude nikoliv služebně nadřízený náměstek pro státní službu, nýbrž správní soud.“³⁵⁸ Čebišová dále upozorňuje, že správa má být jednoduchá, efektivní, pohotová. Vnitřní organizace a záležitosti nesmějí vyčerpávat kapacity správních úřadů na úkor služby občanům. Fungování veřejné správy nemá být dle jejího mínění přetěžováno formálními pravidly.

K instruktivnosti českého správního řádu uvádí důvodová zpráva s ohledem na hodnocení správního řádu z roku 1967 toto: „*Za spornou lze rovněž považovat nedostatečnou propracovanost řízení v prvním stupni. Odborná erudovanost účastníků řízení i správních orgánů nebývá na takové výši, aby garantovala formální správnost řízení. Z těchto důvodů často dochází ke zbytečným formálním pochybením jak stran, tak rozhodujících orgánů. Náročné normy evropského práva, které po našem vstupu do EU budou z části platit přímo a jimž se již nyní náš právní řád v rámci harmonizace přibližuje, vyžadují přesný, jasný a relativně podrobný proces nejen v řízení před soudy, ale zejména ve správním řízení.*“ Správní řád EU v době psaní důvodové zprávy neexistoval, místo něj platila a platí směs judikatury, odvětvových procesních úprav, interních instrukcí apod.³⁵⁹ Nyní (8. 3. 2018) tento návrh z pera Evropského parlamentu teprve čeká na své projednání a schválení. S výjimkou pro tento typ předpisu netradičně dlouhé preambule (cca 1/3 předpisu) se jedná o ten typ úpravy správního řízení, který jde co nejstručněji cestou podobně jako PA, CPJA, SprŘ z roku 1955 či finský *Hallintolaki/Forvaltingslag* (434/2003). Samotná preambule „*Návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o správním postupu orgánů, institucí a jiných subjektů Evropské unie*“ v bodě 11 varuje, že „*nadbytek pravidel a postupů, stejně jako jejich nedostatek, může vést k nesprávnému úřednímu postupu*“. Je tedy zvláštní odvozovat podrobnost SprŘ od práva EU, když evropské správní řízení tou dobou trpělo až přílišnou neformálností a roztržitostí, kterou kritizuje i tato preambule.

Vhodno stručně nastínit, jak vypadá švýcarské správní právo hmotné a nejen úprava správního řízení³⁶⁰. Švýcarský zákonodárce vždy užívá co možná nejkratší, nejsrozumitelnější a k jádru věci mířící formulace. Množství definic je omezeno na nezbytně nutné minimum, odpadají ustanovení definující věci všem známé, jako jsou vraky motorových vozidel či

³⁵⁸ Viz ČEBIŠOVÁ, Taisa, stať *K pojmu úřední osoba a ke správnímu řádu v další vývojové etapě* ve sborníku *Správní řád 10 let v akci* (Jiří Rajchl ed.), Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Praha 2016, str. 114.

³⁵⁹ Viz PÍTROVÁ, Lenka, stať *Evropský správní řád* ve sborníku *Správní řád 10 let v akci* (Jiří Rajchl ed.), Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Praha 2016, str. 240-250.

³⁶⁰ V ak. roce 2016/2017 jsem na *Université de Fribourg* absolvoval kurzy správního práva: obecná část, vybrané kapitoly ze zvláštní části – zejména právo stavební a související předpisy. O seminářích bylo třeba řešit z praxe a judikatury vycházející cvičné příklady. Z této zkušenosti zde vycházím.

povodně³⁶¹. Rovněž formy správní činnosti a procesní úprava se snaží být co možná nejpřívětivější s ohledem na to, že uživatelem správního práva je většinou neprávnik. Podrobné a komplikované jsou pouze ty správní předpisy, kde je podrobnost vyžadována technickou a praktickou nutností. V případě potřeby je podrobnější úprava procesních a technických věcí ponechána vyhláše (např. stavební právo, ochrana životního prostředí). Z federálního uspořádání Švýcarska však pramení kvantitativní složitost správního práva: každý kanton má vlastní stavební zákon, vlastní správní řád, vlastní zákon o vyvlastnění, vlastní zákon o náhradě škody způsobené nesprávným úředním postupem, vlastní uspořádání veřejné správy apod. Zákonodárce se však snaží tyto potíže minimalizovat tím, že jedna materie pokud možno není regulována vícekrát. Například ochrana před zastavováním příliš rozsáhlých ploch zemědělské půdy se řeší přísnou úpravou na úrovni územního plánování³⁶², odpadá obdoba našich souhlasů o vynětí zemědělského půdního fondu³⁶³. Stručnost úpravy je doprovázena velkým důrazem na znalost základních zásad správního práva a jejich aplikování v praxi. Dle mínění Vondráčka³⁶⁴ může švýcarské správní právo takto vypadat i proto, že se velice dbá o odbornou úroveň úředních osob. Díky tomu není nutné mít tak podrobné předpisy a úředníci přesto vědí, co mají dělat.

Výhodou instruktivního přístupu českého SprŘ je to, že účastník řízení či úředník bez právního vzdělání snadno najdou některé informace. Např. §17 SprŘ stanovuje základní náležitosti spisu (důležitý je zejména pravidelně aktualizovaný spisový přehled), zatímco PA či CPJA takové ustanovení postrádají a věc řeší interní instrukce³⁶⁵. Totéž platí o mlčenlivosti podle § 15 odst. 3 SprŘ či úpravě základních náležitostí protokolu v § 18 SprŘ. Spíše ke škodě je již popsána příliš podrobná úprava jednacího jazyka, s výjimkou „opsání“ práva na užívání jazyka menšiny při úředním styku zaručeného § 9 zákona č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin do ustanovení § 16 odst. 4 SprŘ. Hodí se však úprava nicotnosti správního rozhodnutí § 77 SprŘ, která poskytuje základní vodítka při řešení této důležité otázky (lze však pochybovat o tom, nakolik je vhodné, aby nicotnost byla vždy výslovně prohlášována nadřízeným správním orgánem v řízení o nicotnosti ve smyslu § 77

³⁶¹ Viz § 19 odst. 2 písm. g) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích a § 64 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a změně některých zákonů (vodní zákon).

³⁶² Viz *Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979*, základní rámeček územního plánování pro celé Švýcarsko.

³⁶³ Viz zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

³⁶⁴ Dr. iur. et JUDr. Jaroslav Vondráček, Ph.D. Ve Švýcarsku působil mimo jiné u rozkladové komise federálního ministerstva spravedlnosti. Konzultoval jsem s ním některé věci týkající se švýcarské správní praxe.

³⁶⁵ Literatura se jejich významem nezabývá, tudíž předpokládám, že je minimální.

odst. 2 SprŘ – je opravdu nutné vést řádné správní řízení i o zjevně nicotném nesmyslu?). Švýcarské správní řády obdobné ustanovení nemají a tak je potřeba znát judikaturu.

Rovněž odpadá nutnost hledat důležitá pravidla v jiných předpisech. Zejména jde o úpravu dokazování, kterou SprŘ řeší v § 50 až § 56 bez odkazu na občanský soudní řád po vzoru PA či částečnou úpravou doplněnou o odkaz na občanský soudní řád, jako je tomu v případě CPJA. Na druhou stranu lze považovat za sporné, zda třeba § 29 SprŘ (procesní způsobilost) a § 30 SprŘ (úkony právnické osoby) jsou opravdu nutné, když upozorňují na tu nejobecnější úpravu občanského zákoníku. PA jejich obdobu neobsahuje, čl. 12 odst. 1 CPJA na tyto normy toliko stručně odkazuje. I v případě jiných ustanovení SprŘ by šlo rozporovat, zdali nejsou toliko nadbytečnou kodifikací samozřejmostí (např. prokazování totožnosti průkazem totožnosti podle § 36 odst. 5 SprŘ; povinnost činit podání u věcně a místně příslušného správního orgánu podle § 37 odst. 5 SprŘ). Je však otázka, zda by některé tyto samozřejmosti byl úředník ochoten konat bez zákonného ustanovení (např. PA a CPJA pro řízení nesporné nemají obdobu § 37 odst. 3 SprŘ o opravě vad podání či § 38 odst. 3 SprŘ o předčítání spisu nevidomé osobě). Vtipné je, že PA a CPJA nemají žádné obecné ustanovení upravující moment zahájení řízení (srovnej § 44 a § 46 SprŘ) či výslovnou povinnost o tom strany informovat (§ 47 SprŘ), kterou nahrazuje obecná zásada – právo být slyšen. Podle § 42 SprŘ je správní orgán povinen na podnět odpovědět jen tehdy, je-li o to požádán, což je rovněž příliš formální – správně by měl ze slušnosti odpovědět vždy, není-li podnět zjevně bezpředmětný.

Nevýhodou vyšší míry instruktivnosti je rovněž na některých místech složitější orientace a výklad textu. Např. § 82 odst. 4 SprŘ sice umožňuje účastníkům řízení uvádět v odvolání pouze ty důkazy, které nemohli uvést dříve, ale je zde rozpor s § 89 odst. 2 SprŘ. Má-li správní orgán přezkoumávat soulad napadeného rozhodnutí a řízení, jež mu předcházelo, s právními předpisy, pak zákonitě může vyvstat nutnost provádět nové důkazy navržené účastníky řízení bez ohledu na koncentraci řízení podle § 82 odst. 4 SprŘ. Totéž může vyvstat při přezkumu správnosti rozhodnutí ve veřejném zájmu nad rámec námitek účastníka. Správní řád si zde protirečí – může-li správní orgán zjevně provádět důkazy za účelem provedení přezkumu podle § 89 odst. 2 SprŘ, pak je matoucí, že uvádění těchto je účastníkům řízení zakázáno ustanovením § 82 odst. 4 SprŘ. Instruktivnosti textu navzdory není jasné, co je oním „veřejným zájmem“, který umožní přezkoumat správnost rozhodnutí nad rámec námitek účastníka. Podle mého názoru lze snadno nalézt v souladu s ústavní zásadou materiálního právního státu veřejný zájem například na tom, aby správní orgán

prvého stupně vydával správná rozhodnutí a účastník řízení byl proti jeho případným pochybením chráněn i tehdy, kdy si pro vlastní neznalost složité věci některých chyb nevšiml a všimnout nemohl³⁶⁶. Je zde prostor pro libovůli úředních osob stran toho, nakolik budou k občanům vlídné či nevlídné. § 82 odst. 4 SprŘ je rovněž „obroušen“ § 50 odst. 3 SprŘ, v řízení z moci úřední se při rozhodování o uložení povinnosti § 82 odst. 4 SprŘ nepoužije. O přezkumu rozhodnutí v řízení o odvolání bude ještě řeč v kapitole 3.1.7 Zásada dvojinstančnosti řízení před správním orgánem.

„Složité“ je rovněž řízení o stížnosti podle § 175 SprŘ, kdy si musí občan stěžovat nejprve u správního orgánu, který neplní řádně své povinnosti. Lhůta pro vyřízení činí 60 dnů, tedy správní orgán může svůj špatný postup „přikrýt“ tím, že po šedesáti dnech stížnost nedbale vyřídí jako bezpředmětnou. Teprve pak se lze obrátit na nadřízený správní orgán a opět čekat 60 dnů než bude věc vyřízena³⁶⁷. Tedy celkem nejméně 120 dní do doby, než věc vyřídí nezaujatý správní orgán. Švýcarská neformální úprava čl. 71 odst. 1 PA či čl. 112 odst. 1 CPJA stanovuje: *„Každý může kdykoliv ohlásit nadřízenému správnímu orgánu skutečnosti, které ve veřejném zájmu vyžadují jeho zásah do činnosti podřízeného správního orgánu.“* Je tedy možné psát rovnou nadřízenému správnímu orgánu, což je efektivnější. Úpravu stížnosti podle § 175 SprŘ „zachraňuje“ skutečnost, že její podání není podmínkou pro možnost podat správní žalobu proti nezákonnému zásahu – nejedná se o „jiný právní prostředek ochrany nebo nápravy“ ve smyslu § 85 SŘS (viz rozsudek NSS č. j. 4 Aps 2/2010-44 ze dne 17. 12. 2010), žaloba je pak podle § 56 odst. 3 SŘS přednostně projednána. Touto žalobou však lze hájit toliko veřejná subjektivní práva (viz § 2 a § 82 SŘS), ochrany zákonnosti se tak může na svém veřejném subjektivním právu nijak nedotčená osoba dožadovat toliko podáním stížnosti podle § 175 SprŘ. Jak osvětluje NSS v rozsudku č. j. 5 As 38/2009 ze dne 30. 11. 2009, na vyřízení stížnosti není právní nárok, učinění jakýkoliv kroků závisí na výlučném posouzení správního orgánu. Totéž dle rozsudku *Tribunal fédéral ATF 139 II 279* platí i pro švýcarskou procesní úpravu.

Zajímavým rozdílem mezi českou a švýcarskou úpravou je i odpověď na otázku, zda mají být v právním předpise upraveny přesné lhůty pro vydávání rozhodnutí či učinění jiných procesních úkonů správními orgány. PA ani CPJA tuto úpravu neznají (toliko lhůty pro

³⁶⁶ Pro zajímavost vhodné zmínit, že podle NSS se poučovací povinnost správního orgánu podle § 4 odst. 2 SprŘ vztahuje toliko na věci procesní. Viz rozsudek č. j. 1 As 30/2008-49 bod 12 ze dne 11. 9. 2008.

³⁶⁷ Zde vycházím z osobní zkušenosti. Nedbalým vyřízením stížnosti stavební úřad získal nejméně oněch 120 dní, kdy mohl stavitel užívat černou stavbu a mít neoprávněné zisky. Teprve poté mu tento postup krajský úřad zakázal. Kdyby se stavební úřad rozhodl toto své pochybení zopakovat, opět je zde dalších nejméně 120 dní, které dělí stavitele od zásahu krajského úřadu.

podání rekurzu), zná ji však zvláštní úprava těch oblastí veřejné správy, kde je třeba zvýšeně dbát o rychlost rozhodování. Tak například federální nařízení vlády *Ordonnance du 25 mai 2011 sur les principes set les délais d'ordre relatifs aux procédures d'autorisation (RS 172.010.14)* stanovuje pořádkovou lhůtu 40 dnů pro vyřizování žádostí v oblasti finančního práva a ochrany hospodářské soutěže. Náš správní řád v § 71 SprŘ stanovuje obecnou lhůtu 30 dnů pro vydání rozhodnutí, kterou lze o 30 dní prodloužit ve složitějších případech. Všechny ostatní zákonné lhůty jistě netřeba blíže představovat. Naše správní orgány mají ve zvyku věci vyřizovat vždy posledního dne lhůty bez ohledu na jejich náročnost. Účastník řízení tak má jistotu ohledně toho, jak dlouho zhruba řízení poběží, kdy si může stěžovat na nečinnost apod. Myslím si, že „svázání“ úředních osob lhůtami je v našem případě nutnost. Švýcarský případ si netroufám posoudit, dle Vondráčka³⁶⁸ není absence lhůt ničemu na škodu, je-li důsledně dbáno o disciplínu a odbornost úředních osob.

Asi nejzajímavějším rozdílem v pojetí správních řádů je uspořádání PA (úprava CPJA je podrobnější, leč pořad stručná), kdy řízení v prvním stupni je málo formální s cílem věc rychle a hladce vyřídit s tím, že formality nastanou až při podání opravného prostředku, kdy již je podezření, že „něco nehraje“. Tím je šetřen čas, který by úředník věnoval procesním otázkám, a může se plně soustředit na meritum věci. Obdobnou úpravou by snad šlo odlehčit správní řízení i u nás společně se zavedením jiných zjednodušení (např. v kantonu Fribourg obstarává všechna potřebná stanoviska Služba výstavby a územního plánování³⁶⁹, aby pak žadatel o stavební povolení a prefektura nemuseli „obíhat úřady“ a vše složitě kontrolovat³⁷⁰). Nutno však dodat, že některá zvláštní úprava švýcarského správního práva procesního může být více podrobná a instruktivní nežli PA a CPJA. Například zákony o vyvlastnění (*Loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (RS 711)* a friburský zákon *Loi du 23 février 1984 sur l'expropriation (RSF 76.1)*). Vzhledem k závažnosti zásahu do základního lidského práva je zde správní řízení více podrobně upraveno z důvodu ochrany před zbytečným vyvlastněním či před nedostatečným nahrazením újmy. Je tedy až na drobné výjimky zhruba stejně instruktivní jako u nás.

