

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Zdeňka Kameníčková

Opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu

Bakalářská práce

Olomouc 2023

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text práce včetně poznámek pod čarou má 71 313 znaků včetně mezer.

V Olomouci dne 28. března 2023

.....
Zdeňka Kameníčková

Na tomto místě bych ráda poděkovala paní doc. JUDr. Olze Pouperové, Ph.D. za odborné vedení a cenné rady při vypracování této bakalářské práce.

Obsah

Seznam použitých zkratk	5
Úvod	6
1 Nezákonná nečinnost ve veřejné správě	8
1.1 Nezákonná nečinnost ve veřejné správě.....	8
1.2 Příčiny vzniku nezákonné nečinnosti ve veřejné správě.....	10
1.3 Právní důsledky nezákonné nečinnosti	11
2 Opatření proti nečinnosti ve veřejné správě	14
2.1 Lhůty pro vydání rozhodnutí.....	14
2.2 Opatření proti nečinnosti	15
2.2.1 Opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu	16
2.2.2 Další možnosti ochrany před nečinností dle správního řádu.....	19
2.3 Nárok na náhradu škody a nemajetkové újmy	21
3 Typy opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu	24
3.1 Typy opatření proti nečinnosti	24
3.2 Příkaz.....	24
3.3 Převzetí věci	25
3.4 Pověření jiného správního orgánu.....	26
3.5 Prodloužení zákonné lhůty k vydání rozhodnutí.....	27
4 Soudní ochrana před nečinností	29
4.1 Žaloba na ochranu proti nečinnosti	29
4.1.1 Náležitosti žaloby	30
4.1.2 Vztah ústavní stížnosti a žaloby proti nečinnosti.....	31
4.2 Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu.....	31
4.3 Ústavní stížnost	32
4.4 Stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva	33
Závěr	35
Seznam literatury	37
Anotace/abstract	40
Klíčová slova/keywords	41

Seznam použitých zkratk

Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Listina/LZPS	Usnesení České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
Správní řád/SpŘ	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
Soudní řád správní/SŘS	Zákon č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním, ve znění pozdějších předpisů
Úmluva	Sdělení č. 209/1992 Sb., Federálního ministerstva zahraničních věcí, o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8
NSS	Nejvyšší správní soud
ESLP	Evropský soud pro lidská práva

Úvod

Tato bakalářská práce se věnuje opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu. Nezákonná nečinnost veřejné správy byla a stále je velmi aktuálním tématem, který je nutno řešit. Proto jsem se rozhodla, že se v bakalářské práci zaměřím na možnosti ochrany před nezákonnou nečinností.

Cílem této práce je poskytnutí ucelených informací o nečinnosti veřejné správy a možnostech využití právní ochrany dle § 80 správního řádu proti tomuto nežádoucímu jevu a jak postupovat v případech, kdy se správní orgán těmito opatřeními neřídí. Výzkumnou otázkou této práce tedy je: *Je právní úprava opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu dostačující?*

Práce je členěná do čtyř kapitol a několika podkapitol. První kapitola se zaměřuje na pojem nezákonné nečinnosti ve veřejné správě, kde se nastiňuje problematika nezákonné nečinnosti ve veřejné správě v České republice. Konkrétně se tedy zabývá příčinami a důsledky jejího vzniku.

Dále se práce v kapitole druhé věnuje opatřením proti nečinnosti ve veřejné správě, které navazují na první kapitolu. V této kapitole jsou popsány lhůty, ochrana proti nečinnosti dle správního řádu a případný nárok na náhradu škody a nemajetkové újmy způsobené nesprávným úředním postupem.

Ve třetí kapitole se práce zaměřuje na typy opatření, které jsou zakotveny v § 80 správního řádu, tato kapitola navazuje na předchozí kapitoly a podrobněji popisuje konkrétní čtyři typy opatření zakotvené v ustanovení § 80 správního řádu, kterými jsou – příkaz, atrakce, delegace a prolongace.

Poslední kapitola se zabývá soudní ochranou před nezákonnou nečinností ve veřejné správě, která může být realizována v případě, že byly vyčerpány prostředky ochrany proti nečinnosti dle § 80 správního řádu. Jsou zde popsány čtyři možnosti soudní ochrany, které jsou – žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, ústavní stížnost a stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva.

Bakalářské práce vychází především z právní úpravy, učebnicové a komentované literatury. Tématu opatření proti nečinnosti se věnuje především paní doc. Kateřina Frumarová, která vydala několik odborných publikací, zabývá se zejména ochranou před nečinností ve veřejné správě, tuto problematiku kompletně rozebírá ve svých dvou publikacích *Ochrana před nečinností ve veřejné správě v českém právním řádu z roku 2005* a *Ochrana před nečinností veřejné správy z roku 2012*. Zároveň napsala i několik odborných článků, které se rovněž touto

problematikou zabývají. Proto bylo při vypracování této bakalářské práce použito mnoho jejích publikací. Dále se tímto tématem zabývají i autoři učebnic správního práva, kteří se ovšem této problematice věnují oproti paní doc. Frumarové spíše okrajově, např. Průcha, Hendrych a Sládeček. V práci jsou ale použity i jejich poznatky a samozřejmě také komentáře k správnímu řádu, kterým se věnují především tito autoři – Vedral, Vopálka a Jemelka. Při psaní bylo použito i několik odborných článků související s tímto tématem, kterým se věnují zejména tito autoři – Frumarová, Mikule a Těmín,

Práce je vypracována na základě analýzy právní úpravy a literatury vztahující se k tématu opatření proti nečinnosti.

Práce bude vypracována k právnímu stavu České republiky ke dni 28. března 2023.

1 Nezákonná nečinnost ve veřejné správě

První kapitola se zabývá pojmem nezákonné nečinnosti ve veřejné správě v České republice. V této kapitole se popisuje, co se považuje za nezákonnou nečinnost, jaké jsou její příčiny a právní důsledky.

1.1 Nezákonná nečinnost ve veřejné správě

Nezákonná nečinnost ve veřejné správě je problém, se kterým se můžeme v České republice často setkat. Jedná se o stav, kdy správní orgán neplní své povinnosti, které mu stanoví právní předpisy, nebo je plní neadekvátně, zdrženlivě, nebo dokonce úmyslně brání výkonu práv občanů. V praxi se nezákonná nečinnost může projevovat různými způsoby. Jedním z nejvýraznějších projevů je nedodržování zákonných lhůt.

Dalšími projevy nezákonné nečinnosti ve veřejné správě je nedodržování etických a morálních standardů, porušování lidských práv a svobod, diskriminace, korupce a další neférové praktiky. Korupce podryvá veřejnou správu a kvalitu veřejných služeb, oslabuje účinnost a efektivitu demokratických institucí a narušuje důvěru veřejnosti. Z tohoto důvodu se vlády a další instituce musí soustředit na posilování transparentnosti, zlepšení kontrolních mechanismů a posílení úlohy ombudsmana a dalších kontrolních institucí.¹ Tyto kroky mohou pomoci vytvořit kulturu odpovědnosti a zodpovědnosti v rámci veřejné správy a podpořit důvěru veřejnosti v instituce demokratického státu.

Je také důležité, aby veřejná správa byla připravena na změny v potřebách a požadavcích občanů a společnosti jako celku. Musí být schopna reagovat na nové problémy a situace a nabídnout nová řešení. S tím úzce souvisí zavedení manažerských praktik, které jsou spojovány s reformou a modernizací veřejné správy, zejména za účelem zvýšení efektivnosti, hospodárnosti a odbyrokratizování veřejné správy.²

Dalším důležitým aspektem veřejné správy je transparentnost. Transparentnost má velký vliv na proces reformy veřejné správy a podporuje efektivitu a účinnost tzv. dobré správy. Nedostatek transparentnosti má přímý vliv na snížení důvěry ve veřejnou správu a účast občanů. V demokratické a moderní veřejné správě je princip transparentnosti kontrolním prvkem proti nesprávnému řízení a korupci a podporuje správné řízení a odpovědnost vůči ochraně veřejného

¹ Viz Doporučení Evropského parlamentu ze dne 17. února 2022 Radě a místopředsedovi Komise, vysokému představiteli Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku týkajícím se korupce a lidských práv (2021/2066(INI)), [online]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0042_CS.html.

² Hendrych, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2009, s. 21.

zájmu a práv občanů. Transparentnost vytváří vzájemnou důvěru mezi vládou a občany a zaručuje snadný přístup k informacím.³

Právní procedury mají umožnit využití přístupu k informacím, jimiž disponují veřejné orgány. Dodržení právních zásad otevřenosti a průhlednosti veřejné správy umožňuje rovněž přímým interesentům i osobám reprezentujícím obecný či zvláštní skupinový zájem iniciovat nápravu nežádoucího právního stavu pomocí zveřejňování určitých informací v hromadných sdělovacích prostředcích.⁴ Důležitou roli v transparentnosti veřejné správy hraje systém kontroly veřejné správy, ten zohledňuje především postavení veřejné správy v systému vztahů, vytvořením ústavně provedenou dělbu moci ve státě, jakož i systém vnitřních vztahů ve veřejné správě. Mezi **kontrolu veřejné správy** můžeme zařadit:

- kontrolu vykonávanou zákonodárným orgánem, resp. zastupitelskými orgány,
- kontrola vykonávaná soudy,
- kontrola vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem,
- kontrola vykonávaná správními orgány,
- kontrola vykonávaná na základě podání občanů,
- kontrola vykonávaná ve spojení s institutem Veřejného ochránce práv.⁵

Ti pak mají za úkol chránit práva a svobody občanů a sledovat činnost veřejné správy a případně ji navrhnout řešení na zlepšení.

Jelikož je veřejná správa službou veřejnosti, proto se od ní očekává aktivní činnost, jakákoli nečinnost znamená porušení zásady zákonnosti, která může způsobit mnoho problémů. V řadě případů může nečinnost znamenat zásah do ústavně zaručených základních lidských práv a svobod, případně může dojít i k porušení mezinárodně právních závazků, nehledě na to, že takovéto „jednání“ veřejné správy je zcela v rozporu s pojetím veřejné správy jako služby veřejnosti vykonávané v souladu s principy tzv. dobré správy, a že taktéž narušuje princip právní jistoty ve státě a společnosti.⁶ Veřejná správa jako činnost výkonná, podzákonná a nařizovací je vázána zákony a zabezpečuje jejich provedení. Princip zákonnosti tak představuje jeden z nejvýznamnějších principů pro veškerou činnost veřejné správy a je jedním z nezbytných předpokladů právní jistoty v každém demokratickém právním státě. Základním východiskem je již čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, podle kterých lze státní moc

³ The Role of the Principle of Transparency and Accountability in Public Administration, vol. 10, no. 1/2018 [online]. s. 61. Dostupné z: <https://core.ac.uk/download/pdf/229465497.pdf>.

⁴ POMAHAČ, R.: *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. s. 222-223.

⁵ PRŮCHA, P.: *Správní právo (obecná část)*. 7. vydání. MU, Brno, 2007. s. 328.

⁶ FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 11-12.

uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon. Ústavní úprava zde sice hovoří pouze o státní moci, tj. v podmínkách veřejné správy pouze o činnosti státu, resp. jím zřízených státních orgánů, nicméně toto pravidlo je nutno vztáhnout i na výkon veřejné správy ostatními subjekty, zejména samosprávnými subjekty (neboť vykonávají tzv. decentralizovanou státní moc neboli tzv. zbývající státní moc, která má ve státní moci základ, je od ní v podstatě odvozena, v návaznosti na princip ústavnosti, princip legality a zásadu legitimacy.⁷

Ústava a ústavní zákony jsou nejen základem a předpokladem veřejné správy, ale obsahují v obecné rovině i poslání, úkoly a cíle veřejné správy. Z toho také plyne velmi úzký vztah mezi ústavním a správním právem. Princip legality pak v oblasti veřejné správy vyjadřuje především vázanost správy zákony a stejně tak i dalšími příslušnými obecně závaznými právními předpisy vydanými na základě zákona a k jeho provedení. Zákon je tak v našem právním řádu vždy základem veškeré činnosti veřejné správy a správa je povinna zákony prosazovat a uskutečňovat. U požadavků zákonné úpravy subjektů veřejné správy je možno vycházet z čl. 79 odst. 1 Ústavy, podle kterého lze ministerstva a jiné správní úřady zřídit pouze zákonem, a totéž platí i pro stanovení jejich působnosti i působnost územních samosprávných celků. Dle čl. 105 Ústavy lze výkon státní správy svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li tak zákon. V tomto směru jde o úzkou návaznost na třetí zásadu, a to zásadu legitimacy, která vyjadřuje ústavní a následně zákonem specifikované uznání oprávnění správních orgánů k výkonu příslušného zaměření a rozsahu veřejné správy.⁸

1.2 Příčiny vzniku nezákonné nečinnosti ve veřejné správě

Existuje mnoho faktorů, které mohou přispět ke vzniku nečinnosti ve veřejné správě. Mezi tyto faktory bych zařadila například:

- **Nedostatek zdrojů a kapacit:** Pokud má veřejná správa nedostatek finančních, personálních a technických zdrojů, může to vést k neschopnosti splnit své povinnosti včas a adekvátně.
- **Nedostatečná odbornost a vzdělání:** Pokud mají pracovníci veřejné správy nedostatečnou odbornost a vzdělání, mohou být neschopni efektivně vykonávat svou práci a plnit své povinnosti. Nedostatek vzdělání a odborných znalostí může vést k chybným rozhodnutím a nesprávnému posouzení situace.