Hodnocení instruktivnosti či naopak obecnosti správního řádu není jen otázkou teoretickou, závisí také na zkušenostech z praktické aplikace, jejíž hodnocení přesahuje

³⁶⁸ Dr. iur. et JUDr. Jaroslav Vondráček, Ph.D. Ve Švýcarsku působil mimo jiné u rozkladové komise federálního ministerstva spravedlnosti. Konzultoval jsem s ním některé věci týkající se švýcarské správní praxe.

³⁶⁹ *Service des constructions et de l'aménagement*, viz <http://www.fr.ch/seca/fr/pub/index.cfm> (k 20. 11. 2017)

³⁷⁰ Viz čl. 88 až 95 *Règlement d'exécution du 1^{er} décembre 2009 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSF 710.11)*.

možnosti této práce. Teoreticky je možné při srovnání uvést, že CPJA se ze tří zde srovnávaných správních řádů jeví být „přiměřeně instruktivní“, tedy ani příliš stručný, ani příliš podrobný. Při prvním setkání s PA bude asi český právník stejně jako já v šoku z toho, že se podle tak minimalistického předpisu dá vůbec vést správní řízení. Náš správní řád se potom z této perspektivy pro právníky jeví velice dobře čitelný, uspořádaný, srozumitelný, pečlivě pamatující na všechny zásadní momenty, které mohou v řízení nastat. Mám však obavu, že právě tato podrobnost může neprávníkovi činit potíže.

3.1.4. Pojetí definice účastníka řízení

Podrobně rozebratelným příkladem rozdílnosti mezi instruktivností českého správního řádu a větší obecností správních řádů švýcarských je zákonná definice účastníka řízení. O švýcarské úpravě jsme již hovořili v kapitole 2.1.3 *Účastníci správního řízení*. Podle čl. 6 PA „*Účastníky řízení jsou osoby, jejichž práva nebo povinnosti mohou být přijatým rozhodnutím dotčeny, jakož i ostatní osoby, organizace nebo orgány veřejné moci, o nichž zákon stanoví, že proti přijatému rozhodnutí mohou podat opravný prostředek.*“ (obdobně viz čl. 11 CPJA)

Náš správní řád definuje účastníky řízení v § 27 mnohem podrobněji:

„(1) *Účastníky řízení (dále jen „účastník“)* jsou

a) v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu;

b) v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.

(2) *Účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.*

(3) *Účastníky jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mají postavení účastníků podle odstavce 2, ledaže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají; v tom případě mají postavení účastníků podle odstavce 1.*“

Náš SprŘ dále v § 28 až 35 podrobně popisuje procesní určení účastníků, rekapituluje procesní způsobilost a upravuje otázku zastoupení. V PA je obdobou těchto ustanovení toliko čl. 11 a čl. 11a (zastoupení a povinné zastoupení v řízení s větší počtem účastníků). CPJA

stručně v čl. 12 až 14 zmiňuje procesní způsobilost a zastupování včetně řízení s větším počtem účastníků. Přijetí/nepřijetí účastníka do řízení se děje neformalizovaným usnesením. V případě dikce § 28 odst. 1 SprŘ není z textu zcela jasné, kdy lze účastníka odmítnout usnesením a kdy dopisem (viz již citovaná úvaha Čebišové o úskalích podrobnosti právní úpravy). NSS v rozsudku č. j. 2 As 8/2008-39 ze dne 19. 5. 2008 vysvětluje, že se usnesení vydává pouze tehdy, jsou-li zde opravdu pochybnosti. Jinak postačí pouhý dopis (tj. sdělení ve smyslu části čtvrté správního řádu³⁷¹). Podle Vedrala³⁷² je tato nová úprava pružnější nežli správní řád z roku 1967, kdy bylo třeba každou osobu odmítat usnesením a řízení se tím protahovalo.

Úprava v § 14 správního řádu z roku 1967 byla stručnější a více podobná úpravě Švýcarské (nebyla zde obdoba „vedlejšího“ postavení účastníka podle § 27 odst. 2 SprŘ):

„(1) Účastníkem řízení je ten, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny; účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak.

(2) Účastníkem řízení je i ten, komu zvláštní právní předpis takové postavení přiznává.“

Důvodová zpráva k novému SprŘ ohledně institutu účastníka řízení uvádí zejména následující: *„Dalším institutem, který nedokázal reagovat na změnu společenských poměrů, je úprava postavení účastníků bez ohledu na intenzitu jejich vztahu k věci, jejímž důsledkem je na jedné straně to, že v určitých případech se zvláštní právní předpisy snaží maximálně omezit okruh osob, které budou statut účastníka mít (srov. nález Ústavního soudu č. 95/2000 Sb.), a na druhé straně, pokud se někdo, kdo má zájem na výsledku řízení, a to i poměrně slabý, stane účastníkem řízení, dokáže z procesních důvodů velmi účinně řízení blokovat. Toto pojetí nemá v demokratických státech obdoby a i naše platné právo se vůči němu vymezuje (např. postavení poškozeného v trestním řízení).“* O nové koncepci pak uvádí: *„Koncepce účastenství řízení vychází ze zásadní rovnosti všech účastníků, avšak v některých konkrétních procesních situacích reflektuje zvláštní postavení osob, jimž jsou správním aktem ukládány povinnosti nebo přiznávána práva.“*

³⁷¹ Viz VEDRAL, Josef, *Správní řád komentář*, II. vydání, Polygon, Praha 2012, str. 343.

³⁷² Viz VEDRAL, Josef, *Správní řád komentář*, II. vydání, Polygon, Praha 2012, str. 339-346.

Vedral uvádí³⁷³, že z hlediska rozsahu jde o stejné vymezení okruhu osob jako v § 14 SprŘ67. Odlišeni jsou účastníci hlavní (přímí), dotčení (též nepřímí a vedlejší) a účastníci řízení stanovení zákony (není-li stanoveno jinak, mají postavení účastníků podle § 27 odst. 2 SprŘ). Nový SprŘ dává více procesních práv hlavním účastníkům (např. navrhnout ústní jednání podle § 49 odst. 3, příznivější běh lhůty pro odvolání podle § 83 namísto § 84, nabytí plné moci podle § 91 odst. 1 – doručení vedlejším účastníkům nemá vliv). Důvodem je jejich bližší vztah k věci samé a zásada procesní ekonomie. Předcházející úprava tyto rozdíly stírala. V případě dotčených osob podle § 27 odst. 2 SprŘ dochází k obdobným sporům, o jakých jsme hovořili v souvislosti se švýcarskou úpravou. Ne vždy lze objektivně určit, zda je dotčený dostatečně dotčen. Důležitý je hmotněprávní vztah k věci samé a praktická možnost jeho dotčení (viz rozsudek NSS č. j. 6 A 31/2001-91 ze dne 5. 5. 2004). Hrabák a Nahodil shrnují³⁷⁴, že „*Účastníci správního řízení podle odstavce 2 mají veškerá práva, s výjimkou práv podle několika ustanovení správního řádu, která výslovně odlišují procesní situaci účastníků (...)*.“ Smysl dělby účastníků na skupiny osvětlují Jemelka, Pondělíčková a Bohadlo³⁷⁵ „*Správní řád tedy rozlišením účastníků řízení (...) promítá do právní úpravy to, že rozsah procesních práv a povinností účastníků řízení závisí na jejich hmotněprávním poměru k věci, která je předmětem správního řízení. Zároveň zůstává zachována zásada rovnosti účastníků řízení, ovšem vyjádřená již nikoliv jako rovnost absolutní, ale jako rovnost účastníků řízení v těch právech a povinnostech, které jim zákon přiznává.*“

Omezení některých práv u účastníků řízení podle § 27 odst. 2 SprŘ skutečně vede k urychlení řízení. Není třeba jim ustanovit procesního opatrovníka, nemohou požadovat ústní jednání, vyrozumění o zahájení řízení není rozhodné pro zahájení řízení, souhlas není třeba k přerušování řízení z moci úřední, nejsou označeni ve výrokové části rozhodnutí, jejich odvolací lhůta nezávisí na oznámení rozhodnutí, právní moc rozhodnutí o odvolání nezávisí na doručení.

Švýcarská definice je stručnější na úkor nerozlišení účastníků hlavních a vedlejších. Podle mého výkladu lze dovodit, že v některém případě by účastník řízení nesporného nemohl podat opravný prostředek pro nedostatek zájmu hodného ochrany, čímž se omezí možnost obstrukcí. Hypoteticky při stavbě velkého nemocničního areálu bude vlastník domu stojícího v sousedství projektovaného hlavního vchodu sice účastníkem stavebního řízení, ale pro

³⁷³ Viz VEDRAL, Josef, *Správní řád komentář*, II. vydání, Polygon, Praha 2012, str. 329-339.

³⁷⁴ Viz HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš, *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*, 4. Aktualizované vydání, Wolters Kluwer, Praha 2012, str. 102-106.

³⁷⁵ Viz *Správní řád komentář (Jemelka/Pondělíčková/Bohadlo)*, 5. vydání, C.H. Beck, Praha 2013, str. 161-166.

nedostatek dotčení nebude moci rozporovat povolení pro stavbu 600 metrů vzdáleného pavilonu pro duševně nemocné³⁷⁶. V PA a CPJA jsem nenašel důvody pro zavedení švýcarské „obdoby účastníka podle § 27 odst. 2 SprŘ“. Při nižší formálnosti procesu lze obstrukcím bránit poukazem na zásadu dobré víry (zejména případ PA). Z tohoto důvodu je švýcarská úprava elegantnější – účastníci si jsou „více rovni“ a není třeba utvářet kategorií s omezenými procesními právy. Obecnost definice umožňuje pružně přibrat do řízení ty osoby, které mohou být rozhodnutím dotčeny (definice v CPJA či PA platí i pro stavební řízení).

3.1.5. Přezkumné řízení

České a švýcarské přezkumné řízení zasluhují srovnání už jenom z toho důvodu, že v PA není na rozdíl od SprŘ výslovně zmíněno, ale bylo dotvořeno judikaturou (viz kapitoly 2.4.2., 2.4.3.). České přezkumné řízení je dvojinstanční, což plyne z § 97 odst. 2 SprŘ („*Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni...*“, viz např. rozsudek NSS č. j. 7 As 21/2010-232 ze dne 2. 7. 2010). Je tedy přípustné odvolání. V případě § 95 odst. 2 SprŘ je přezkumné řízení druhem autoremedury – správní orgán v něm může své vlastní rozhodnutí změnit, pokud plně vyhoví podnětu účastníka řízení, a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému jinému účastníkovi, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas. Švýcarské přezkumné řízení je rovněž obdobou řízení o změně rozhodnutí (viz např. změna rozhodnutí o vyhlášení rybářského revíru postupem podle § 4 odst. 6 a 7 zákona č. 99/2004 Sb., o rybářství, toto rozhodnutí je však opatřením obecné povahy v materiálním smyslu – švýcarské předpisy však s opatřením obecné povahy/všeobecným rozhodnutím nakládají shodně jako s klasickým správním rozhodnutím).

Vedral uvádí³⁷⁷, že přezkumné řízení se někdy chápe jako mimořádný opravný prostředek směřující proti pravomocným rozhodnutím správních orgánů. Přísně vzato však opravným prostředkem není, protože jde o řízení zahajované z moci úřední, nikoliv na základě aktivní legitimace účastníků řízení (ti dávají pouze podnět). Na jeho zahájení není právní nárok, správní orgán není podnětem vázán. Pokud však po předběžném posouzení věci dojde k důvodným pochybnostem o zákonnosti rozhodnutí, pak přezkumné řízení zahájit musí (viz § 95 odst. 1 SprŘ). Dle Vedrala je v opačném případě nezahájení přezkumného řízení

³⁷⁶ Odvozeno od případu, kdy provozovatel dívčí internátní školy nemohl rozporovat stavbu 600 metrů vzdálené léčebny pro alkoholiky. Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 484. U nás obdobný postup možný podle § 89 odst. 4 či § 114 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), kde je omezeno právo vedlejších účastníků podávat námitky v územním a stavebním řízení.

³⁷⁷ Viz VEDRAL, Josef, *Správní řád komentář*, II. vydání, Polygon, Praha 2012, str. 800-856. Nepřímá citace toliko nejdůležitějších postřehů a názorů komentátora.

nesprávný úřední postup ve smyslu § 13 respektive § 22 zákona č. 82/1998 Sb. a lze se tedy domáhat náhrady takto způsobené škody (nezmiňuje však žádnou judikaturu). § 94 odst. 2 SprŘ chrání práva nabytá v dobré víře: byl-li udělen souhlas k právnímu jednání nebo povolen vklad do práva do katastru nemovitostí, je správní orgán povinen prokázat, že tak nebylo učiněno v dobré víře. V opačném případě nelze přezkumné řízení zahájit. Dále v zájmu právní jistoty nelze přezkoumávat již přezkoumané rozhodnutí. K § 94 odst. 4 SprŘ (*„Jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.“*) Vedral uvádí, že jde o klasickou ochranu dobré víry a právní jistoty, které je zde dána přednost před zásadou legality. Vzhledem k tomu, že přezkumné řízení citelně zasahuje do právní jistoty, si zde jeho výklad zaslouží být obsáhle citován: *„Újmou, která vznikla veřejnému zájmu tím, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, nemůže být sama skutečnost, že rozhodnutí je nezákonné. Někdy se lze totiž setkat s argumentací, že účastník řízení sice nabyl z nezákonného rozhodnutí práva v dobré víře, avšak veřejný zájem na dodržení zásady zákonnosti rozhodnutí správních orgánů musí dostat přednost před ochranou práv nabytých v dobré víře, neboť v případě změny nebo zrušení takového rozhodnutí nepůjde o zjevný nepoměr mezi újmu na právech nabytých v dobré víře a újmu, která vznikla veřejnému zájmu vydáním nezákonného rozhodnutí. Veřejným zájmem obecně zmíněným v § 94 odst. 4 však není (stejně jako v případě § 2 odst. 4) zájem na zákonnosti rozhodnutí správních orgánů. Zásada zákonnosti a zásada ochrany veřejného zájmu jsou dvě různé zásady (§ 2 odst. 1 a § 2 odst. 4) a veřejným zájmem také není cokoli, co za veřejný zájem pokládá správní orgán, ale jen to, co je jako veřejný zájem chráněno zvláštními zákony. Nelze tedy tautologicky argumentovat tím, že nezákonné rozhodnutí se musí zrušit nebo změnit, neboť jeho vydáním vznikla újma veřejnému zájmu na dodržení zásady zákonnosti, když § 94 odst. 4 představuje právě jednu z možných výjimek ze zásady legality ve prospěch zásady ochrany práv nabytých v dobré víře. Zásada ochrany práv nabytých v dobré víře se proto při aplikaci tohoto ustanovení nepoměřuje se zásadou legality, ale s újmu na právech ostatních účastníků správního řízení nebo s újmu veřejnému zájmu podle zvláštního zákona.“*³⁷⁸ (Osobně však nemohu souhlasit s tím, že zásada zákonnosti není jedním z veřejných zájmů. Zejména s poukazem na to, že podle čl. 1 odst. 1 Ústavy je Česká

³⁷⁸ Viz VEDRAL, Josef, *Správní řád komentář*, II. vydání, Polygon, Praha 2012, str. 817, 818.

republika demokratický právní stát.) Vedral dále podotýká, že objektivní lhůta jednoho roku pro zahájení přezkumného řízení je příliš krátká pro případy, kdy se rozhodnutí opíralo o zákon zrušený Ústavním soudem. Považuje však za sporné, zda je i v takovém případě vhodné plošně rušit všechna správní rozhodnutí.