⁷ FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 11-12.

⁸ FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 18-20.

- **Korupce:** Korupce je jedním z dalších faktorů, které přispívají k nezákonné nečinnosti ve veřejné správě. Korupce může vést k upřednostňování určitých osob nebo společností, případně k nezákonným praktikám, jako jsou úplatky a podplácení.
- **Byrokracie:** Přemíra byrokracie a administrativy může vést k zpožděním a neschopnosti vyřídit záležitosti včas. Zároveň může také vést k neefektivnímu využívání zdrojů a neschopnosti plnit závazky.
- **Nedostatečná transparentnost:** Pokud je veřejná správa netransparentní a neinformuje občany o svých činnostech, může to vést k nedostatku důvěry a podezření z nezákonných praktik.
- **Nedostatečná kontrola a dohled:** Pokud není veřejná správa dostatečně kontrolována, může to vést k nezákonným praktikám a zneužívání moci.

Zkrátka, existuje mnoho faktorů, které mohou přispět k nezákonné nečinnosti ve veřejné správě. Je důležité, aby vláda a další instituce soustředily své úsilí na posilování transparentnosti, efektivity a kontroly ve veřejné správě, aby mohly minimalizovat riziko vzniku nezákonné nečinnosti.

1.3 Právní důsledky nezákonné nečinnosti

Nezákonná nečinnost orgánů veřejné správy může mít různé právní důsledky v závislosti na konkrétní situaci a typu nečinnosti. V některých případech může mít negativní dopad na práva a zájmy jednotlivců nebo skupin lidí, kteří se na orgány veřejné správy obrátí s požadavky a žádostmi. Pokud orgán veřejné správy nedodrжуje stanovenou lhůtu pro řešení věci a ani neinformuje žadatele o předpokládaném termínu vyřízení, může to vést ke zpomalení nebo úplnému zablokování projednání věci a omezení práv žadatele. V takovém případě se žadatel může obrátit na nadřízený správní orgán a požádat o vydání opatření proti nečinnosti, které by orgán veřejné správy přinutilo k činnosti.

Důležité je vždy správné vymezení počátku nezákonné nečinnosti, tedy okamžiku, od kterého je orgán nezákonně nečinný, a je tak možno realizovat v úvahu přicházející prostředky ochrany proti nečinnosti. V tomto směru pak hrají velice důležitou roli lhůty. Přesné a jednoznačné stanovení lhůty, ve které má příslušný orgán veřejné správy povinnost něco konat (nejčastěji vydat rozhodnutí, ale například i učinit jiný správní úkon), je tak vůbec základním předpokladem toho, abychom mohli hovořit o následné nezákonné nečinnosti orgánů veřejné správy. V návaznosti na výše uvedenou problematiku lhůt, stupeň závažnosti nečinnosti a její

právní důsledky lze pak rozlišovat dle paní doc. Frumarové i formy nezákonné nečinnosti orgánů veřejné správy. Lze totiž rozlišovat průtahy a absolutní nečinnost.⁹

- a) **Průtahy** – lze charakterizovat jako méně závažnou formu nečinnosti orgánů veřejné správy. O průtazích hovoříme tehdy, pokud správní orgán sice koná, nicméně překračuje lhůty stanovené příslušným právním předpisem pro toto konání, popř. tzv. lhůtu přiměřenou, takže výsledek jeho konání, tedy určitá forma realizace jeho povinnosti, se dostavuje až po lhůtě (např. rozhodnutí je vydáno až po lhůtě stanovené příslušným právním předpisem). I průtahy je nutno považovat za formu nečinnosti, a to nečinnosti nezákonné, neboť orgán veřejné správy jedná, resp. nejedná v souladu s právními předpisy.¹⁰

Průtahy mohou mít negativní dopad na práva a zájmy žadatele, zejména, pokud se jedná o situaci, kdy je žadatel závislý na rychlém vyřízení věci. Průtahy mohou vést k tomu, že se věc stává zastaralou nebo ztrácí na důležitosti a žadatel může přijít o svá práva.

- b) **Absolutní nečinnost** – v těchto případech je příslušný správní orgán zcela nečinný, tedy jde o situace, kdy správní orgán, ačkoli je konat povinen, nekoná, a to ani ve lhůtě stanovené pro toto konání (tzn., že u řízení zahajovaných ex offio řízení ani nezahájí, ač je tak povinen učinit, a u řízení, která jsou zahájena na základě dispoziční zásady, v řízení nepokračuje, nejedná a je zcela nečinný.)¹¹ Je důležité upozornit, že absolutní nečinnost ve veřejné správě může mít negativní dopad nejen na žadatele, ale také na samotný orgán veřejné správy. Pokud orgán veřejné správy nekoná žádnou činnost, může to vést k narušení jeho vztahu se spoluobčany a k nedůvěře veřejnosti. Může také dojít k přetížení jiných orgánů veřejné správy, které musí vyřizovat žádosti na vyřízení věci, které by měl vyřizovat původní orgán veřejné správy. Proti absolutní nečinnosti lze bojovat prostřednictvím opatření proti nečinnosti dle § 80 SpŘ.¹² Žadatel může podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti u nadřízeného orgánu veřejné správy, který má povinnost prověřit, zda orgán veřejné správy skutečně nekoná žádnou činnost a zda by měl podle zákona konat. Pokud se potvrdí, že orgán veřejné správy skutečně nekoná

⁹ FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*. Praha: Linde Praha a. s., 2005, s. 33.

¹⁰ FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 38.

¹¹ FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 38.

¹² Srov. § 80 s. ř.