Nevynutitelnost provedení přezkumného správního rozhodnutí cestou správního soudnictví dokládá judikatura (na švýcarské přezkumné řízení též není právní nárok). Rozsudek NSS č. j. 7 As 55/2007-71 ze dne 14. 2. 2008 praví, že přípis, kterým správní orgán odmítl provést přezkumné řízení, je toliko správním aktem podle části čtvrté správního řádu a nepodléhá soudnímu přezkumu³⁷⁹: „*Přezkumné řízení je mimořádným procesním prostředkem dozorčího práva, nikoli opravným prostředkem, jehož pojmovým znakem je založení právního nároku žadatele na meritorní projednání věci. Proto jen v případě, že vůbec bylo řízení nově otevřeno, přichází v úvahu další rozhodnutí, jímž se buď rozhodnutí potvrdí, zruší, nahradí jiným, či změní. Jen takové další rozhodnutí, pokud by zasáhlo do subjektivních oprávnění a povinností účastníka řízení, by bylo rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky uvedené v ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. a bylo by po vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení přezkoumatelné soudem ve správním soudnictví.*“ Stejně tak rozsudek NSS č. j. 9 Ans 1/2008-135 ze dne 22. 5. 2008 vysvětluje, že přezkum rozhodnutí mimo odvolací řízení (terminologie SprŘ67) je dozorčí prostředek nadřízeného správního orgánu a na jeho provedení není právní nárok. Odložení podnětu žádným způsobem nezasahuje do veřejných subjektivních práv žalobce, nelze podat žalobu proti nečinnosti. Tento rozsudek se odvolává na starší usnesení Vrchního soudu v Praze č. j. 6 A 53/97-18 ze dne 27. 2. 1998, kde je zmíněno totéž. Rozsudek NSS č. j. 9 As 25/2008-81 ze dne 5. 6. 2008 řeší procesní situaci, kdy v prvním stupni bylo v přezkumném řízení rozhodnutí vydáno, ale ve druhém stupni bylo toto rozhodnutí zrušeno a řízení zastaveno. V tomto případě opět nárok na soudní ochranu není – tímto zásahem nadřízeného správního orgánu se totiž procesní situace „vynulovala“ do stavu, který zde byl před zahájením přezkumného řízení (nedošlo k úkonu správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS). A jelikož na zahájení přezkumného řízení není právní nárok, nelze hovořit o zásahu do veřejných subjektivních práv žalobce.

Lehce vybočující názor představuje rozsudek NSS č. j. 1 As 36/2011-79 ze dne 19. 5. 2011, který naopak připouští soudní ochranu v případě, že správní orgán zastavil přezkumné

³⁷⁹ V tomto případě byl podnět stejně podán po uplynutí objektivní lhůty 1 roku.

řízení z důvodu ochrany dobré víry postupem podle § 94 odst. 4 SprŘ. Čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod dle soudu zakládá presumpci přezkumu, která zakládá správním soudům právo přezkoumat všechny akty veřejné moci, není-li v zákoně uvedeno jinak. Je tedy nepřipustný jakýkoliv restriktivní výklad, který by vedl k omezení přístupu k soudní ochraně. Je rovněž kritizován dřívější formalistický přístup k tomu, co je a není správní rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS. Tento judikát jako správní rozhodnutí chápe i zastavení přezkumného řízení na základě § 94 odst. 4 SprŘ, protože se negativně projevuje ve sféře žalobce. Současně však potvrzuje předchozí judikaturu – tedy na zahájení přezkumného řízení není právní nárok a přípis o nezahájení není správní rozhodnutí. Taktéž není přezkoumatelné usnesení, kdy nadřízený správní orgán rozhodnutí o přezkumu zruší a řízení zastaví. Zde se správní orgán nachází v režimu absolutní volné úvahy. Tato judikatura však nedopadá na § 94 odst. 4 SprŘ. Ona absolutní volná úvaha správního orgánu se totiž vyčerpává tím, že zahájil přezkumné řízení. Podmínky zastavení podle § 94 odst. 4 SprŘ jsou přesně vymezeny a správní orgán musí v usnesení zdůvodnit, zda jsou naplněny. Jinak se dopouští protiústavní libovůle.

Rozsudek NSS č. j. 6 As 36/2009-162 ze dne 21. 1. 2010 zdůrazňuje, že k odstranění vad slouží řádné opravné prostředky podávané proti nepravomocným rozhodnutím. Přezkumné řízení pak směřuje pouze ke kontrole zákonnosti, nikoliv jiných hledisek správnosti. *„Při využívání § 94 a násl. správního řádu je třeba dbát toho, že každý vrchnostenský správní akt, rozhodnutí, je již pojmově zásahem do subjektivních oprávnění a povinností osoby. Stalo-li se takové rozhodnutí pravomocným, musí státní moc poskytovat výkonu práv účinnou ochranu a jejich nositelům garanci nenarušitelnosti takovýchto práv.(...) Navíc v teorii ani v praxi není zpochybňováno, že výkon státní správy se děje s presumpcí legality a správnosti.(...) Jestliže se rozhodnutí stane pravomocným (...), je jím vázán nejen jeho adresát, ale i jeho původce a rozhodnutí je považováno za zákonné a věcně správné. Je samozřejmé, že právo musí stanovit mechanismy, jak odstranit akty nezákonné, které se staly právem. Tyto mechanismy jsou však výjimkou, jejich uplatnění je vázáno na přísné podmínky a užijí se jen tam, kde zájem na odstranění nezákonnosti vyžaduje prolomení shora naznačených principů, a jen v rozsahu nezbytném k dosažení účelu (zásada ne ultra vires).“*

V případě přezkumného řízení je největší kontroverzí otázka právní jistoty (zejména zásada presumpce správnosti pravomocného správního rozhodnutí) a její konflikt se zájmem na tom, aby správní rozhodnutí byla zákonná a věcně v pořádku. Švýcarské úpravě je třeba

jednoznačně vytknout, že zejména PA nemá přesná pravidla přezkumného řízení (vše stojí na judikatuře), což se mi jeví být v rozporu se zásadou legality. Může snadno dojít k přehlédnutí nějakého zásadního judikátu a z toho plynoucí nespravedlnosti³⁸⁰. Naše objektivní lhůta 1 roku od právní moci správního rozhodnutí pro zahájení přezkumného řízení posiluje právní jistotu na rozdíl od švýcarské „lhůty“, která závisí ryze na volném zvážení zásady legality, veřejného zájmu vůči právní jistotě podle okolností konkrétního případu.

Tento volný přístup však za cenu nižší právní jistoty umožňuje snadno potírat náhodně dodatečně „objevená“ nezákonná rozhodnutí správních orgánů, která významně narušují veřejný zájem. Typicky může jít o případ³⁸¹, kdy obecní úřad „půjde někomu na ruku“ a dovolí mu postavit rodinný bazének na ploše určené pro zemědělství. Plocha pro zemědělství je ve švýcarském územním plánování přísně chráněna, rodinný bazének je stavba rozhodně nepřípustná³⁸² a zvláštní povolení od kantonálního ministerstva žádat nelze. Obecní úřad je věcně a místně příslušný k vydání stavebního povolení pro malý rodinný bazének³⁸³, rozhodnutí tedy není nicotné, ale toliko hrubě nezákonné³⁸⁴. Podle čl. 146 odst. 1 stavebního zákona kantonu Fribourg³⁸⁵ „*Stavební povolení může být zrušeno správním orgánem, který jej udělil, pokud je pro to převažující veřejný zájem.*“ Totéž může provést i nadřízený správní orgán. Bude-li takto hrubě nezákonné správní rozhodnutí odhaleno třeba až za 5 let, stejně bude zrušeno a prefekt vydá rozhodnutí o odstranění stavby (viz čl. 167 odst. 3 stavebního zákona kantonu Fribourg). V případě našeho § 96 odst. 1 SprŘ však již uplynula objektivní lhůta 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci, tedy zjevná protizákonnost zůstane zachována. Pak zbývá již jen žaloba proti rozhodnutí podaná nejvyšším státním zástupcem či veřejným ochráncem práv (viz § 66 SŘS) ve lhůtě 3 let (viz § 72 odst. 2 SŘS), k čemuž ale musí být dán závažný veřejný zájem (a veřejný ochránce práv je na rozdíl od nejvyššího státního zástupce povinen jej soudu prokázat). Jedná se tedy o výjimečný institut, který neslouží k potírání běžných nezákonností. U nás je tedy snazší nechat si stavbu povolit

³⁸⁰ Při prosté četbě zákona se mi existenci přezkumného řízení podařilo přehlédnout úplně, což není dobré.

³⁸¹ Vycházím z cvičného příkladu, který jsme řešili o semináři a pan profesor jej napsal „dle vlastní letité praxe“.

³⁸² Nespadá pod výjimku čl. 16 a čl. 16a *Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700)*.

³⁸³ Viz čl. 85 odst. 1 písm. j) *Règlement d'exécution du 1^{er} décembre 2009 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSF 710.11)* (prováděcí vyhláška ke stavebnímu zákonu kantonu Fribourg) ve spojení s čl. 135 a následujícími upravujícími zjednodušené stavební řízení *Loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSF 710.1)* (stavební zákon kantonu Fribourg).

³⁸⁴ Hlavním důvodem přijetí zákona v sedmdesátých letech bylo omezení záboru stále většího množství úrodné půdy nesystematickou výstavbou a systematizace městské zástavby vůbec, aby nebyla příliš „roztahaná“ do okolní krajiny. Svévola výstavba na ploše pro zemědělství jde tedy ostře proti hodnotám, jež zákon chrání.

³⁸⁵ *Loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSF 710.1)*

v rozporu s územním plánem či provést jinou obdobnou nezákonnost, pokud si nikdo ničeho včas nevšimne.

Jde tedy o otázku spíše filosofickou nežli procesně-technickou. Při nedostatku vlastních praktických zkušeností si netroufám posuzovat, nakolik by delší lhůta pro přezkum správních rozhodnutí byla či nebyla užitečná. Snad by se někdy skutečně mohla hodit při potírání nezákonností při výstavbě v rozporu s územními plány či zákony na ochranu přírody. Proti však mluví zásada presumpce správnosti správního aktu a hrozba jejího přílišného rozvolnění.

3.1.6. Zásada dvojinstančnosti správního řízení

U této zásady si zaslouhuje pozornost srovnání, že české správní řízení je až na zvláštní případ řízení o rozkladu řízením zásadně dvojinstančním. Na tyto dvě instance pak ve správním řízení soudním navazuje krajský soud, Nejvyšší správní soud. V úvahu připadá i ústavní stížnost. Dále je užitečné srovnat, v jakém rozsahu je napadený akt přezkoumáván.

Švýcarské řízení před správními orgány není vždy dvojinstanční

Švýcarské správní řízení není vždy vedeno před dvěma instancemi správních orgánů. Ve federálním správním řízení až na vzácné výjimky nepředchází *Tribunal administratif fédéral* orgán mající možnost a hlavně schopnost plně přezkoumat správní uvážení. *Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001* osvětluje, že v úvahu přicházelo mimo jiné ponechání stávajících kvazisoudních tribunálů (*commissions de recours*) a doplnění této soustavy o správní soud, který by přezkoumával pouze zákonnost. Tato možnost se však ukázala příliš nákladnou a institucionálně složitou, proto došlo k plnému nahrazení správním soudem³⁸⁶. Aby nebyla odňata možnost alespoň v jedné instanci plně přezkoumat správní uvážení, platí pro řízení u *Tribunal administratif fédéral* stejný rozsah přezkumu, jaký měly tribunály. Důvodová zpráva počítá s tím, že soud se sám v rozhodovací praxi omezí a bude přezkoumávat pouze zneužití správního uvážení, k čemuž nakonec i došlo. Zde je důvodová zpráva lehce rozpačitá a není zcela jasně

³⁸⁶ K podobné změně došlo i při reformě rakouského správního soudnictví v roce 2014. Obdobný systém zvláštních senátů složených z právníků a technických odborníků byl zrušen a nahrazen správními soudy, které mohou rozhodnutí správního orgánu změnit a rušit by jej měly jen výjimečně. Pravomoci mají stejné, jako měly zrušené komise, a rovněž je v jejich případě soudní řád správní doplněn subsidiárním použitím správního řádu. Také v Rakousku se řízení před správním soudem chápe jako pokračování správního postupu a důvody ke zrušení dvojinstančního řízení před správními orgány byly rovněž finanční stejně jako ve Švýcarsku. Viz BAUMGARTNER, Christian, *stať Vývoj správního řízení a správního soudnictví v Rakousku* ve sborníku *Správní řád 10 let v akci (Jiří Rajchl ed.)*, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Praha 2016, str. 263-265.

zdůvodněno, proč považuje za správné, že reformou soudnictví došlo k omezení ochrany před nesprávným správním uvážením. Ad hoc je tento problém zajímavě řešen v řízení o vyvlastnění podle *Loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (RS 711)*. Pro potřebu přezkumu rozhodnutí Vyvlastňovací komise je při *Tribunal administratif fédéral* zřízena Vrchní vyvlastňovací komise. Soudce zpravodaj z této komise zvolí tři soudní znalce, kteří pod jeho předsednictvím zasedají obdobně jako soudní senát. Přitom přezkoumají správní uvážení, zejména výši náhrady za vyvlastnění. Je-li to vyžadováno složitostí případu, může si soudce zpravodaj vyžádat znalecký posudek i od jiných soudních znalců (či znaleckého ústavu), kteří nejsou členy Vrchní vyvlastňovací komise. Posudek členů Vrchní vyvlastňovací komise je znaleckým posudkem se vším všudy a po jeho vyhotovení následuje klasické řízení před soudním senátem.

Problém jednoinstančnosti se týká i správního řízení kantonu Fribourg, kde chybí obdoba české rozkladové komise pro kontrolu správního uvážení ústřední státní správy a rozhodnutí prefekta je podrobena rovnou kontrole *Tribunal cantonal*. Zajímavá situace nastává v případě prefekta ve stavebním právu. Povolování staveb podle *Loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSF 710.1)* a prováděcí vyhlášky *Règlement d'exécution du 1^{er} décembre 2009 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSF 710.11)* odlišuje dva základní typy řízení: standardní vedené úřadem prefekta (např. rodinný domek) a zjednodušené vedené radou obce (např. zahradní bazén a jiné drobné stavby a stavební úpravy). Budeme-li tedy chtít postavit na zahradě bazén a v prvním stupni budeme poškozeni špatným správním uvážením, můžeme se odvolat k prefektovi, který smí toto nesprávné správní uvážení plně přezkoumat. Budeme-li však stavět rodinný dům, špatné správní uvážení prefekta již nelze nikde plně přezkoumat. Nižší ochrana občana při vyřizování důležitějšího stavebního povolení je poněkud zvláštní³⁸⁷. *Loi du 23 février 1984 sur l'expropriation (RSF 76.1)* bohužel nezavádí obdobu Vrchní vyvlastňovací komise v řízení před TAF, přezkum rozhodnutí Vyvlastňovací komise je tedy omezen pouze na zákonnost a zjevné zneužití správního uvážení. Vhodno uvést, že kantonální ministerstvo bývá pověřeno vyřizováním záležitostí „*všedního dne*“. Například obdoba našeho souhlasu s vynětím parcely ze zemědělského půdního fondu je ve Švýcarsku řešena na úrovni územního plánování. Je-li parcela součástí plochy pro zemědělství, platí pro stavební

³⁸⁷ Tento paradox mi pan profesor Zufferey z *Université de Fribourg* vysvětlil tím, že tak prostě chtěli uspořádat veřejnou správu a vše je v naprostém pořádku. Stejně tak na dni otevřených dveří TAF mi pan soudce řekl, že zrušení kvazisoudních tribunálů bez odpovídající náhrady není žádný problém. Při činnosti veřejné správy dochází k minimálnímu množství chyb.

činnost přísná omezení, z nichž může být výjimka na základě zákona udělena toliko ministerstvem. Obdobně přísný postup je stanoven i pro odlesnění³⁸⁸. V obou dvou případech může být ochrana před špatným odborným posouzením věci pro žadatele důležitá.

Coby obdoba našeho řízení o rozkladu může sloužit možnost požádat o zrušení či změnu správního rozhodnutí, o čemž jsme již hovořili v souvislosti s řízením přezkumným v kapitole 2.4.2. Připomeňme, že správní soudy mohou přezkoumat správnost zjištění skutkového stavu a na základě chyb v něm napadené rozhodnutí zrušit. Tím je částečně oslaben výše zmíněný problém s absencí druhé instance schopné plně přezkoumat správní uvážení. Pan doktor Vondráček³⁸⁹ mi při konzultaci vysvětlil, že tyto mé shora uvedené obavy o nedostatečnou ochranu před vadným správním uvážením jsou spíše zbytečné. Důvodem je velký důraz na kvalitu úředních osob, kdy se dbá jak o jejich průběžné vzdělání, tak o jejich odpovídající platové ohodnocení. Tím pádem nedochází k tomu, že by některá úřední místa přitahovala lidi neschopné, jejichž chyby je pak třeba u nadřízeného správního orgánu opravovat³⁹⁰.

České rozkladové komise

České správní řízení se vždy řídí zásadou dvojinstančnosti, kterou zakotvuje § 88 odst. 1 SprŘ. Zvláštní úpravou je rozkladové řízení a řízení o stížnosti podle § 175 SprŘ. Právo podat odvolání se ve správním řízení týká jak rozhodnutí ve věci samé, tak procesních usnesení připouští-li to zákon. Odvoláním napadené rozhodnutí se přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak pouze tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.

Při řízení o rozkladu (viz § 152 SprŘ) se v rámci ústředního správního úřadu „vytvoří“ druhá instance, která přezkoumává rozhodnutí v prvním stupni. Jedná se o příslušnost funkční, nikoliv instanční. Adamec uvádí³⁹¹, že první výslovnou kodifikaci zavedl až správní řád z roku 1967, byť právní nauce byl rozklad znám již dříve avšak jako synonymum pro

³⁸⁸ Viz *Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (RS 921.0)*. Lesní zákon je velice přísný a odlesnění připouští jen ve výjimečných případech.

³⁸⁹ Dr. iur. et JUDr. Jaroslav Vondráček, Ph.D. Ve Švýcarsku působil mimo jiné u rozkladové komise federálního ministerstva spravedlnosti. Konzultoval jsem s ním některé věci týkající se švýcarské správní praxe.

³⁹⁰ Drobné zamyšlení: referent zařazený u stavebního úřadu v rámci pověřeného obecního úřadu je 10 platová třída, požaduje se bakalářské vzdělání technického či právního směru. Tedy nástupní plat 18 810 Kč a na průměrnou mzdu okolo 27 000 Kč dosáhne úředník po 32 letech praxe. Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků nezná období disciplinární odpovědnosti státních úředníků. Tedy vzniká zvláštní „koktejl“ minimální odpovědnosti za chyby, nízkého platu, moci rozhodovat a složitých předpisů. Notoricky známá nespokojenost občanů se stavebními úřady je tím snadno vysvětlitelná.

³⁹¹ Viz ADAMEC, Martin, stať *Zásada dvojinstančnosti v řízení před správními orgány* ve sborníku *Správní řád 10 let v akci (Jiří Rajchl ed.)*, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Praha 2016, str. 176-184.

autoremeduru³⁹². Dle Adamce je i stávající řízení před rozkladovou komisí ústředního správního úřadu podobné autoremeduře. O rozkladu rozhoduje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu a to na návrh rozkladové komise jako poradního orgánu (rozhoduje pětičlenný senát), jejíž členy pro tento účel sám jmenoval. Většina členů komise musí být odborníci, kteří nejsou zaměstnanci úřadu. Dle mínění Adamce proto nelze rozkladovou komisi považovat za plnohodnotnou druhou instanci a rozklad by měl být coby opravný prostředek omezen, což uvádí i důvodová zpráva ke SprŘ. V souvislosti s tím by bylo vhodné omezit počet řízení, o nichž v prvním stupni rozhodují ústřední správní úřady.

Průcha rozklad chápe³⁹³ jako řádný opravný prostředek. Připomíná, že podle nálezu Pl. ÚS 30/2009 ze dne 2. 4. 2013 je nemožnost vyloučit vedoucího ústředního správního orgánu z rozhodování ve věci samé (viz §14 odst. 6 SprŘ) je v souladu s Ústavou, protože bez ohledu na SprŘ může soud rozhodnutí zrušit, shledá-li, že vedoucí byl podjatý a rozhodnutí zjevně ovlivnil v něčí neprospěch. Ustanovení § 152 odst. 6 SprŘ pak dle jeho mínění rozklad přibližuje autoremeduře, protože není možná *reformatio in peius* bez souhlasu všech dotčených účastníků. Za specifickou formu autoremedury je rozklad výslovně označen v komentáři od Potěšila, Hejčka, Rigela a Marka³⁹⁴, který rovněž kritizuje výkon prvostupňového rozhodování ústředními orgány, které by se měly zabývat zejména činností analytickou, koncepční a sjednocováním správní praxe jim podřízených orgánů. Též je dle jejich mínění nevhodné svěřovat rozhodování v první instanci přímo do rukou ministrov, který si v praxi nechá rozhodnutí vypracovat od podřízených a většinou jej pouze podepíše. Zvláštní je dle jejich mínění i to, že návrh rozkladové komise není sice pro vedoucího závazný, avšak vedoucí je povinen si jej nechat vypracovat. Za další slabinu považují skutečnost, že členy komise jmenuje a odvolává sám vedoucí úřadu, čímž je narušena jejich nezávislost. Naštěstí však téměř vždy návrh rozkladové komise rozhodnutí vedoucího předjímá a nerespektován je jen výjimečně. Komentář od Jemelky, Ponděličkové a Bohadla uvádí³⁹⁵ jednu výjimku, kdy rozhodnutí Ministerstva vnitra přísluší přezkoumávat Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, která zde vystupuje coby nadřízený správní orgán. Tím pádem není ministr zahlcen vyřizováním rozkladů v této agendě a je dána větší nezávislost osob přezkoumávajících rozhodnutí vydané v prvním stupni.

³⁹² Viz HOETZEL, Jiří, heslo „řízení správní“ ve *Slovník veřejného práva československého*, svazek III. (P-R), reprint původního vydání, EUROLEX BOHEMIA s.r.o., Praha 2000, str. 920-960.

³⁹³ Viz PRŮCHA, Petr, *Správní řád s poznámkami a judikaturou*, 3. aktualizované a doplněné vydání, Leges, Praha 2017, str. 437-441.

³⁹⁴ Viz *Správní řád komentář (Potěšil/Hejč/Rigel/Marek)*, C.H. Beck, Praha 2015, str. 679-684.

³⁹⁵ Viz *Správní řád komentář (Jemelka/Ponděličková/Bohadlo)*, 5. vydání, C.H. Beck, Praha 2013, str. 730-740.

Vedral naopak nekritizuje³⁹⁶, že § 152 odst. 1 a 2 SprŘ myslí i na odvolání proti rozhodnutí ministra či vedoucího. Kdo rozhoduje tu či onu věc je určeno organizačním řádem správního úřadu, tím pádem by jeho pouhá změna vedla k tomu, že nebude možno podat řádný opravný prostředek. Situaci, kdy si vedoucí úřadu vyhradí věc sám sobě pro rozhodování v prvním stupni, považuje za nežádoucí, protože podkopává obecnou zásadu dvojinstančnosti správního řízení a znemožňuje objektivní přezkum prvostupňového rozhodnutí. Přesto ale některé zákony přímo vyžadují, aby v prvním stupni rozhodoval přímo ministr či vedoucí. Stejně tak nemožnost vyloučit vedoucího pro podjatost považuje za nutnou vzhledem k nemožnosti přenést rozhodování na úroveň vlády.

Naše Ústava pro řízení před správními orgány právo na druhou instanci nezmiňuje a nezaručuje (stejně tak jako Federální Ústava Švýcarské konfederace, Ústava kantonu Fribourg a Evropská úmluva o lidských právech), což zmínil Ústavní soud v nálezu č. j. II. ÚS 623/02 ze dne 19. 10. 2004. Tudíž jej nelze porušit například tím, že nadřízený správní bude v průběhu řízení v prvním stupni podávat závazné instrukce a následně v duchu těchto instrukcí rozhodne o podaném odvolání. Stejně tak NSS judikoval, že neexistuje ústavní právo na dvojinstanční správní řízení (viz např. rozsudky NSS č. j. 2 As 47/2004-61 ze dne 27. 10. 2005, č. j. 2 As 37/2011 ze dne 25. 5. 2011).

Nejsem si jist, nakolik je takové dvojinstanční řízení s ohledem na praxi v některých oblastech skutečně účelné (například nakolik se bude krajský úřad cítit povolán plně přezkoumat rozhodnutí stavebního úřadu, který na rozdíl od něj má místní znalost věci). Pro srovnání lze uvést čl. 96a CPJA, který dává nadřízenému správnímu orgánu výslovně povinnost postupovat zdrženlivě v případě, že podřízenému správnímu orgánu byla zákonem dána široká možnost správního uvážení. Dvě instance správních orgánů a dvě instance soudní spolu s možnou ústavní stížností tvoří celkem pět instancí, což je docela dost ve srovnání se třemi instancemi pro švýcarské federální správní řízení (správní orgán, *Tribunal administratif fédéral*, *Tribunal fédéral*) či nejvýše čtyřmi instancemi pro správní řízení kantonu (dvě či spíše jedna správní instance, *Tribunal cantonal*, *Tribunal fédéral*). Nemyslím si však, že je takovéto uspořádání správního řízení k nám rozumně přenositelné bez provedení náročné reorganizace veřejné správy.

³⁹⁶ Viz VEDRAL, Josef, *Správní řád komentář*, II. vydání, Polygon, Praha 2012, str. 1183-1207.

Zásada vyšetřovací x zásada koncentrace řízení, zásada revizní x zásada omezeného apelačního přezkumu

Pro řízení o rekurzu podle PA (tedy zejména pro *Tribunal administratif fédéral*) se uplatní čl. 12 PA, tedy i správní soud je povinen z úřední povinnosti zjišťovat všechny skutečnosti důležité pro rozhodnutí ve věci samé a účastník může v podání bez omezení uvést nové skutečnosti. Taktéž v souladu se zásadou legality plně přezkoumává zákonnost rozhodnutí (výslovné ustanovení chybí). Podle čl. 62 odst. 4 PA rovněž není při přezkumu rozhodnutí nijak vázán námitkami a sám může podle svého uvážení zjistit, kde se stala chyba. V řízení podle CPJA lze v rekurzu též uvádět novoty (čl. 81 odst. 3 CPJA), avšak jen do první výměny vyjádření (čl. 93 CPJA ve spojení s čl. 89 CPJA). Pak lze uplatňovat jen ty skutečnosti, které nebyly známy dříve. Pro *Tribunal cantonal* je výslovně omezena možnost jít nad rámec petitu nejde-li o příspěvky sociálního zabezpečení (čl. 95 odst. 1 CPJA), jinak může přezkoumat nad rámec petitu toliko *Conseil d'État* či *commission de recours* (čl. 95 odst. 2 CPJA). V každém případě však může orgán rozhodující o rekurzu přihlídnout i k těm možným námitkám, které nebyly uplatněny (čl. 95 odst. 3 CPJA). Bovay komentuje³⁹⁷: „Čl. 49 PA umožňuje odvolateli namítat nepřesné nebo neúplné provedení dokazování, ať již prostřednictvím dodatečných či nových důkazů, což vyplývá ze zásady vyšetřovací zakotvené v čl. 12 PA. To znamená, že orgán veřejné moci je z moci úřední povinen sehnat podklady, přesvědčivě určit skutkový stav a v případě potřeby z moci úřední provádět důkazy. *Tribunal administratif fédéral* není vázán účastníky navrženými důkazy. Musí se snažit zjistit správný, úplný a objektivní skutkový stav s cílem odhalit materiální pravdu.“ Dále však vysvětluje³⁹⁸, že uplatnění této zásady je zmírněno nutností brát v úvahu skutkový stav zjištěný v řízení nesporném a nezačínat úplně od začátku, účastníci mají povinnost spolupracovat – tj. sami označit důkazy, protože ze spisu není vždy možné zjistit, co je třeba prošetřit apod. *Tribunal administratif fédéral* může rozhodnout nad rámec petitu ve prospěch odvolatele, avšak v něčí neprospěch jenom při splnění podmínek čl. 62 PA³⁹⁹ (tj. z důvodu nezákonnosti, nesprávného skutkového zjištění, změna správního uvážení ve prospěch jiného účastníka řízení). Ve švýcarském správním řízení se tedy plně uplatní zásada revizní.

Náš SprŘ jde naopak cestou neúplné apelace. Podle § 82 odst. 4 SprŘ se k novým skutečnostem přihlíží jen tehdy, nemohl-li je účastník uplatnit dříve. Avšak podle § 89 odst. 2

³⁹⁷ Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 614.

³⁹⁸ Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 614-619.

³⁹⁹ Viz BOVAY, Benoît, *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stampfli Editions SA, 2015, str. 624.

SprŘ správní orgán přezkoumá soulad napadeného rozhodnutí a jemu předcházejícího řízení s právními předpisy. Samotnou správnost rozhodnutí však přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. Samotný rozsah odvolání je povinen určit účastník (§ 82 odst. 2 SprŘ), jinak platí, že rozhodnutí napadá ve všech bodech. V rozsahu přezkumu podle § 89 odst. 2 SprŘ tedy přesto může účastník uvádět nové důkazy, stejně tak může nové důkazy bez omezení uvádět v řízení, v němž mu má být z moci úřední uložena povinnost (viz § 50 odst. 3 SprŘ). Důvodová zpráva uvádí, že zásada materiální pravdy ve správním řádu z roku 1967 často vedla k obstrukčnímu jednání. Požadavek na vymezení rozsahu přezkumu je odklonem od zásady materiální pravdy, protože podle § 59 odst. 1 SprŘ 1967 byl správní orgán vždy povinen vždy přezkoumat napadené rozhodnutí v celém rozsahu (viz rozsudek NSS č. j. 8 Afs 5/2008-191 ze dne 26. 8. 2008).

Vedral vidí⁴⁰⁰ smysl § 82 odst. 4 SprŘ v posílení koncentrace správního řízení tak, aby se pokud možno odehrávalo před správními orgány prvního stupně. Je však na správním orgánu, aby prokázal, že skutečnost nemohla být uplatněna dříve. Dle jeho mínění však snad lze v řízení o žádosti s jedním účastníkem uplatňovat novoty na základě § 6 odst. 2 SprŘ, aby se tak žadateli ušetřily náklady vzniklé zbytečným podáním nové žádosti, které by již třeba bylo vyhověno. V případě § 89 odst. 2 SprŘ podotýká⁴⁰¹, že rozdíl mezi správností a zákonností se stírá, protože nesprávné rozhodnutí je zároveň v rozporu se zásadou zneužití správního uvážení (§ 2 odst. 4 SprŘ) či jinou základní zásadou, čímž nesprávnost vede k nezákonnosti (tím pádem lze dle mého názoru tvrdit, že řízení vlastně koncentrované není – zákon si zde zjevně protiřečí). Dle Jemelky, Pondělíčkové a Bohadla⁴⁰² je tak koncentrační zásada omezena právě povinným přezkumem legality podle § 89 odst. 2 SprŘ: správní orgán musí přihlídnout i k těm pozdě podaným důkazům, z nichž plyne nezákonnost napadeného rozhodnutí či jemu předcházejícímu postupu. Taktéž nesprávnost rozhodnutí lze ve veřejném zájmu přezkoumat i na základě v rozporu se zásadou koncentrace podaných důkazů. Podle rozsudku NSS č. j. 2 As 56/2007-71 ze dne 13. 2. 2008 : „*správní řád...zvýšil odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť jeho dispozici svěřil, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být prvostupňové rozhodnutí přezkoumáváno (§ 82 odst. 2). Pozornost, kterou je odvolací orgán povinen nad rámec uplatněných odvolacích námitek věnovat základním zásadám správního řízení, je limitována skutečnostmi, které jsou ze spisu zjevné.*“

⁴⁰⁰ Viz VEDRAL, Josef, *Správní řád komentář*, II. vydání, Polygon, Praha 2012, str. 725-728.

⁴⁰¹ Viz VEDRAL, Josef, *Správní řád komentář*, II. vydání, Polygon, Praha 2012, str. 756-767.

⁴⁰² Viz *Správní řád komentář (Jemelka/Pondělíčková/Bohadlo)*, 5. vydání, C.H. Beck, Praha 2013, str. 472-473, 495-502.

K otázce uplatnění či neuplatnění revizního principu v českém správním řízení Kopecký uvádí⁴⁰³, že současný SprŘ váže odvolacím petitem, zatímco správní řád z roku 1967 uplatňoval princip plné revize spojený s neomezenou *reformatio in peius* (klidně i v neprospěch odvolatele). Nyní se podle § 89 odst. 2 SprŘ správnost rozhodnutí přezkoumává pouze ve veřejném zájmu a *reformatio in peius* je možná pouze pro rozpor s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem. Přezkoumání zákonnosti napadeného rozhodnutí a řízení mu předcházejícího podle § 89 odst. 2 SprŘ je projevem revizního principu. Vidí však problém v tom, že v praxi se pojmy zákonnosti a správnosti rozhodnutí překrývají. Dále nesouhlasí s tím, že jakákoliv nezákonnost může vést k *reformatio in peius*. S ohledem na zásadu ochrany dobré víry by mělo jít jen o ty případy, kdy je nutné chránit veřejný zájem.