žádnou činnost, nadřízený orgán může např. vydat příkaz k vyřízení věci v určité lhůtě.¹³

Lze tedy říct, že absolutní nečinnost ve veřejné správě je nezákonným jednáním, které může mít vážné následky pro žadatele i pro samotný orgán veřejné správy. Proto je důležité, aby orgány veřejné správy dodržovaly své povinnosti a konaly v souladu se zákonem.

Celkově lze tedy říct, že nečinnost správních orgánů je závažný problém, který má škodlivé důsledky pro jednotlivce i společnost jako celek. Je důležité, aby se takové situaci předcházelo a aby správní orgány plnily své zákonné povinnosti a zodpovídaly se za své akce a rozhodnutí. Důsledky nezákonné nečinnosti správních orgánů mohou být mnohočetné, proto je důležité, aby byly správní orgány odpovědné za své akce a rozhodnutí a aby byly k dispozici nástroje, které umožní občanům bránit svá práva v případě porušení zákonných předpisů. Pokud se nezákonná nečinnost správních orgánů prokáže, měly by být přijaty odpovídající kroky, aby se zajistilo, že se to již nebude opakovat.

¹³ Srov. § 80 odst. 4 písm. a) s. ř.

2 Opatření proti nečinnosti ve veřejné správě

V této kapitole je nastíněna problematika lhůt pro vydání rozhodnutí, které úzce souvisí s problematikou nezákonné nečinnosti. Dále se tato kapitola zabývá opatřením proti nečinnosti, které je obsaženo v § 80 správního řádu, a dalšími možnostmi, jakými může být postupováno v případě, že správní orgán neplní své zákonné povinnosti v oblasti nezákonné nečinnosti.

2.1 Lhůty pro vydání rozhodnutí

Právní úprava lhůt, ve kterých je správní orgán povinen rozhodnout, je základním předpokladem procesní právní jistoty. Narážela však vždy na námitku, že možnost rozhodnout bez průtahů ve věci je podmíněna okolnostmi, které leží mimo správní orgán, zejména splněním povinností, které má sám navrhovatel (řádně formulovat návrh, předložit potřebné doklady atd.) lhůty pro rozhodnutí upravuje zejména § 71 SpŘ.¹⁴¹⁵

Jako zásada se stanoví, že správní orgán je povinen vydat rozhodnutí „bez zbytečného odkladu“. Vydáním rozhodnutí se v této souvislosti rozumí:

- a) Předání stejnopisu písemného vyhotovení správním orgánem k doručení dle § 19, popř. jiný úkon správního orgánu směřující k doručení jeho rozhodnutí. Na písemnosti, resp. záznamu se tato skutečnost vyznačuje slovy: „Vypraveno dne: ...“. Den, v němž bylo písemné vyhotovení rozhodnutí předáno správním orgánem k doručení, lze přesně zjistit např. ze záznamů v podatelně správního orgánu nebo z protokolu vedeného v elektronické formě.
- b) Ústní vyhlášení rozhodnutí správním orgánem, má-li toto účinky oznámení viz § 72 odst. 1).
- c) Vyvěšení veřejné vyhlášky, je-li doručováno postupem podle § 25.
- d) Poznacení usnesení správního orgánu do spisu vedeného ve věci v případě, že se toto usnesení pouze poznacenává do spisu.

Nelze-li vydat rozhodnutí bezodkladně, je správní orgán povinen vydat je ve lhůtě do třiceti dnů od zahájení řízení ve věci. K této třicetidenní lhůtě se pak připočítává lhůta o opět až dalších třiceti dnech, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, třeba někoho předvolat nebo nechat předvést, třeba doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvlášť složitý případ. K třicetidenní lhůtě od zahájení řízení se může připočítat doba nutná k provedení dožadání dle § 13 odst. 3, ke zpracování znaleckého posudku nebo doručení písemnosti

¹⁴ Srov. § 71 s. ř.

¹⁵ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 677.

do ciziny. Po dobu nezbytnou k opatření údajů dle § 6 odst. 2 výše uvedené lhůty neběží, staví se. Jako zásada se stanoví, že nedodržení lhůt se nemůže dovolávat ten účastník, který je sám způsobil.¹⁶

2.2 Opatření proti nečinnosti

Správní řád má již ve svých zásadách zakotveno, konkrétně v § 6 odst. 1 správního řádu, že nečiní-li správní orgány úkony v zákonné, popřípadě přiměřené lhůtě (není-li stanovena lhůta zákonná), použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností.¹⁷ Ochrana se poskytuje jak z moci úřední, tak na základě žádosti účastníka, přičemž k přijetí opatření k ochraně před nečinností je vždy příslušný nadřízený správní orgán.¹⁸ Dle paní doc. Frumarové plní právní prostředky ochrany před nezákonnou nečinností orgánů veřejné správy především tyto funkce:

- **preventivní** – smyslem je zabránit již samotnému vzniku nečinnosti, tuto funkci plní především lhůty,
- **výchovně-motivační** – tyto právní prostředky jak svojí samotnou existencí, tak i případnou realizací působí výchovně a motivačně na subjekty, které by se potencionálně mohly nečinnosti dopustit,
- **nápravná, resp. právoobnovující** – převážná většina ochranných prostředků zajišťuje odstranění stavu nezákonné nečinnosti a obnovení právního stavu založeného na dodržování zásady zákonnosti, a to jak přímo (např. fikce rozhodnutí), tak i nepřímo (např. Veřejný ochránce práv),
- **reparační** – spočívá v náhradě škody způsobené nezákonnou nečinností, tuto funkci plní především institut náhrady škody způsobené při výkonu veřejné moci,
- **represivní** – některé z těchto prostředků mohou způsobit určitou újmu subjektu odpovědnému za nečinnost, například disciplinární odpovědnost pracovníků ve veřejné správě,
- **ochranná** – spočívá v zajištění ochrany práv a oprávněných zájmů adresátů veřejné správy, tak i v ochraně zájmů veřejných, které mohou být taktéž nečinností dotčeny,
- **signalizační** – uplatnění a realizace ochranných prostředků signalizuje porušení práva, porušení zásady zákonnosti.¹⁹

¹⁶ HRABÁK, J., NAHODIL, T. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. s. 239.

¹⁷ Srov. § 6 odst. 1 s. ř.

¹⁸ FRUMAROVÁ K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 73.

¹⁹ FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*. Praha: Linde Praha a. s., 2005, s. 37-38.