Ústavností zásad koncentrace a dispozitivnosti správního řízení soudního se zabýval náleží č. j. II. ÚS 2732/15 ze dne 12. 1. 2016. Jejich smysl vidí „*v racionalizaci a efektivnosti řízení před správním soudem tak, aby nedocházelo k jeho zbytečnému prodlužování, k opakování stejné či podobné argumentace anebo naopak k dodatečnému (a někdy i účelovému) předkládání dalších tvrzení, názorů a důkazů, které mohly být bez větších obtíží účastníky řízení uplatněny již dříve. V podmínkách právního státu je však nepřípustné, aby v důsledku uplatnění těchto zásad docházelo k zásahu do základních práv a svobod účastníků řízení či k podstatnému rozporu s principy spravedlnosti a spravedlivého rozhodování. Tyto zásady jsou totiž pouze prostředkem ke zmíněné racionalizaci, a nikoliv samoučelným cílem.*“ V daném případě účastník řízení opomněl na svou obhajobu přednést judikaturu NSS, dle které nebylo jeho jednání protiprávní. I v rozporu se zásadou dispozitivnosti k ní měl NSS přihlédnout a zrušit rozhodnutí o jeho vině.

§ 90 SprŘ, čl. 61 ve spojení s čl. 62 PA, čl. 96 ve spojení s čl. 98 CPJA jsou svým normativním obsahem téměř shodné. Pouze § 90 odst. 3 SprŘ znamená, že ve veřejném zájmu lze v neprospěch odvolatele změnit i správní uvážení. Avšak podle čl. 62 odst. 2 PA (shodně čl. 96 odst. 1 CPJA) lze správní uvážení v neprospěch odvolatele změnit jen tehdy, bude-li to ve prospěch jiného účastníka. PA a CPJA nemají obdobu § 90 odst. 1 písm. c) SprŘ – rozhodnutí lze tedy změnit v neprospěch strany, která tím přijde o možnost odvolat se. Na ochranu dobré víry účastníka slouží čl. 62 odst. 3 PA (čl. 96 odst. 2 CPJA), kdy účastník, v jehož neprospěch se chystá změna rozhodnutí, má právo se k této věci vyjádřit.

⁴⁰³ Viz KOPECKÝ, Martin, stať *Revizní a obdobné postupy podle správního řádu* ve sborníku *Správní řád 10 let v akci* (Jiří Rajchl ed.), Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Praha 2016, str. 168-175.

Švýcarská úprava nevázanosti nadřízeného správního orgánu (či správního soudu) petitum, možností uplatňovat nové důkazy a plně přezkoumat zjištěný skutkový stav připomíná správní řád č. 71/1967 Sb. Možnost správního soudu plně přezkoumat zjištěný skutkový stav posiluje ochranu občana. Vzhledem k tomu, že řízení před správním orgánem bývá často jednostupňové, je to i nutnost. Myslím si, že automatický přezkum jakékoliv nezákonnosti soudem bez ohledu na přání účastníka řízení odpovídá přirozenosti správního práva, protože většina zákonů se zde přijímá z důvodu ochrany veřejného zájmu. Je-li tento přezkum činěn v jeho prospěch, je to zároveň přirozené poskytnutí soudní ochrany někomu, kdo je vůči správnímu orgánu v postavení slabší strany a mohl něco opomenout⁴⁰⁴. Je to však otázka filosofická, proti lze argumentovat například přílišným procesním paternalismem a příliš zálužnou hrozbou *reformatio in melius* pro někoho, kdo žádá správní soud o ochranu před úřadem.

3. 2. Soudní řízení správní a jeho návaznost na řízení před správním orgánem

Český soudní řád správní vychází z modelu několika správních žalob či dalších podání ke správnímu soudu (zejména žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, ochrana proti nečinnosti správního orgánu, řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením a řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části). „*Výchozí teze pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační struktury*“ (sněmovní tisk č. 669/0 ze dne 17. 7. 2000) v souvislosti s reformou správního soudnictví uvažovaly pouze o tomto procesním modelu. Ačkoliv to ve výchozích tezích není zmíněno, je tento model podobný německému soudnímu řízení správnímu⁴⁰⁵, které rovněž zná několik žalobních typů či jiných podání k soudu. Nebudeme-li brát v úvahu Ústavním soudem zrušenou provizorní úpravu správního soudnictví v části páté OSŘ (nález č. 276/2001 Sb.), předcházela tomuto uspořádání správních žalob „jednotná“ stížnost ke správnímu soudu podle zákona č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu a jeho pozdějších novelách (založení Nejvyššího správního soudu za první republiky). Šlo o stížnost proti „správním rozhodnutím a opatřením“, tedy pouze o přezkum individuálních správních aktů.

⁴⁰⁴ Záludná je poslední věta § 78 odst. 2 SŘS. Žádáme-li zrušení správního rozhodnutí o správním deliktu, je třeba výslovně zmínit, že souhlasíme i s pouhým snížením trestu. Jinak soud žalobu zamítne a trest nesníží.

⁴⁰⁵ Viz PÍTROVÁ, Lenka, POMAHAČ, Richard, *Evropské správní soudnictví*, C.H. Beck, Praha 1998, str. 121-127.

Švýcarský jednotný *recours*⁴⁰⁶ ke správnímu soudu připomíná obdobné instituty francouzského práva (*recours en annulation* pro kasaci správního rozhodnutí a *recours en pleine jurisdiction* v případech, kdy je soud oprávněn správní rozhodnutí plně přezkoumat a nahradit), stejně tak jsou švýcarské předpisy obdobně jako ty francouzské méně formální nežli občanský soudní řád⁴⁰⁷. Mimo vlastní správní řízení ještě existují žaloby z veřejnoprávních smluv, řešení kompetenčních sporů a na náhradu škody způsobenou nesprávným úředním postupem, rozhodování kompetenčních sporů. Již popsaná možnost *Tribunal administratif fédéral* plně přezkoumat rozhodnutí správního orgánu a dokonce jej nahradit svým vlastním pruský model správního soudnictví připomíná jen zdánlivě⁴⁰⁸. Vyjma přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění soud postrádá odborný aparát (např. přísedící) k tomu, aby mohl plný přezkum skutečně efektivně provádět. Totéž platí pro vzácné případy *recours sautant* v řízení podle CPJA⁴⁰⁹, kdy *Tribunal cantonal* rovněž postrádá odborné přísedící pro plný přezkum rozhodnutí správního orgánu. Pro zajímavost vhodné uvést, že Švýcaři mají silnou tradici komparativní právní vědy a zpravidla se inspirojí vícero zahraničními vzory, z nichž si synteticky utvoří svoji vlastní úpravu. Například novodobá tradice švýcarské veřejné správy se ve 20. století vyvíjela pod vlivem snad všech možných cizích vzorů⁴¹⁰. Úřad prefekta vychází z tradic francouzských doplněných o přímou demokracii – prefekt je přímo volen⁴¹¹, důraz na rovnostářský přístup úředníka k občanovi kopíruje skandinávský model, z amerického *new public management* vychází flexibilnější přístup k zaměstnávání ve veřejné správě a typicky švýcarským prvkem je tradiční neochota mít příliš mocné nevolené úředníky⁴¹².

⁴⁰⁶ Též pohlížení na nečinnost coby na negativní rozhodnutí, proti kterému lze podat rekurz, je podobné správnímu právu francouzskému. Viz HOETZEL, Jiří, heslo „správní řízení“ ve *Slovník veřejného práva československého, svazek III P-R*, reprint původního vydání, EUROLEX Bohemia s. r. o., Praha 2000, str. 150.

⁴⁰⁷ Zde vycházím z PÍTROVÁ, Lenka, POMAHÁČ, Richard, *Evropské správní soudnictví*, C.H. Beck, Praha 1998, str. 67-75. Dále z nahlédnutí do švýcarského OSŘ z roku 2008, který vychází z německých právních tradic.

⁴⁰⁸ Důvody této podobnosti viz 3.1.6. Zásada dvojinstančnosti správního řízení.

⁴⁰⁹ Viz 2.3.1 Správní a soudní orgány příslušné rozhodovat o oprávněném prostředku.

⁴¹⁰ Zde vycházím z četby *Manuel d'administration publique suisse*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne 2013.

⁴¹¹ Ve Fribourgu jsem viděl, že kandidáti na úřad prefekta vedou i vlastní volební kampaně. Byť velice mírné a konfrontace prostě s hesly typu „Se znalostí věci“ a „Vždyť mě znáte“.

⁴¹² Například předseda *Tribunal fédéral* či *Tribunal administratif fédéral* může samostatně vykonávat pouze reprezentaci soudu navenek. Jinak toliko předsedá kolegiálním orgánům – správní radě soudu, plénu soudu a kolegiu předsedů soudních oddělení. Volen je na 2 roky a jednou může mandát opakovat. Pro srovnání: funkční období předsedy NS či NSS je 10 let a jejich souhlas je nutný k přidělení nového soudce či jmenování asistenta soudce.

Již bylo popsáno, že Švýcaři chápou správní řízení jako jednotný celek⁴¹³ od podání žádosti na obecním úřadě až po rekurz k *Tribunal fédéral*.

V českém případě se přísně odlišuje správní řízení a správní řízení soudní. Průcha o vztahu správního řádu a soudního řádu správního uvádí⁴¹⁴, že obě úpravy byly připravovány souběžně a jejich obsah byl společně sladován. Původně se dokonce počítalo o společném vstupu v účinnost, ale kvůli nálezu Ústavního soudu č. 276/2001 Sb., kterým byla zrušena pátá část občanského soudního řádu, došlo nakonec k dřívějšímu přijetí soudního řádu správního s účinností k 1. 1. 2003. Podle Průchy snad i toto vedlo k tomu, že přezkum „non-rozhodnutí“ podle části čtvrté SprŘ nebyl dostatečně přesně upraven v SŘS, z čehož vzešla složitá judikatura týkající se vhodné volby správních žalob. Další z toho vzešlou obtíží jsou dle Průchy rozdíly v tom, jak chápou správní rozhodnutí § 4 odst. 1 písm. a) a § 65 odst. 1 SŘS (materiální pojetí) a § 9 až § 67 odst. 1 SprŘ (formální pojetí) (Vedral však i pojetí rozhodnutí ve správním řádu považuje za materiální⁴¹⁵). O těchto problémech bude ještě řeč. Přísné oddělení správního a soudního řízení osvětluje i rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 7 Afs 54/2007-62 ze dne 26. 8. 2008. Z § 5 SŘS vyplývá subsidiarita soudního přezkumu činnosti veřejné správy. Soudní přezkum je až následný a proto jím nelze zhojit neuplatnění příslušných námitek již ve správním řízení. V opačném případě by docházelo k příliš extenzivnímu zasahování soudní moci do veřejné správy.

3. 2. 1. České správní žaloby a problém volby správního žalobního typu

České správní žaloby a švýcarský *recours* shodně pokrývají správní rozhodnutí, nečinnost správních orgánů, nezákonné zásahy a opatření obecné povahy. Zásadní rozdíl nastává ve chvíli, kdy se dotčená osoba obrací na soud. Český SŘS totiž neupravuje subsidiární žalobní typ (či jiné procesní zjednodušení), jako tomu je v řízení před švýcarským *Tribunal fédéral*, kde lze pro případ nepřipustnosti řádného opravného prostředku (*recours en matière de droit public*) společně s ním rovnou podat i ústavní stížnost (*recours constitutionnel subsidiaire*), aby se nepromarnila lhůta pro podání ústavní stížnosti. Soud napřed rozhodne o opravném prostředku a následně o ústavní stížnosti v jednom a témže řízení. Alternativní žalobní typ SŘS rovněž neupravuje. I když je žaloba proti nezákonnému

⁴¹³ Viz 2.2. Správní řízení nesporné.

⁴¹⁴ Viz PRŮCHA, Petr, stať *Ke vztahu správního řádu a soudního řádu správního* ve sborníku *Správní řád 10 let v akci (Jiří Rajchl ed.)*, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Praha 2016, str. 214-224.

⁴¹⁵ Viz VEDRAL, Josef, stať *Rozhodnutí a další úkony správních orgánů podle správního řádu* ve sborníku *Správní řád 10 let v akci (Jiří Rajchl ed.)*, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Praha 2016, str. 139, 140.

zásahu podle § 82 SŘS subsidiární k žalobě proti správnímu rozhodnutí a k žalobě proti nečinnosti, není vždy jasné, kterou žalobu je třeba podat.

Typickým příkladem je problematika právní povahy územních souhlasů, ohlášení staveb, souhlasů s užíváním, kolaudačních a rekolaudačních souhlasů vydávaných podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Dle úpravy stavebního zákona se nejedná o správní rozhodnutí vydaná ve správním řízení, ale o správní akty podle části čtvrté správního řádu vydané na základě správního postupu⁴¹⁶. Obdobné problémy se vyskytly při posuzování právní povahy záznamů do katastru nemovitostí. Nicméně § 65 odst. 1 SŘS chápe pojem správního rozhodnutí materiálně a žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat ten, „*kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně upravují práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“)*), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.“ Z této definice vzešla rozsáhlá judikatura NSS, která prve chápala příslušné povolovací akty vydávané podle části čtvrté správního řádu jako rozhodnutí v materiálním smyslu (viz např. rozsudky NSS č. j. 4 Aps 7/2007-54 ze dne 26. 6. 2008, č. j. 4 As 64/2007-65 ze dne 10. 7. 2008, č. j. 1 As 92/2008-76 ze dne 22. 1. 2009, č. j. 6 A 73/2002-54 ze dne 26. 10. 2004) v protikladu k formálnímu pojetí správního rozhodnutí v § 9 SprŘ. Od ní se později NSS odvrátil a začal tyto povolovací akty vydávané podle části čtvrté správního řádu chápat jako zásahy správních orgánů, nikoliv jako správní rozhodnutí v materiálním smyslu (viz rozsudek č. j. 7 Aps 3/2008-98 ze dne 16. 11. 2010, usnesení rozšířeného senátu č. j. 2 As 86/2010-76 18. 9. 2012). Jedním z důvodů byla skutečnost, že se vydávají na základě správního postupu a nikoliv ve správním řízení. V případě záznamů do katastru nemovitostí se pouze provádějí – není o nich rozhodováno a účinky jsou evidenční. V případě souhlasů podle stavebního zákona jde sice materiálně o rozhodnutí (zakládající právo realizovat stavbu), které ale není vydáno ve správním řízení, a proto opět přichází v úvahu pouze zásahová žaloba.

Další možný problém při volbě správní žaloby je nejasná povaha některých správních aktů, zejména byly-li vydány nedbalou úřední osobou. Například rozsudek NSS č. j. 4 Ans 3/2009-76 ze dne 30. 6. 2009 o policistce, která se domáhala služebního příspěvku, na který

⁴¹⁶ Stojí za zmínku, že stavební právo kantonu Fribourg tuto pojmovou složitost nezná. Povolovací akt je vždy správní rozhodnutí vydané ve správním řízení, které je u drobných staveb zjednodušené. Viz zejména *Loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSF 710.1)*, *Règlement d'exécution du 1^{er} décembre 2009 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSF 710.11)*.

měla podle svého tvrzení nárok. O žádosti rozhodl služební funkcionář pouhým dopisem, jež nesplňoval formální náležitosti správního rozhodnutí podle správního řádu, ačkoliv podle zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky mělo být správní rozhodnutí vydáno. Tento dopis dotyčná nepovažovala za správní rozhodnutí a podala žalobu proti nečinnosti, které Městský soud v Praze vyhověl. Nejvyšší správní soud však rozhodl, že šlo o rozhodnutí v materiálním smyslu podle § 65 odst. 1 SŘS a policistka se měla proti dopisu odvolat a následně případně podat žalobu proti rozhodnutí. K dalším správním aktům, k posouzení jejichž povahy je vhodné znát judikaturu, patří například nečinnost při vyřizování námítky podjatosti. Podle rozsudku NSS č. j. 9 As 244/2015 ze dne 14. 1. 2016 zde připadá v úvahu toliko žaloba proti nezákonnému zásahu, protože rozhodnutí zmiňované v § 79 odst. 2 SŘS je třeba chápat ve světle § 65 odst. 1 SŘS, tedy jako rozhodnutí ve věci samé a nikoliv jako rozhodnutí procesní.

Kromě výše popsaného problému „klasického trojúhelníku“ správních žalob ještě existují spory o to, kdy jde o správní rozhodnutí a kdy o opatření obecné povahy v materiálním smyslu. Některé starší zákony totiž stále užívají termíny „rozhodnutí“ či „nařízení“ tam, kde by z povahy věci mělo jít o opatření obecné povahy ve smyslu části šesté správního řádu. Například § 9 odst. 3 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti hovoří o tom, že orgán státní správní správy myslivosti na návrh vlastníka honitby nařídí omezení vstupu. Podle rozsudku NSS č. j. 2 As 78/2016-72 ze dne 22. 7. 2016 se jedná o opatření obecné povahy a nikoliv správní rozhodnutí. V důsledku materiálního pojetí může být coby opatření obecné povahy soudem přezkoumávána i kolektivní smlouva vyššího stupně ve smyslu § 7 zákona č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání (viz rozsudek NSS č. j. 9 As 329/2016-42 ze dne 4. 5. 2017), která rovněž není jako opatření obecné povahy označena. § 101a SŘS chápe pojem opatření obecné povahy materiálně, na rozdíl od formálního pojetí v § 171 SprŘ. Dle nálezu Pl. ÚS 14/07 ze 19. 11. 2008 má v souladu s doktrínou materiálního právního státu přednost materiální chápání opatření obecné povahy. V tomto případě šlo sice o starý územní plán mající formu obecně závazné vyhlášky obce, avšak řízení o zrušení opatření obecné povahy poskytuje vzhledem k možnosti incidenčního přezkumu bez časového omezení⁴¹⁷ lepší ochranu nežli řízení o žalobě proti rozhodnutí v případě, kdy je jako rozhodnutí označeno opatření obecné povahy.

⁴¹⁷ Viz rozsudek NSS č. j. 5 As 194/2014-36 ze dne 13. 9. 2016.

Nález II. ÚS 1219/14

Pro posouzení toho, která správní žaloba přichází v úvahu, je tedy ve složitějších případech nutná znalost judikatury. Problematikou správné volby správní žaloby se zabývá náleze II. ÚS 1219/14 ze dne 7. 10. 2014, který zasluhuje bližší pozornost, proto zde podrobněji shrneme jeho obsah.

Stěžovatel se neúspěšně domáhal provedení záznamu předkupního práva v katastru nemovitostí. Katastrální úřad mu dopisem odmítl vyhovět. Stěžovatel tedy podal žalobu na ochranu proti nečinnosti s tím, že úřad měl dle jeho mínění povinnost vydat osvědčení nebo deklaratorní rozhodnutí. Městský soud v Praze žalobu odmítl podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) SŘS pro nesplnění podmínek řízení, ale toto rozhodnutí Nejvyšší správní soud zrušil s tím, že správná volba správní žaloby není otázkou podmínek řízení, ale důvodnosti žaloby. Následně byla žaloba zamítnuta a toto zamítnutí potvrzeno v řízení o kasační stížnosti. Záznam do katastru totiž podle judikatury není ani rozhodnutím ani osvědčením, nýbrž faktickým úkonem a proto nešlo učinit závěr o tom, že správní orgán byl nečinný. Měla být podána žaloba proti nezákonnému zásahu. Stěžovatel se omylem bránil tím, že v době podání žaloby postupoval v souladu s tehdejší judikaturou, která se ale v průběhu soudního řízení změnila. K tomu NSS v rozsudku č. j. 7 Ans 17/2013-24 ze dne 16. 1. 2014 uvedl, že stěžovatel si měl být vědom toho, že tato judikatura byla změněna ještě před podáním žaloby a sám svůj omyl napravit.

Ústavní soud správním soudům vytkl, že zanedbaly svou obecnou poučovací povinnost, protože *„Jedním ze základních předpokladů práva na spravedlivé soudní řízení a jednou z forem naplnění pozitivních závazků vyplývajících z práva na právní pomoc je i řádné plnění poučovací povinnosti ze strany obecných soudů. Cílem poučovací povinnosti je poučení účastníka o tom, jaká má v procesu práva a povinnosti, aby jím provedené procesní úkony mohly vyvolat zamýšlené účinky a aby mohl splnit své procesní povinnosti.“* Dle Ústavního soudu měl v dané věci Městský soud v Praze stěžovatele poučit, že krátce po postoupení žaloby došlo k vydání rozsudku rozšířeného senátu NSS, který záznam do katastru nemovitostí označil za zásah správního orgánu a nikoliv za rozhodnutí v materiálním smyslu. Navíc dle názoru ÚS žaloba zjevně směřovala proti nezákonnému zásahu, ačkoliv byla podána podle § 79 SŘS, a měla tedy být již v řízení před Městským soudem v Praze opravena postupem podle § 37 odst. 5 SŘS. Ústavní soud předmětné rozsudky správních soudů zrušil pro jejich rozpor s právem na spravedlivý proces.

Nutno zdůraznit, že první rozhodnutí věcně a místně příslušného správního soudu bylo vyhlášeno dne 14. 9. 2009 a nález Ústavního soudu napравující formalismus správních soudů až dne 7. 10. 2014, tedy o 5 let později.

Možná východiska

Bylo by tedy možná vhodné SŘS novelizovat tak, aby šlo s žalobou podat ještě subsidiárně jiný žalobní typ. Soud by v jednom řízení posoudil napřed první žalobní typ, v případě jeho nepřipustnosti by žalobu posoudil podle druhého typu a následně rozhodl ve věci samé jedním rozsudkem. Tato úvaha vycházející z úpravy řízení ve správním soudnictví před *Tribunal fédéral* bere v potaz i stávající českou judikaturu. Podle rozsudků NSS č. j. 2 Aps 3/2004-42 ze dne 4. 8. 2005 a č. j. 1 Afs 16/2004-90 ze dne 19. 1. 2005 je žaloba proti zásahu subsidiární k žalobě proti správnímu rozhodnutí a žalobce si nemůže vybrat, kterou žalobu podá podle toho, co považuje za výhodné – přednostně musí žalovat rozhodnutí. Dále rozsudek NSS č. j. 1 Afs 147/2005-107 ze dne 24. 5. 2006 vysvětluje, že materiální správní rozhodnutí nemající řádnou zákonem předepsanou formu musí být přezkoumávána v řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí, protože zde jde o závažné pochybení veřejné správy, k jehož posouzení je zásahová žaloba méně vhodná. Z tohoto důvodu by bylo dobré § 65 odst. 1 SŘS a § 4 odst. písm. a) SŘS novelizovat tak, aby šlo žalobou proti správnímu rozhodnutí napadat i ta rozhodnutí v materiálním smyslu, která nebyla vydána ve správním řízení (zejména různé souhlasy podle stavebního zákona, viz zmíněný rozsudek NSS č. j. 2 As 86/2010-76 ze dne 18. 9. 2012). V úvahu přichází i zavedení jednotného žalobního typu, což je asi nejlepší možné řešení.

Za stávajícího stavu lze podle mého výkladu postupem podle § 64 SŘS podpůrně použít první a třetí části občanského soudního řádu (zákon č. 99/1963 Sb.), tj. ustanovení § 79 OSŘ o náležitostech žaloby. Zde sice není alternativní žalobní petit přímo zmíněn, avšak nauka a praxe jej pro civilní soudní řízení využívá⁴¹⁸. Stejně tak by mohly správní soudy v některých případech postupem podle § 41 odst. 2 OSŘ posuzovat správní žaloby podle obsahu a nikoliv podle označení. Tedy například žalobu proti nečinnosti směřující omylem proti nezákonnému zásahu vyhodnotit jako žalobu proti nezákonnému zásahu a rovnou pokračovat v řízení (samozřejmě po náležitém poučení všech účastníků). Tím by odpadla složitá procesní situace, která nastala ve výše popsané věci II. ÚS 1219/14. V některých

⁴¹⁸ Viz například WINTEROVÁ, Alena, MACKOVÁ, Alena a kolektiv, *Civilní právo procesní část první: řízení nalézací*, 8. Vydání, Leges, Praha 2015, str. 200, 201.

případech by ale asi šlo oprávněně namítat, že soud poučující žalobce o tom, jak má žalovat, není zcela nestranný. Tento můj výklad však není v souladu se stávající judikaturou.

Stávající judikatura správních soudů

Stávající judikatura výslovně dovoluje měnit žalobní petit v průběhu řízení v reakci na nové okolnosti a v rámci téhož žalobního typu (viz rozsudek NSS č. j. 1 Aps 3/2006 ze dne 17. 1. 2008: nezákonný zásah správního orgánu před rozhodnutím krajského soudu ve věci samé skončil a bylo třeba odstranit následky, pouhé vyřešení procesní otázky o vhodném či nevhodném použití ustanovení OSŘ zabralo dlouhou dobu). U zásahové žaloby se připouští alternativní petit, protože skutkový stav se může rychle změnit (viz rozsudek NSS č. j. 1 Afs 60/2014-48 ze dne 28. 5. 2014). V rozsudku č. j. 9 A 75/2016 ze dne 2. 2. 2017 Městský soud v Praze zamítl změnu žalobního typu reagující na prvotní omyl žalobce (žaloval nezákonný zásah místo nečinnosti) s tím, že měl znát konstantní judikaturu NSS⁴¹⁹. Dále je zde shrnuta předchozí judikatura, podle které lze petit měnit pouze v rámci jednoho žalobního typu. Dále není možné podat „alternativní žalobní typ“, v tom případě se oba dva petity posoudí jako dvě žaloby, ke každé vyjde jeden rozsudek, za každou se platí poplatek a hradí náklady řízení. Žalobce měl dle Městského soudu vzít žalobu zpět a podat novou. Obdobně Městský soud v Praze postupoval i v rozsudku č. j. 5 A 141/2015-34 ze dne 26. 7. 2016. V rozsudku NSS č. j. 10 Afs 151/2015-27 ze dne 9. 12. 2015 byl podán alternativní žalobní typ (žaloba proti nečinnosti/ žaloba proti zásahu), soud obě dvě žaloby posoudil zvlášť s tím, že alternativní žalobní typ má místo jenom tam, kde si žalobce není jist skutkovým stavem. Nelze jej použít tam, kde nejistota panuje toliko o stavu právním. NSS konstantně judikuje, že si není možné alternativně podat dva žalobní typy, protože soudní řízení správní je rozdílné od civilního soudního řízení (viz rozsudky NSS č. j. 6 Ans 1/2003-101 ze dne 26. 10. 2004, č. j. 4 Aps 3/2005-65 ze dne 27. 4. 2006, č. j. 8 Ans 5/2008-121 ze dne 26. 4. 2010, č. j. 6 As 255/2014-42 ze dne 25. 5. 2015, č. j. 1 Ans 21/2012-42 ze dne 22. 5. 2013). V rozsudku č. j. 62 A 109/2015-28 ze dne 10. 9. 2015 NSS konstatoval, že správní řízení soudní je ovládáno zásadou dispoziční a je to právě žalobce, kdo na základě této zásady nese riziko špatné volby žalobního petitu a soud má žalobu posoudit toliko na základě petitu. Dodejme, že v rozsudku č. j. 8 As 33/2005-52 ze dne 13. 11. 2016 NSS vysvětlil, že je třeba chápat soudní řízení správní jako samostatný typ řízení, „*oddělený od systému civilního soudnictví, a řídící se vlastním procesním předpisem, kterým je soudní řád správní. Použití občanského soudního*

⁴¹⁹ Jelikož se jedná o rozhodnutí sbírkové, správní soudy se asi moc neztotožňují s nálezem II. ÚS 1219/14.

řádu na základě § 64 SŘS je třeba považovat za výjimečné a uplatňující se pouze v případech, na které ustanovení soudního řádu správního vůbec nedopadají.“ Snad i proto jeho judikatura dosud alternativní žalobní typ nepřipouští. Je zde však částečný rozpor s jinou judikaturou NSS, kdy například usnesení rozšířeného senátu č. j. Nad 224/2014-53 ze dne 9. 12. 2014 připouští procesní paternalismus – nutnost poučit žalobce o tom, že žaluje nesprávný správní orgán. Starší rozsudek NSS č. j. 5 Afs 16/2003-56 ze dne 12. 10. 2004 pak v právní větě velice ostře brojí proti všem přejatým formalismům při posuzování formálních náležitostí žaloby, soud má občana chránit – ze dvou možných výkladů zákona má volit ten, který je blíže realizování práva na spravedlivý proces a soudní ochrany. V tomto případě však nešlo o problém správné volby žalobního typu.

Z této judikatury vybočuje rozsudek č. j. 1 Aps 1/2011 ze dne 20. 7. 2011, kde NSS zvolil pružnější přístup podobný nálezu II. ÚS 1219/14 a správní žalobu posoudil materiálně podle jejího obsahu. Teprve v případě nejasnosti petitu má být žalobce vyzván k jeho upřesnění či opravě jiných vad svého podání. Citován je rozsudek NSS č. j. 6 Aps 2/2005 ze dne 19. 10. 2006, podle kterého není soud vázán tím, jak je správní žaloba typově určena, ale tím proti čemu směřuje (zda proti zásahu či rozhodnutí apod.). Žalobce dokonce ani není povinen žalobce žalobu sám typově určit. Dále je citován rozsudek NSS č. j. 7 Aps 2/2009-197 ze dne 9. 7. 2009, podle kterého se správní žaloba rovněž posuzuje materiálně a nikoliv podle nadepsání či odkazu na zákonné ustanovení. Podle zde probíraného rozsudku č. j. 1 Aps 1/2011 ze dne 20. 7. 2011 je pro určení typu žaloby závazný toliko její petit, což plyne ze zásady *iura novit curia*. Teprve pokud žalobce neopraví vady podání a žalobní zůstává i nadále nejasný, je možné žalobu odmítnout, což se i v tomto případě stalo. Poukazem na rozsudek NSS č. j. 2 Azs 9/2003-40 ze dne 23. 10. 2003 je zdůrazněna dispoziční zásada, kterou je ovládáno správní řízení soudní. U žaloby postačí alespoň jeden žalobní bod a jej se týkající skutková tvrzení. Dále dle rozsudku NSS č. j. 1 Afs 24/2005 ze dne 1. 2. 2006 je třeba při rozdělení řízení maximálně respektovat zásadu dispoziční, což je odlišné od novější výše citované judikatury, dle které je třeba v případě nejasností podat dvě samostatné žaloby v téže věci, ke kterým vyjdou dva samostatné rozsudky. Vzhledem k číslům judikátů je však zřejmé, že tento přístup byl správními soudy opuštěn ve prospěch shora popsaného formálního přístupu⁴²⁰.

⁴²⁰ V systému Beck online jsem žádnou navazující judikaturu nenašel. Zato lze najít mnoho rozsudků předcházejících rozsudku NSS č. j. 1 Aps 1/2011 ze dne 20. 7. 2011.

Závěrem

Vzhledem k tomu, jak jsou psány rozsudky *Tribunal fédéral* v případě uplatnění subsidiárního rekursu, nemůže podle mého názoru obstát judikatura NSS stran toho, že alternativní žalobní typ neodpovídá povaze správního soudnictví a v případě pochybností o správné volbě žaloby má žalobce podat žaloby dvě, z nichž o každé se rozhodne samostatným rozsudkem. Postup *Tribunal fédéral* při současném podání *recours en matière de droit public* a *recours constitutionnel subsidiaire* lze ukázat na rozsudku 2C_361/2010⁴²¹ ze dne 13. 7. 2010. Oba rekursy byly učiněny v rámci jednoho podání. Soud nejprve zkoumal podmínky řízení pro *recours en matière de droit public* a odmítl jej pro nepřipustnost. Následně zkoumal podmínky řízení pro *recours constitutionnel subsidiaire*, pro jejich pouze částečné splnění se některými body argumentace nezabýval. Následně tento rekurz odmítl pro zjevnou neopodstatněnost. Naše správní soudy by při podpůrném použití OSŘ mohly obdobným způsobem například při podání alternativního žalobního typu „žaloba proti rozhodnutí/ žaloba proti zásahu“ proti územnímu souhlasu v jednom a též rozsudku vyhovět zásahové žalobě a zároveň zamítnout žalobu proti rozhodnutí. Bylo by to procesně jednodušší a plně v souladu s účelem správního soudnictví, které je zde od toho, aby chránilo občana před státem.

Tak či onak mi nepřipadá vhodné, aby se takto důležitá procesní otázka řešila toliko použitím podpůrného procesního předpisu a změnou judikatury NSS. Vzhledem ke své důležitosti zasluhuje spíše vlastní jasnou úpravu v soudním řádu správním. Myslím si, že tak základní věc jakou je správná volba správní žaloby by být měla snadno a bezchybně proveditelná již na základě „pouhé“ četby litery zákona. Tedy bez nutnosti složitě dohledávat, kdy je podle judikatury přípustný alternativní petit, co soudy považují za zásah, co za správní rozhodnutí v materiálním smyslu apod.