V českém právním řádu lze považovat za nejvýznamnější instituty ochrany před nečinností veřejné správy tyto:

- 1) právní úprava lhůt (stanovených pro rozhodnutí či provedení jiného správního úkonu),
- 2) institut opatření proti nečinnosti (tzv. atrakce),
- 3) fikce rozhodnutí,
- 4) žaloba na nečinnost ve správním soudnictví,
- 5) ústavní stížnost,
- 6) Veřejný ochránce práv,
- 7) stížnosti, petice,
- 8) náhrada škody za nesprávný postup,
- 9) správněprávní odpovědnost.

Mimoto je zde však řada dalších právních institutů, které přispívají k ochraně před nečinností, nicméně nejedná se o jejich hlavní či jednu z hlavních funkcí.²⁰

2.2.1 Opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu

Úpravu opatření proti nečinnosti obsahuje § 80 správního řádu. Ustanovení § 80 bylo do samostatné hlav vtěleno ze systematických důvodů, neboť problematika v něm upravená je od ustanovení obsažených v hlavách V a VI nového správního řádu odlišná a svým způsobem specifická. Ustanovení § 80 by mělo být ve vztahu k ustanovením těchto hlav správního řádu aplikováno vždy *ex post*, v případě jejich porušení.²¹

Správní řád obecně rozlišuje několik možných procesních situací, v nichž má nadřízený správní orgán povinnost proti nečinnosti podřízeného správního orgánu zasáhnout. První situace je, že příslušný správní orgán nevydá rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě. Druhou možnou situací pro uplatnění opatření proti nečinnosti nadřízeným správním orgánem z úřední povinnosti je stav, kdy příslušný (podřízený) správní orgán nezahájí ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední. Třetí situací, v níž správní řád (na rozdíl od obou výše uvedených případů, kdy to ukládá jako povinnost) umožňuje nadřízenému správnímu orgánu přijmout opatření proti nečinnosti, je stav, kdy je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti, nebo nezahájí řízení z moci úřední anebo nebude v řízení řádně pokračovat. Vedle uvedených případů, kdy nadřízený správní orgán postupuje *ex off*o, dává

²⁰ FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*. Praha: Linde Praha a. s., 2005, s. 38.

²¹ HRABÁK, J., NAHODIL, T. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. s. 263.

správní řád (na rozdíl od předchozí právní úpravy) také samotnému účastníkovi řízení legitimaci k podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, neboť stanoví, že po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník řízení.²²

Podle § 80 odst. 1 správního řádu platí, že orgán veřejné správy je povinen vyřídit věc v zákonné lhůtě. Pokud orgán veřejné správy nevyřídí věc v zákonné lhůtě nebo v lhůtě stanovené v jiném právním předpisu, jedná se o nečinnost.²³ Nečinnost tedy znamená, že orgán veřejné správy neprovádí žádné konkrétní kroky k vyřízení věci, i když by k tomu měl být povinen. Tato nečinnost může být **relativní** (kdy orgán veřejné správy provádí nějaké kroky, ale nejsou dostačující k vyřešení věci) nebo **absolutní** (kdy orgán veřejné správy neprovádí žádné kroky k vyřešení věci). Je důležité, aby orgán veřejné správy v souladu § 80 správního řádu vyřizoval věci bez zbytečného odkladu a aby v případě nečinnosti přijal potřebná opatření, aby byla věc vyřízena v zákonné lhůtě.

Ačkoliv je z hlediska systematiky § 80 SpŘ součástí druhé SpŘ („Obecná ustanovení o správním řízení“), nelze z toho vyvozovat omezenost jeho využití pouze pro nečinnost ve správním řízení. Naopak, v souladu s dikcí § 6 odst. 1 SpŘ se použije na jakékoli postupy a úkony správních orgánů, na které se vztahuje správní řád (viz § 1 odst. 1 SpŘ). Ochrana před nečinností správních orgánů se tak bude vztahovat jak na správní řízení v prvním stupni, tak na řízení o opravných a dozorčích prostředcích, ale rovněž na nečinnost správních orgánů při postupech podle části čtvrté, páté a šesté SpŘ, jakož i na nečinnost při vyřizování stížností ve smyslu § 175 SpŘ.²⁴

V případě, že se orgán veřejné správy dopustí nečinnosti, existují proti němu opatření, která lze uplatnit. Ochrana proti nečinnosti správních orgánů se poskytuje účastníkům řízení nebo dotčeným osobám z moci úřední nebo na základě žádosti uvedených osob. Orgán II. stupně v rámci kontrolní a dohledací činnosti sleduje, zda jsou dodržovány lhůty pro vydání rozhodnutí u správních orgánů I. stupně. Jakmile nadřízený správní orgán zjistí, že nalézací správní orgán nevydal rozhodnutí v zákonné lhůtě, je povinen učinit opatření proti nečinnosti.²⁵ Ochrana před nečinností může být poskytnuta i v případě nečinnosti nadřízeného správního orgánu, pokud existuje instančně nadřízený správní orgán. Opatření proti nečinnosti je nadřízený správní orgán

²² Frumarová, K., Grygar, T., Pouperová, O., Škurek, M. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 360-361.

²³ Srov. § 80 odst. 1 s. ř.

²⁴ Frumarová, K., Grygar, T., Pouperová, O., Škurek, M. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 360.

²⁵ Horzinková, E., Novotný, V.: *Správní právo procesní*. 4. vydání. Praha: Leges, 2012, s. 199.

povinen učinit také tehdy, jestliže správní orgán nezahájil do 30 dnů správní řízení z úřední povinnosti, jakmile se o této skutečnosti dozvěděl. Stejný postup musí nadřízený správní orgán dále použít, je-li z povahy věci a okolností případu zřejmé, že správní orgán věcně a místně příslušný není schopen lhůtu k vydání rozhodnutí dodržet nebo není schopen v řízení pokračovat (§ 80 odst. 3 SpŘ).²⁶ Zatímco v prvním a druhém případě správní řízení nebylo vůbec zahájeno, v dalším případě může nadřízený správní orgán zasáhnout během probíhajícího správního řízení.²⁷

Návrh na opatření proti nečinnosti může podat i účastník řízení po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že není výslovně stanovena lhůta, ve které může účastník žádost podat, můžeme předpokládat přiměřenou lhůtu, např. 30 dnů. Mnohdy nadřízený správní orgán musí brát v úvahu nejen samotné lhůty pro vydání rozhodnutí (nebo lhůtu při provedení příslušného úkonu), charakter a složitost věci, ale i procesní chování účastníků řízení. Vzhledem k tomu, že nejsou stanoveny formální náležitosti žádosti, musí žádost obsahovat náležitosti podání a musí z ní být zřejmé, čeho se žadatel domáhá. Žádost lze podat všemi způsoby, které správní řád předpokládá, jak orgánu I. stupně, tak i orgánu nadřízenému. Někdy se tímto opatřením řeší i případy, kdy je uplatněna námitka podjatosti oprávněné úřední osoby.²⁸

Zákon definuje **čtyři možné procesní instituty opatření proti nečinnosti**, které může nadřízený správní orgán učinit. Kterou z uvedených možností správní orgán použije, je věcí správního uvážení a závisí na okolnostech dané konkrétní věci. Při rozhodování musí správní orgán brát v úvahu především zájmy účastníka řízení a lhůty pro vydání rozhodnutí. Správní orgán je povinen učinit taková opatření, aby co nejrychleji a nejehospodárněji vedla k vydání samotného rozhodnutí ve věci nebo k jinému postupu správního orgánu. Pokud nadřízený správní orgán rozhoduje o žádosti podané účastníkem řízení podle § 80 odst. 3. SpŘ, může rozhodnout o uplatnění tohoto opatření, kterého se účastník ve své žádosti domáhá. Nadřízený správní orgán může podle ust. § 80 odst. 4 SpŘ učinit následující opatření proti nečinnosti:

- a) **příkázat** nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě zjednal nápravu nebo vydal rozhodnutí,
- b) usnesením převzít věc a rozhodnout sám ve věci místo nečinného správního orgánu (**atrakce**),
- c) usnesením pověřit jiný správní orgán ve správním obvodu vedením řízení (**delegace**),
nebo

²⁶ Srov § 80 odst. 3 s. ř.

²⁷ Horzinková, E., Novotný, V.: *Správní právo procesní*. 4. vydání. Praha: Leges, 2012, s. 200.

²⁸ Horzinková, E., Novotný, V.: *Správní právo procesní*. 4. vydání. Praha: Leges, 2012, s. 200.

- d) usnesením přiměřeně **prodloužit** lhůtu pro vydání rozhodnutí, lze-li důvodně předpokládat, že správní orgán v této lhůtě vydá rozhodnutí, a je-li to pro účastníky výhodnější.²⁹

Osoba, která se domáhá vyřízení věci a je poškozena nečinností orgánu veřejné správy, může po bezúspěšném vyčerpání prostředků opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 SpŘ, podat žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.³⁰ Jak konstatoval NSS: *Před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je v řízení vedeném podle správního řádu č. 500/2004 Sb. třeba vždy nejprve vyčerpat procesní prostředky ochrany proti nečinnosti ve správním řízení, kterým je návrh nadřízenému orgánu dle § 80 odst. 3 správního řádu.*³¹

2.2.2 Další možnosti ochrany před nečinností dle správního řádu

Správní řád stanovuje i jiné možnosti než ustanovení § 80 správního řádu, jak se lze proti nečinnosti bránit. Lze zmínit ustanovení § 42 správního řádu, které upravuje přijímání podnětu k zahájení řízení z moci úřední. Na něj navazuje ustanovení § 137 odst. 1 správního řádu, opravňující správní orgány požadovat nezbytná vysvětlení k prověření došlých oznámení a podnětů, jakož i vlastních zjištění, která by mohla být důvodem pro zahájení řízení z moci úřední. Pokud pak správní orgán nezahájí řízení ex offa ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední, učiní opatření proti nečinnosti nadřízený správní orgán, a to ex offa (§ 80 odst. 2 SpŘ).³²

Další možností je **zajištění účelu a průběhu** řízení dle § 58 a násl. správního řádu. Jeho hlavní funkcí je zajistit řádný průběh správního řízení, resp. vůbec výkonu pravomocí příslušného správního orgánu, a tudíž i ony mohou velkou měrou přispívat k tomu, aby správní orgán konal bez průtahů a v zákonných, popř. přiměřených lhůtách.³³

Dožádání, jedna z dalších možností ochrany, může mít nemalý vliv na celkovou dobu předmětného řízení. Správní řád se zabývá otázkou lhůt pro provedení dožádání a stanovuje, že dožadovaný správní orgán provede úkon bez zbytečného odkladu, a pokud ho nelze provést bezodkladně, provede ho ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení dožádání.³⁴ Pokud správní orgán nemůže stanovenou lhůtu dodržet, má možnost požádat nadřízený správní orgán o prodloužení lhůty o dobu nezbytně nutnou (§ 13 odst. 3). Tato formulace má však z pohledu ochrany před

²⁹ Horzinková, E., Novotný, V.: *Správní právo procesní*. 4. vydání. Praha: Leges, 2012, s. 200-201.

³⁰ Frumarová, K., Grygar, T., Pouperová, O., Škurek, M. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 365.

³¹ Rozsudek NSS ze dne 18. 10. 2007, sp. zn. č. 7 Ans 1/2007.

³² FRUMAROVÁ K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 83.

³³ Tamtéž

³⁴ Tamtéž

nečinností jisté nedostatky např. se nezabývá důvody, které by měly ospravedlňovat prodloužení zákonné lhůty.³⁵

Jako poměrně důležitý prvek ochrany před nečinností zakládá správní řád **možnost vydání mezeitímního rozhodnutí**, jímž se rozhodne o základu věci, **nebo rozhodnutí v části věci**, jímž se rozhodne o právních poměrech účastníků nebo jen o některých právech či povinnostech, o kterých se v řízení rozhoduje, pokud to povaha věci umožňuje.³⁶ Správní řád výslovně stanoví, že účastník řízení se může vydání těchto rozhodnutí dožadovat v rámci své žádosti dle § 80 odst. 3 SpŘ. Podle § 148 odst. 3 SpŘ pak nadřízený správní orgán může přikázat vydání těchto rozhodnutí, nebo je může vydat sám. K urychlení řízení slouží též právní úprava možnosti rozhodnout v určitých druzích řízení formou příkazu, popř. příkazu na místě.³⁷

Mezi další prostředky ochrany před nečinností ve veřejné správě lze zařadit i institut **Veřejného ochránce práv**, tzv. česká varianta ombudsmana. Veřejný ochránce práv jedná jak na základě podnětu fyzické či právnické osoby, tak i z vlastní iniciativy, a dále pak i na základě podnětu adresovanému poslanci, senátorovi či některé z komor Parlamentu, která mu jej podstoupí. Podnět lze učinit jak písemně nebo také ústně do protokolu, přičemž podání podnětu nepodléhá poplatku (§ 10 zákona o Veřejném ochránci práv).^{38 39} I přesto, že ombudsman nemůže přímo zasáhnout do způsobu vyřízení určité věci (má pouze iniciační pravomoc), jeho činnost zpravidla přináší kvalitou a efektivitou obdobné výsledky. Zároveň je také řešením cestou ombudsmana úspornější nejen z časového hlediska, ale také z hlediska finančního.⁴⁰