Obdobný nedostatek švýcarského správního soudnictví

Závěrem ještě dodejme, že obdobnou žalobní nesnáz zná švýcarské správní soudnictví v řízení před *Tribunal fédéral*. Při podání opravného prostředku ve věcech veřejného práva (*recours en matière de droit public*) čl. 85 LTF říká, že je nepřipustný ve sporech o náhradu škody je-li žalovaná částka menší než 30 000 franků a v pracovněprávních sporech (státní či jiná veřejná služba) je-li žalovaná částka menší než 15 000 franků. Z této výjimky existuje výjimka. Opravný prostředek je přípustný, je-li třeba rozsoudit důležitou právní otázku (*une*

⁴²¹ Po hmotněprávní stránce nezajímavý, zjevně neopodstatněný rekurz.

question juridique de principe). Pro posouzení přípustnosti rekursu je tedy třeba důkladně znát judikaturu, jinak hrozí jeho odmítnutí pro zjevnou neodpostatňenost s tím, že daná otázka již jednou byla soudem judikována jako nedůležitá apod.⁴²²

3. 2. 2. Další komparativní poznámky ke správnímu řízení soudnímu

Odkladný účinek správní žaloby

V případě přístupu ke správnímu soudu podle českého soudního řádu správního nutno vytknout, že podle § 73 SŘS nemá žaloba proti správnímu rozhodnutí automaticky odkladný účinek⁴²³ a je nutné o něj žádat⁴²⁴, totéž § 107 SŘS stanovuje pro kasační stížnost. Švýcarské správní řády přiznávají odkladný účinek v řízení před *Tribunal administratif fédéral* (viz čl. 55 odst. 1 PA) a před *Tribunal cantonal* (viz čl. 84 odst. 1 CPJA) automaticky s tím, že výjimečně může být odňat. Tím jsou lépe chráněni adresáti veřejné správy před jejich možným opomenutím, protože v mnohých případech je odkladný účinek nutnou podmínkou náležité soudní ochrany, zejména hrozí-li nevratný zásah (např. zboření domu). Při podávání opravného prostředku k *Tribunal fédéral* však čl. 103 LTF stanovuje, že o odkladný účinek je třeba požádat nebo jej z moci úřední přizná soudce zpravodaj. V některých dalších švýcarských zákonech může být výjimečně automatický odkladný účinek opravného prostředku rovněž odňat. Tak například čl. 141 odst. 5 stavebního zákona kantonu Fribourg⁴²⁵ stanovuje: „*Opravný prostředek nemá odkladný účinek, lze jej přiznat na žádost nebo z moci úřední.*“ V praxi bude o odkladný účinek třeba žádat zejména tehdy, je-li nařizováno odstranění stavby apod. Možnost přiznání odkladného účinku z moci úřední však stále nabízí účastníkům řízení ochranu před jejich vlastním procesním pochybením.

Subsidiarita občanského soudního řádu

§ 64 SŘS stanovuje: „*Nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně ustanovení části první a třetí občanského soudního řádu.*“

⁴²² Pan profesor Zufferey na přednášce říkal, že snad jediným smyslem tohoto ustanovení je šikana advokátních koncipientů a asistentů soudců. Vyhledávání judikatury je časově neúnosně náročné. Rozpor se zásadou právní jistoty je více než zjevný, protože ne vždy je předem dostatečně zřejmé, zda se soud bude rekurszem vůbec zabývat.

⁴²³ Toto pravidlo znal již § 17 zákona č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu a ve znění pozdějších novel.

⁴²⁴ A zaplatit o 1 000 Kč vyšší soudní poplatek.

⁴²⁵ *Loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSF 710.1).*

Jemelka uvádí⁴²⁶, že „přiměřeně“ neznamená, že se určité vztahy mají řídit konkrétní právní úpravou v plném rozsahu. Je třeba vždy zvažovat, zda je dané ustanovení fakticky použitelné. Jako příklady přiměřeného použití OSŘ uvádí: určení místně příslušného soudu, poučování účastníků řízení, jednání za právnickou osobu, ustanovení tlumočníka, zastupování, posuzování úkonů účastníků, pořádková opatření, dokazování apod. Subsidiaritu občanského soudního řádu považuje za kompromis, díky kterému není soudní řád správní příliš rozsáhlý. Podle Potěšila⁴²⁷ je rovněž subsidiarita OSŘ v pořádku, protože díky nyní není SŘS příliš rozsáhlý a složitý. Dále má dle jeho názoru soudní řízení správní jak fakticky, tak historicky vzhledem k bývalé úpravě v části páté části OSŘ blízko k civilnímu soudnímu řízení spornému. Samotná důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu (150/2002 DZ) toliko zmiňuje nutnost vynětí vlastní úpravy soudního řízení správního z OSŘ kvůli negativním zkušenostem s jeho častými novelami, její zvláštní část se otázce subsidiarity OSŘ nevěnuje.

V případě správního řízení před federálními správními orgány a *Tribunal administratif fédéral* je subsidiarita pravidel občanského soudního řízení v řízení podle PA v čl. 16, 17, 19 PA jasně vymezena toliko pro potřeby dokazování. Rovněž v řízení o správních žalobách z veřejnoprávních smluv, o náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem, o sporech Národní banky se Švýcarskou konfederací, o žádost o konfiskaci neoprávněných zisků před *Tribunal administratif fédéral* je subsidiarita PCF v čl. 44 LTAF jasně vymezena – jsou přesně vyjmenována ustanovení, která se použijí (nikoliv „přiměřeně použijí“). Použití PA v řízení před *Tribunal administratif fédéral* je v čl. 37 LTAF rovněž jasně vymezeno pro ty případy, kdy neexistuje zvláštní úprava pro soudní řízení v LTAF. Pouze pro správní řízení soudní před *Tribunal fédéral* je subsidiarita PCF v čl. 71 LTF obecně definována: „*Jestliže tento zákon neobsahuje příslušné procesní ustanovení, analogicky se postupuje podle PCF*“. Dále se pro řízení o správních žalobách (pozor, není tím myšlen *recours* v rámci správního řízení) podle čl. 120 odst. 3 LTF PCF plně využije, na několika místech LTF odkazuje na konkrétní ustanovení PCF.

V řízení podle CPJA je podpůrné použití CPC podle čl. 56 CPJA možné při provádění dokazování jak před správními orgány, tak před *Tribunal cantonal*. Pro potřebu řízení o správních žalobách před *Tribunal cantonal* čl. 101 CPJA říká, že se analogicky použije CPC

⁴²⁶ Viz *Soudní řád správní komentář 1. vydání* (Jemelka, Podhrázký, Vetešník, Zavřelová, Bohadlo, Šuránek), C. H. Beck, Praha 2013, str. 477-484.

⁴²⁷ Viz POTĚŠIL, Lukáš v *Soudní řád správní komentář* (Lukáš Potěšil, Martin Brus, Lukáš Hlouch, Filip Rigel, Vojtěch Šimíček), Leges, Praha 2014, str. 538- 544.

s výjimkou přesně vyčtených paragrafů CPJA, které mají před CPC přednost a nelze je analogií CPC nahradit. Analogicky lze tedy CPC použít zejména pro dokazování, protože ostatní procesní úpravu CPJA obsahuje.

Coby výhoda úpravy subsidiarity občanského soudního řádu v řízení před švýcarskými správními soudy se mi jeví skutečnost, že je přesněji definována nežli v § 64 SŘS a to zejména pro potřeby řízení před *Tribunal administratif fédéral* a *Tribunal cantonal*. Slabina „*přiměřeného použití*“ OSŘ v řízení podle SŘS se ukázala v pojednání o českých žalobních typech – ze samotného textu zákona není možné vyčíst, kdy lze podat alternativní žalobní petit či zda je přípustný alternativní žalobní typ. I k řešení takovéto základní procesní otázky je nutné číst komentáře a studovat judikaturu.

4. Závěr

České a švýcarské správní řízení jsou dva odlišné světy. Český správní řád klade důraz na to, aby skoro vše bylo jasně popsáno v zákoně. Švýcarské správní řády (zejména PA) jsou volnější a procesní disciplína je opatřována zejména důrazem na výběr kvalitních úředníků. Myslím si, že jsou vhodnou inspirací k tomu, jak lze správní řízení odlehčit od formalismů, které úředník bez právního vzdělání nemusí vždy plně chápat (zejména různá „non-rozhodnutí“ jako je například územní souhlas či některé detaily spojené s otázkou koncentrace řízení), protože právně neprávnicki jsou hlavními adresáty norem správního práva procesního. Zároveň je však velkou a nepopiratelnou výhodou našeho správního řádu, že poskytuje alespoň základní vodítko pro takové formy správní činnosti, které švýcarské předpisy neupravují (například stanoviska, veřejnoprávní smlouvy, přezkumné řízení). Myslím si, že v procesní úpravě správního řízení je vždy třeba hledat zlatou střední cestu mezi přílišnou formálností zatěžující neprávnický a přílišnou neformálností vedoucí k nutnosti vždy hledat judikaturu.

Dále se mi jeví více logické, že švýcarské správní řízení tvoří jeden celek od obecního úřadu až třeba po *Tribunal fédéral* v Lausanne, protože se zde pořád jedná o jednu a tutéž věc. Soudní přezkum vedený v zájmu dodržení zásady legality i *ultra petitem* (a klidně i v neprospěch účastníka) se mi zdá být „více veřejnoprávní“ nežli dispoziční zásada v českém soudním řízení správním. Byť s tím lze z jiných filosofických důvodů i nesouhlasit a tvrdit, že je na samostatně myslícím občanovi, aby se rozhodl, kdy a jak si přeje či nepřeje být soudně chráněn před úředníky. I tento přístup má svou logiku, je méně paternalistický a podporuje

větší osobní zodpovědnost. Z hlediska ochrany dobré víry se mi jeví vhodné, aby soud přezkoumával zákonnost *ultra petitum* toliko ve prospěch žalobce či jiného účastníka řízení, který není správním orgánem či jiným orgánem veřejné moci. Taktéž vyhledávání důkazů soudem dle zásady vyšetřovací pomáhá dorovnat nerovnost mezi občanem a úřadem. Zejména v situaci, kdy se u nás většina advokátů o správní právo nezajímá a soudce správního soudu je tak osobou, která má pro toto dohledávání patřičnou profesní zkušenost.

Poučný je i o dost jednodušší přístup ke správnímu soudu, stejně tak silná švýcarská tradice širokého záběru srovnávací právní vědy. Náš složitý systém několika typů správních žalob, který vychází z modelu německého, lze přičíst na vrub orientaci naší právní vědy, která má sklon se příliš upínat na německé a rakouské vzory bez ohledu na to, že lepší a jednodušší řešení se nutně nemusí nalézat právě v těchto dvou právních řádech. V době přijímání našeho soudního řádu správního sice ještě nebyla provedena zde popisovaná reforma švýcarského správního soudnictví, existoval však již jak francouzský model, tak i jednotný rekurz ve švýcarském správním soudnictví při *Tribunal fédéral*⁴²⁸. Uznávám však, že v Čechách pochopitelně nemůžeme těžit z výhod vícejazyčnosti Švýcarska – Švýcarovi postačí, když se k rodnému jazyku⁴²⁹ naučí dva světové jazyky (němčinu/francouzštinu a angličtinu) a rázem je na poli srovnávacího práva ve výhodě oproti Čechovi, který se musí světové jazyky naučit rovnou tři. Pro sebe jsem z toho vyvodil závěr, že se pro potřeby své další práce musím naučit německy.

Úplně na závěr bych rád zmínil, že psaní diplomové práce bylo zajímavým podnětem pro rozvoj mého právního myšlení. Srovnávací právě vědě se chci věnovat i nadále, protože ji považuji za užitečnou pro rozvíjení úvah o tom, jak by měla ta která právní úprava vypadat. Právo je věda společenská a toto je společně s pohledem do minulosti právní úpravy nejlepší způsob, jak hledat odpovědi na různé otázky dneška. Na problematiku procesního přístupu ke správnímu soudu bych rád dále navázal v práci dizertační.

⁴²⁸ Viz čl. 97 a následující *Loi fédérale du 16 décembre 1943 d'organisation judiciaire (Organisation judiciaire, OJ) (RS 3 521)* ve znění účinném k 31. 12. 2006.

⁴²⁹ Pokud náhodou nepatří k italofoonní či rétorománské menšině.

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité švýcarské literatury

BOHNET, François. *Procédure civile, 2^e édition*, Helbing Lichtenhahn, Basilej 2014, 485 s., ISBN 978-3-7190-3560-0.

BOVAY, Benoît. *Procédure administrative*, Stampfli, Bern 2015, 704 s., ISBN 978-3-7272-2398-3.

CANDRIAN, Jérôme. *Introduction à la procédure administrative fédérale: la procédure devant les autorités administratives fédérales et le Tribunal administratif fédéral*, Helbing Lichtenhahn, Basilej 2013, 171 s., ISBN 978-3-719-3116-9.

DUBEY, Jacques, ZUFFEREY, Jean-Baptiste. *Droit administratif général*, Helbing Lichtenhahn, Basilej 2014, 820 s., ISBN 978-3-7190-3376-7.

HALDY, Jacques. *Procédure civile suisse*, Helbing Lichtenhahn, Basilej 2014, 299 s., ISBN 978-3-7190-3495-5

LANDER, Andreas, Nils, Soguel a kolektiv. *Manuel d'administration publique suisse*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne 2013, 926 s., ISBN 978-2-8807-4971-2.

MIRIMANOFF, Jean A. (éd.). *La médiation dans l'ordre juridique suisse*, Helbing Lichtenhahn, Basilej 2011, 311 s., ISBN 978-3-7190-3111-4.

MOOR, Pierre, a kolektiv. *Droit administratif, Volume I – Les fondements*, Stampfli, Bern 2012, 1106 s., ISBN 978-3-7272-2362-4.

MOOR, Pierre, a kolektiv. *Droit administratif, Volume II – Les actes administratifs et leur contrôle*, Stampfli, Bern 2011, 993 s., ISBN 978-3-7272-2363-1.

TANQUEREL, Thierry (ed.), BELLANGER, François (ed.). *Le contentieux administratif*, Schulthess, Ženeva 2013, 250 s., ISBN 978-3-7255-6945-8.

TANQUEREL, Thierry (ed.), BELLANGER, François (ed.). *Les nouveaux recours fédéraux en droit public*, Schulthess, Basilej 2006, 207 s., ISBN 978-3-7255-5235-5.

TANQUEREL, Thierry (ed.), BELLANGER, François (ed.). *Les tiers dans la procédure administrative*, Schulthess, Basilej 2004, 234 s., ISBN 978-3-7255-4810-2.

TANQUEREL, Thierry. *Manuel de droit administratif*, Schulthess – éditions romandes, Ženeva 2011, 620 s., ISBN 978-3-7255-6327-2.

ZEN-RUFFINEN, Piermarco. *Droit administratif: partie générale et éléments de procédure*, Helbing Lichtenhahn, Basilej 2013, 372 s., ISBN 978-3-7190-3286-9.

2. Seznam použité české literatury

HENDRYCH, Dušan, *Správní právo obecná část*, 9. vydání, C. H. Beck, Praha 2016, 600 s., ISBN 978-80-7400-624-1.

HOETZEL, Jiří, heslo „správní řízení“ ve *Slovník veřejného práva československého, svazek III P-R*, reprint původního vydání, EUROLEX Bohemia s. r. o., Praha 2000, 960 s. ISBN 80-902752-7-3.

HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš, *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*, 4. aktualizované vydání, Wolters Kluwer, Praha 2012, 500 s., ISBN 978-80-7357-959-3.

JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHADLO, David, ŠURÁNEK, Petr, *Soudní řád správní komentář*, 1. vydání, C. H. Beck, Praha 2013, 1162 s., ISBN 978-80-7400-498-8.

JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David, *Správní řád komentář*, 5. vydání, C. H. Beck, Praha 2016, 852 s., ISBN 978-80-7400-607-4.

KLIKOVÁ, Alena a kolektiv, *Správní řád*, 2. vydání, Wolters Kluwer, Praha 2016, 676 s., ISBN 978-80-7478-943-4.

PÍTROVÁ, Lenka, POMAHAČ, Richard, *Evropské správní soudnictví*, C. H. Beck, Praha 1998, 334 s., ISBN 80-7179-183-0.

PRŮCHA, Petr, *Správní řád s poznámkami a judikaturou*, 3. aktualizované a doplněné vydání, Leges, Praha 2017, 520 s., ISBN 978-80-7502-202-8.

POTĚŠIL, Lukáš, BRUS, Martin, HLOUCH, Lukáš, RIGEL, Filip, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní řád správní komentář*, Leges, Praha 2014, 1152 s. ISBN 978-80-7502-024-6.

POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David, *Správní řád komentář*, C. H. Beck, Praha 2015, 816 s., ISBN 978-80-7400-598-5.