Stížnosti, spolu s peticemi, oznámeními a podněty, jsou obvykle řazeny k prostředkům určité neformální kontroly veřejné správy ze strany fyzických a právnických osob, jejichž účelem je zpravidla vyvolat nějaké kontrolní jednání příslušného orgánu veřejné moci. Stížnost není definována zákonem, ale lze ji označit jako podání fyzické či právnické osoby v určité konkrétní věci, které směřuje proti určité činnosti či nečinnosti orgánu veřejné moci, v níž osoba spatřuje porušení či ohrožení svých práv.⁴¹ Užití petic je v případech nečinnosti méně časté než užití stížností, resp. spíše výjimečné, neboť v případech nezákonné nečinnosti jde zpravidla o věci individuálního zájmu stěžovatele.⁴²

³⁵ FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 84.

³⁶ Tamtéž

³⁷ FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 85.

³⁸ Srov. § 10 zákona č. 349/1999 Sb. o Veřejném ochránci práv

³⁹ FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 184.

⁴⁰ FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 198.

⁴¹ FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 210.

⁴² FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 222.

2.3 Nárok na náhradu škody a nemajetkové újmy

Nárok na náhradu má fyzická nebo právnická osoba, které byla tato škoda či újma způsobena nesprávným úředním postupem. Oproti odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, zde *není vyžadováno, aby poškozený byl účastníkem řízení*.⁴³ Jinými slovy, stát či územní samosprávný celek odpovídá vůči jiným osobám než účastníkům řízení, v jehož rámci k nesprávnému úřednímu postupu došlo, a to samozřejmě za předpokladu naplnění podmínek vzniku odpovědnosti za škodu/újmu (nesprávný úřední postup, vznik škody či nemajetkové újmy, příčinná souvislost mezi nesprávným úředním postupem a vznikem škody či nemajetkové újmy). Subjekty nesoucími odpovědnost jsou stát a územní samosprávné celky. Jménem státu pak jedná ministerstva a jiné ústřední správní úřady, přičemž zákon podrobněji rozvádí kritéria pro určení příslušného úřadu. Správné určení je důležité nejméně ze dvou hledisek. Určený úřad je jednak orgánem, u něž je třeba uplatnit nárok na náhradu škody či újmy, a jednak se toto zákonné oprávnění jednat jménem státu promítá i do procesní úpravy občanského soudního řízení – tento úřad je pak oprávněn jednat za stát v soudním řízení. V případě odpovědnosti ÚSC se nárok uplatňuje přímo u konkrétního samosprávného celku, jenž jako veřejnoprávní korporace a právnická osoba jedná ve věci vlastním jménem.⁴⁴

V případě odpovědnosti státu zákon ukládá poškozenému povinnost, aby svůj nárok na náhradu škody či nemajetkové újmy nejprve uplatnil u příslušného ministerstva či jiného ústředního správního úřadu. Po novele provedené zákonem č. 160/2006 Sb. se tento požadavek vztahuje na všechny nároky vůči státu, tedy i nárok na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem, vztahuje se i na nárok na přiměřené zadostiučinění a vzniklou nemateriální újmu způsobenou nesprávným úředním postupem.⁴⁵ Tento požadavek tzv. předběžné projednání je nezbytnou podmínkou pro následné uplatnění nároku u soudu. Zákon nestanovuje lhůtu, v níž je třeba nárok u příslušného úřadu uplatnit, a proto limitujícím faktorem je pouze běh promlčecí doby podle § 32 a § 33, který se po dobu projednání staví (§ 35).⁴⁶ Pokud jde o odpovědnost územních samosprávných celků za škodu či nemajetkovou újmu, pak právní úprava povinnost předběžného projednání nestanoví. Nicméně i tak by se měl poškozený

⁴³ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 7. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 99/07

⁴⁴ FRUMAROVÁ, K.: *Náhrada škody a nemajetkové újmy způsobené nezákonnou nečinností veřejné správy*. Správní právo. 2012, č. 4, s. 208-209.

⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 17. 6. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1891/2007.

⁴⁶ FRUMAROVÁ, K.: *Náhrada škody a nemajetkové újmy způsobené nezákonnou nečinností veřejné správy*. Správní právo. 2012, č. 4, s. 209.

pokusit nejprve uplatnit nárok u příslušného samosprávného celku a tím předejít případným soudním jednáním.⁴⁷

Zákon stanoví šestiměsíční lhůtu počítanou od uplatnění nároku poškozeným, v níž musí příslušný úřad věc předběžně projednat a případnou škodu či újmu poškozenému nahradit (§ 15 odst. 1). Možnost soudního uplatnění nároku pak nastává až marným uplynutím této lhůty, a to i v případě, kdy příslušný úřad sdělí již dříve k danému nároku své negativní zamítavé stanovisko. Jak judikoval Nejvyšší soud „stát je povinen nahradit škodu nejpozději do šesti měsíců ode dne, kdy poškozený nárok řádně uplatnil postupem dle § 14 zákona č. 82/1998 Sb.; teprve marným uplynutím této lhůty (nikoli uplynutím lhůty stanovené poškozeným při uplatnění nároku) se ocitá jako dlužník z odpovědnostního závazkového vztahu v prodlení a teprve ode dne následujícího po uplynutí lhůty jej stihá povinnost zaplatit poškozenému též úrok z prodlení“.^{48 49}

⁴⁷ FRUMAROVÁ, K.: *Náhrada škody a nemajetkové újmy způsobené nezákonnou nečinností veřejné správy*. Správní právo. 2012, č. 4, s. 210.

⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 24. 4. 2003, sp. zn. 25 Cdo 2060/2001

⁴⁹ FRUMAROVÁ, K.: *Náhrada škody a nemajetkové újmy způsobené nezákonnou nečinností veřejné správy*. Správní právo. 2012, č. 4, s. 210.