RAJCHL, Jiří (ed.), *Správní řád 10 let v akci*, Univerzita Karlova – Právnická fakulta, Praha 2016, 296 s., ISBN 978-80-87975-57-2. Čerpáno z následujících statí:

ADAMEC, Martin, *Zásada dvojinstančnosti v řízení před správními orgány*

BAUMGARTEN, Christian, *Vývoj správního řízení a správního soudnictví v Rakousku*

ČEBIŠOVÁ, Taisa, *K pojmu úřední osoba a ke správnímu řádu v další vývojové etapě*

KAUCKÝ, Jiří, *Historie přípravy správního řádu*

KOPECKÝ, Martin, *Revizní a obdobné postupy podle správního řádu*

PÍTROVÁ, Lenka, *Evropský správní řád*

PRŮCHA, Petr, *Ke vztahu správního řádu a soudního řádu správního*

POMAHAČ, Richard, *Základní zásady činnosti správních orgánů*

VEDRAL, Josef, *Rozhodnutí a další úkony správních orgánů podle správního řádu*

VEDRAL, Josef, *Správní řád komentář II. vydání*, Polygon, Praha 2012, 1458 s., ISBN 978-80-7273-166-4.

WINTEROVÁ, Alena, MACKOVÁ, Alena a kolektiv. *Civilní právo procesní, část první: řízení nalézací (8. vydání)*, Leges, Praha 2015, 624 s., ISBN 978-80-7502-076-5.

3. Seznam použitých švýcarských právních předpisů

Všechny předpisy ve znění platném a účinném ke dni uzavření rukopisu práce (tj. k 8. 3. 2018). Švýcarské předpisy použity ve francouzském znění.

Právní předpisy Švýcarské konfederace

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)

Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (RS 173.110)

Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (RS 173.32)

Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021)

Loi fédérale du 4 décembre 1947 de procédure civile fédérale (RS 273)

Code du 19 décembre 2008 de procédure civile (RS 272)

Loi fédérale du 21 juin 1963 sur la supputation des délais comprenant un samedi (RS 173.110.3)

Ordonnance du 10 septembre 1969 sur les frais et indemnités en procédure administrative (RS 172.041.0)

Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)

Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1)

Loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (RS 711)

Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (RS 451)

Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700)

Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (RS 921.0)

Loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (RS 281.1)

Loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques (RS 721.80)

Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les écoles polytechnique fédérales (RS 414.110)

Loi fédérale du 16 décembre 1943 d'organisation judiciaire (Organisation judiciaire, OJ) (RS 3 521) ve znění účinném k 31. 12. 2006

Ordonnance du 25 mai 2011 sur les principes set les délais d'ordre relatifs aux procédures d'autorisation (RS 172.010.14)

Právní předpisy kantonu Fribourg

Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (RSF 10.1)

Code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (RSF 150.1)

Loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'État et de l'administration (RSF 122.0.1)

Loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSF 710.1)

Règlement d'exécution du 1^{er} décembre 2009 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSF 710.11)

Loi du 23 février 1984 sur l'expropriation (RSF 76.1)

Loi du 25 juin 2015 sur la médiation administrative (RSF 18.1)

Loi du 20 novembre 1975 sur les préfets (RSF 122.3.1)

Loi du 15 novembre 1990 sur la police cantonale (RSF 551.1)

Loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (RSF 140.2)

Loi du 31 mai 2010 sur la justice (RSF 130.1)

Loi du 24 avril 1990 d'organisation du Tribunal administratif (RSF 151.1), zrušen k 1. 1. 2008

4. Seznam použitých českých právních předpisů

Platné a účinné právní předpisy

ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Listina základních práv a svobod

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a změně některých zákonů (vodní zákon)

zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráže, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (rybářský zákon)

zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti

zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů

zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu

zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)

Historické právní předpisy

zákon č. 36/1875 ř. z., o zřízení správního soudu

vládní nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věch náležejících do působnosti politických úřadů (správní řád)

vládní nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád)

vládní nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení

zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)

5. Ostatní použité právní předpisy

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Finský správní řád – Hallintolaki/Förvaltningslag (434/2003), (úřední překlad do angličtiny)

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o správním postupu orgánů, institucí a jiných subjektů Evropské unie (číslo tisku PE573.120v01-00)

6. Seznam použité švýcarské judikatury

Ne všechna tato judikatura je v textu práce přímo citována. Část z ní jsou rozsudky týkající se správního práva procesního otištěné ve školních skriptech pro akademický rok 2016/2017, která jsem studoval při přípravě na zkoušky. Lze je tedy rovněž považovat za použitý zdroj. Skripta nejsou v evidenci ISBN.

Rozsudky Tribunal fédéral

č. j. 1A.246/2000 ze dne 20. 11. 2000

č. j. 1A.1/2006 ze dne 25. 4. 2006

č. j. 1C_358/2007 ze dne 2. 4. 2008

č. j. 2C_361/2010 ze dne 13. 7. 2016

č. j. 2C_402/2013 ze dne 20. 8. 2013

Následující rozsudky nejsou citovány dle čísel jednacích, ale dle čísel jejich evidence ve sbírce soudních rozhodnutí dle číslování ATF.

ATF 101 Ia 73

ATF 105 Ia 207

ATF 116 Ib 119

ATF 119 Ia 88

ATF 121 II 39
ATF 127 V 353
ATF 128 I 288
ATF 130 I 312
ATF 130 II 425
ATF 131 II 627
ATF 133 II 468
ATF 136 I 42
ATF 136 I 279
ATF 136 II 281
ATF 137 II 40
ATF 138 I 154
ATF 138 I 305
ATF 138 II 279
ATF 139 II 279

Tribunal cantonal (Fribourg)

RDAF 2009 II 597

7. Seznam použité české judikatury

Veškerá tato judikatura je v textu práce řádně citována.

Nálezy Ústavního soudu

č. j. Pl. ÚS 30/2009 ze dne 2. 4. 2013

č. j. II. ÚS 623/02 ze dne 19. 10. 2004

č. j. II. ÚS 2732/15 ze dne 12. 1. 2016

č. 276/2001 Sb. (zrušení části páté občanského soudního řádu)

č. j. Pl. ÚS 14/07 ze dne 14. 11. 2008

č. j. II. ÚS 1219/14 ze dne 7. 10. 2014

Rozsudky Nejvyššího správního soudu

č. j. 6 As 129/2016-35 ze dne 17. 1. 2017

č. j. 4 As 52/2012-26 ze dne 29. 11. 2012

č. j. 1 Ao 1/2005-98 ze dne 27. 9. 2005
č. j. 1 As 30/2008-49 ze dne 11. 9. 2008
č. j. 4 Aps 2/2010-44 ze dne 17. 12. 2010
č. j. 5 As 38/2009 ze dne 30. 11. 2009
č. j. 6 A 31/2001-91 ze dne 5. 5. 2004
č. j. 7 As 21/2010-232 ze dne 2. 7. 2010
č. j. 7 As 55/2007-71 ze dne 14. 2. 2008
č. j. 9 Ans 1/2008-135 ze dne 22. 5. 2008
č. j. 9 As 25/2008-81 ze dne 5. 6. 2008
č. j. 1 As 36/2011-79 ze dne 19. 5. 2011
č. j. 6 As 36/2009-162 ze dne 21. 1. 2010
č. j. 2 As 47/2004-61 ze dne 27. 10. 2005
č. j. 2 As 37/2011 ze dne 25. 5. 2011
č. j. 8 Afs 5/2008-191 ze dne 26. 8. 2008
č. j. 2 As 56/2007-71 ze dne 13. 2. 2008
č. j. 7 Afs 54/2007-62 ze dne 26. 8. 2008
č. j. 4 Aps 7/2007-54 ze dne 26. 6. 2008
č. j. 4 As 64/2007-65 ze dne 10. 7. 2008
č. j. 1 As 92/2008-76 ze dne 22. 1. 2004
č. j. 6 A 73/2002-54 ze dne 26. 10. 2004
č. j. 7 Aps 3/2008-98 ze dne 16. 11. 2010
č. j. 2 As 86/2010-76 ze dne 18. 9. 2012
č. j. 4 Ans 3/2009-76 ze dne 30. 6. 2009
č. j. 9 As 244/2015 ze dne 14. 1. 2016
č. j. 2 As 78/2016-72 ze dne 22. 7. 2016
č. j. 9 As 329/2016-42 ze dne 4. 5. 2017
č. j. 7 Ans 17/2013-24 ze dne 16. 1. 2014
č. j. 5 As 194/2014-36 ze dne 13. 9. 2016
č. j. 2 Aps 3/2004-42 ze dne 4. 8. 2005

č. j. 1 Afs 16/2004-90 ze dne 19. 1. 2005
č. j. 1 Afs 147/2005-107 ze dne 24. 5. 2006
č. j. 1 Aps 3/2006 ze dne 17. 1. 2008
č. j. 1 Afs 60/2014-48 ze dne 28. 5. 2014
č. j. 10 Afs 151/2015-27 ze dne 9. 2. 2015
č. j. 6 Ans 1/2003-101 ze dne 26. 10. 2004
č. j. 4 Aps 3/2005-65 ze dne 27. 4. 2006
č. j. 8 Ans 5/2008-121 ze dne 26. 4. 2010
č. j. 6 As 255/2014-42 ze dne 25. 5. 2015
č. j. 1 Ans 21/2012-42 ze dne 22. 5. 2013
č. j. 62 A 109/2015-28 ze dne 10. 9. 2015
č. j. 8 As 33/2005-52 ze dne 13. 11. 2016
usnesení rozšířeného senátu č. j. Nad 224/2014-53 ze dne 9. 12. 2014
č. j. 5 Afs 16/2013-56 ze dne 12. 10. 2004
č. j. 1 Aps 1/2011 ze dne 20. 7. 2011
č. j. 6 Aps 2/2005 ze dne 14. 10. 2006
č. j. 7 Aps 2/2009-197 ze dne 9. 7. 2004
č. j. 2 Ans 9/2003-4 ze dne 23. 10. 2003
č. j. 1 Afs 24/2005 ze dne 1. 2. 2006

Ostatní soudy

rozsudek Vrchního soudu v Praze č. j. 6 A 53/97-18 ze dne 27. 2. 1998
rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 9 A 75/2016 ze dne 2. 2. 2017
rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 5 A 141/2015-34 ze dne 26. 7. 2016

8. Seznam použitých švýcarských a českých důvodových zpráv

zpráva Conseil fédéral pro Assemblée fédérale sp. zn. FF 1965 II 1383 ze dne 24. 9. 1965
(důvodová zpráva k Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative)

Message du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale
(sp. zn. FF 2001, str. 4007 a násl.; důvodová zpráva k reformě justice)

Le Bullentin officiel des scéances du Grand Conseil de Fribourg; svazek CXLIII (1991) str.
812-821 (zpráva Conseil d'État ohledně Code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction)

administrative), svazek CXLI (1989) – zápis ze dne 5. 12. 1989 (debata o zavedení kantonálního správního soudnictví)

důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád

důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

sněmovní tisk č. 669/0 ze dne 17. 7. 2000 („*Výchozí teze pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační struktury*“)

9. Seznam použitých webových stránek

www.camac.vd.ch (k 7. 2. 2017)

Webové stránky úřadu kantonu Vaud, který ve stavebním řízení shromažďuje veškeré potřebné podkladové správní akty namísto žadatele o stavební povolení. De facto „úřad pro obíhání úřadů“.

[www.fr.ch/seca/fr/pub\(index.cfm](http://www.fr.ch/seca/fr/pub(index.cfm) (k 10. 11. 2017)

Webové stránky úřadu kantonu Fribourg, který ve stavebním řízení shromažďuje veškeré potřebné podkladové správní akty namísto žadatele o stavební povolení. De facto „úřad pro obíhání úřadů“.

10. Ostatní zdroje

Absolvování výuky zejména následujících předmětů v akademickém roce 2016/2017 na *Université de Fribourg*:

- Droit public I. (5650.019) – základy ústavního práva Švýcarské konfederace
- Droit public II. (5650.022) – obecná část švýcarského správního práva
- Droit public III. (5650.026) – vybrané kapitoly ze zvláštní části švýcarského správního práva (stavební právo, ochrana přírody, ekonomické právo)
- Introduction to Swiss Law (5620.129) – obecný přehled švýcarské právní kultury pro studenty v rámci programu Swiss European Mobility

Osobní konzultace s panem Dr. iur. et JUDr. Jaroslavem Vondráčkem, Ph.D., bývalým úředníkem *commission de recours (Beschwerdedienst)* pro azylové záležitosti při *Département fédéral de justice et police (Eidgenössische Justiz und Polizeidepartement)* a zaměstnancem státní správy kantonu Bern. (15. 12. 2017)

Návštěva dne otevřených dveří *Tribunal administratif fédéral* u příležitosti 10. výročí založení soudu. (6. květen 2017)

Komentovaná prohlídka *Tribunal fédéral* v Lausanne. (říjen 2016)

Komentovaná prohlídka *Palais fédéral* v Bernu. (duben 2017)

Srovnání českého správního řádu se správními řády Švýcarské konfederace a kantonu Fribourg

Abstrakt

Tato diplomová práce se věnuje srovnání českého správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., správní řád) se správními řády Švýcarské konfederace a kantonu Fribourg při příležitosti desátého výročí vstupu českého správního řádu v účinnost. Jelikož švýcarské správní řády upravují kromě správního řízení i soudní řízení správní, zabývá se práce rovněž srovnáním s některými instituty českého soudního řízení správního (zejména přístupem k soudní ochraně prostřednictvím správních žalob). Metodologicky práce vychází nejen z analyzování textu právních předpisů, ale i z názorů nauky a z judikatury správních soudů.

První část práce je zaměřena na popis a analýzu švýcarského správního práva procesního a témat s tím spojených: historie úpravy správního řízení ve Švýcarsku, stručný popis uspořádání veřejné správy a správního soudnictví. Druhá část práce srovnává českou a švýcarskou úpravu, zejména jejich hlavní rozdíl – český správní řád je více instruktivní nežli jeho švýcarské protějšky, švýcarské správní řády nejsou obecnou kodifikací všech forem správní činnosti, ale toliko vydávání správních rozhodnutí. Následuje analýza vybraných právních institutů: definice a pojetí účastníků řízení, rozdíly v úpravě odvolacího řízení, švýcarské správní řízení není vždy ovládáno zásadou dvojinstančnosti (zejména na federální úrovni), české a švýcarské správní žaloby jsou velice rozdílné.

Závěrem je shrnuto, že švýcarské správní řízení může sloužit jako inspirace ke snížení formálnosti českého správního řízení. Na druhou stranu je shledáno užitečným, že český právní řád neupravuje toliko postup vedoucí k vydání správního rozhodnutí, ale též ostatní formy správní činnosti. Švýcarský model přístupu ke správnímu soudu, který vychází z modelu francouzského, je shledán jednodušším nežli jeho český protějšek, který byl inspirován vzorem německým.

Klíčová slova:

české správní řízení – švýcarské správní řízení – české správní soudnictví – švýcarské správní soudnictví – komparativní právní věda

A comparison of Czech Administrative Procedure Code with the Administrative Procedure Codes of Swiss Confederation and the Fribourg Canton

Summary

This master thesis is dedicated to comparison of Czech Administrative Procedure Code with the Administrative Procedure Codes of Swiss Confederation and the Fribourg Canton at the occasion of the 10-year anniversary of the Code of Administrative Procedure. Since Swiss Codes also regulate proceedings before administrative courts, it treats also some aspects of the Czech judicial review (especially access to judicial protection via legal action). The study is based not only on laws, but also on jurisprudence and court's decisions.

The first part is focused on description and analysis of the Swiss administrative procedure laws and related topics: history of administrative procedure laws, brief description of public institutions. The second part compares contents of Czech and Swiss Codes and their main divergence – the Czech Code is more instructive than its Swiss counterparts, Swiss Codes are not general codification of all administrative. Then, we analyze selected legal issues related to administrative procedure: definitions and conception of participants in proceedings, different conception of review proceedings, Swiss administrative procedure is not always carried before two instances of administrative authorities (especially on the federal level), Czech and Swiss types of legal action in administrative law.

The conclusion is that the Swiss model may serve as an inspiration for a little de-formalization of the Czech administrative procedure. On the other hand, it is found good that the Czech administrative Code regulates not only decision making but also the other forms of administrative activities. The Swiss procedure in judicial review, which is inspired by the French model, is found less complicated than the Czech counterpart, which is derived from the German model.

Key words:

Czech administrative procedure – Swiss administrative procedure – Czech judicial review – Swiss judicial review – comparative law