Lze tedy říct, že problematika prostředků ochrany proti nečinnosti je poměrně obsáhlá, ale ne vždy nabízí vyřešení konkrétní situace, proto by dle mého názoru bylo vhodné navrhnout další konkrétní opatření, která by mohla vést k tomu, aby k nečinnosti nemuselo docházet a aby případně správní orgány nemusely nahrazovat případné škody. Mezi tyto opatření bych zařadila:

- **Zlepšení systému hodnocení výkonu:** Veřejná správa by měla mít jasná a měřitelná kritéria pro hodnocení výkonu svých zaměstnanců. Systém hodnocení výkonu by měl být transparentní a založený na objektivních faktorech, jako jsou cíle a výstupy. Tímto způsobem by se mohlo zabránit nečinnosti a motivovat zaměstnance ke splnění stanovených úkolů.
- **Využití nových technologií:** Digitalizace veřejné správy může být velkým pomocníkem v boji proti nečinnosti. Moderní technologie umožňují automatizaci některých administrativních procesů a snižují tak administrativní zátěž. Rovněž mohou pomoci zefektivnit komunikaci mezi zaměstnanci a snížit počet chyb v dokumentaci.
- **Zavedení motivačních opatření:** Kromě tradičních finančních odměn by mohla být zavedena také nemateriální motivace. To může být například rozvojový plán, flexibilní pracovní doba, možnosti rozvoje dovedností nebo vytváření týmové kultury. Tato opatření by mohla pomoci zlepšit spokojenost zaměstnanců a snížit riziko nečinnosti.
- **Zavedení preventivních opatření:** Zavedení systému kontroly výkonu a zavádění preventivních opatření by mohlo pomoci zabránit nečinnosti předtím, než se stane problémem. To může být například zlepšením komunikace v rámci týmu, poskytování jasných a přesných pokynů, nebo trénování zaměstnanců.
- **Zvýšení spolupráce s veřejností:** Veřejná správa by měla více zapojit občany a zapojit je do procesů, které se jich týkají. Tímto způsobem by mohlo být zlepšeno pochopení potřeb a očekávání občanů a veřejná správa by mohla být více zacílená na tyto potřeby. To by mohlo vést ke snížení nečinnosti a zlepšení efektivity.

3 Typy opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu

Třetí kapitola navazuje na předchozí kapitolu, která se zabývala možnostmi ochrany před nečinností ve veřejné správě. V této kapitole se podrobněji popisuje problematika jednotlivých typů opatření, které jsou zakotveny v ustanovení § 80 odst. 4 správního řádu.

3.1 Typy opatření proti nečinnosti

Ve správním řádu jsou upraveny čtyři jednotlivé typy opatření proti nečinnosti, jsou ale strukturována s ne vždy zcela stejnou možností jejich použití.⁵⁰ První možností je přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě (tedy ve lhůtě, kterou současně určí nadřízený správní orgán) učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí. Druhá možnost je, že nadřízený správní orgán usnesením věc převezme (atrahuje) a vydá rozhodnutí ve věci na místo správního orgánu nečinného, tedy podřízeného. Třetím možným opatřením proti nečinnosti je delegace věci, tj. vydání usnesení, jímž nadřízený správní orgán pověří vedením řízení (a rozhodnutím věci) jiný jemu nadřízený správní orgán. Čtvrtou možností je přiměřené prodloužení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí, které je však možné jen za podmínky, že lze důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě rozhodnutí ve věci vydá, a současně musí být takový postup pro účastníky řízení výhodnější (než jiný způsob opatření proti nečinnosti).⁵¹ Při volbě opatření proti nečinnosti se nadřízený správní orgán musí řídit zejména zásadou procesní ekonomie, tedy dostát apelu na minimalizaci nákladů a hospodárnost postupů s cílem efektivního výkonu veřejné správy.⁵²

3.2 Příkaz

Příkaz podle § 80 odst. 4 písm. a) SpŘ je jednou z nejmírnějších a nejčastějších prostředků nápravy nežádoucí situace. Lhůta k provedení nápravy či vydání rozhodnutí musí být stanovena nadřízeným správním orgánem jako lhůta přiměřená s ohledem na okolnosti každého konkrétního případu. Pokud jde o formu příkazu, ta není správním řádem výslovně stanovena.⁵³ Jedná se tedy o podobné opatření jako pod písmenem d) (prolongace), kdy nadřízený správní orgán v konkrétním případě dospěje k závěru, že není třeba věc atrahovat či delegovat, neboť nejrychlejší a procesně nejekonomičtější řešením se jeví ponechat věc správnímu orgánu, který dosud vede řízení. Nadřízený správní orgán v případě tohoto opatření nevydává usnesení,

⁵⁰ Srov. § 80 odst. 4 a 5 s. ř.

⁵¹ VEDRAL, J.: *Správní řád. Komentář*. Vydání II. aktualizované a rozšířené. Praha: Linde 2012, s. 702 a 703.

⁵² HALML, F.: *Nečinnost a nezákonný zásah ve veřejné správě – rozdílné kategorie, či nikoliv?*. Časopis pro právní vědu a praxi, XXVII [online]. 1/2019, s. 97. [cit. 20. března 2023]. Dostupné z: <https://is.muni.cz/publication/1498976/11561-21806-1-PB.pdf>.

⁵³ FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 81.

ale písemně (§ 15 odst. 1) přikáže správnímu orgánu, aby učinil ve stanovené lhůtě opatření nebo vydal rozhodnutí.⁵⁴

Příkaz je tedy nástrojem k zajištění činnosti orgánu veřejné správy v situaci, kdy tento orgán nejedná, nebo jedná opožděně, nebo jedná neadekvátně v souladu se zákonem. Příkaz může být vydán například v případě, kdy orgán veřejné správy nevyřídil podání, které bylo podáno v zákonné lhůtě, nebo kdy neučinil opatření potřebná k naplnění svých povinností. Vydání příkazu je také významným způsobem, jak upozornit orgán veřejné správy na jeho povinnosti.

Pokud orgán veřejné správy stále nejedná i po vydání příkazu, je možné v takovém případě podat žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu k soudu, aby byla věc řešena soudní cestou. Žaloba je však náročná na čas a prostředky, a proto by měla být využita až po důkladné úvaze. V případě, že je příkaz vydán, je důležité sledovat, zda jej orgán veřejné správy řádně dodržuje. Pokud ne, může být nutné využít dalších nástrojů, například podání stížnosti na nadřízený orgán, nebo opět podání žaloby k soudu. Je třeba mít na paměti, že proces vymáhání práva proti nečinnosti orgánů veřejné správy může být poměrně složitý a náročný. Nicméně, přístup k těmto nástrojům je nezbytný pro ochranu práv občanů a zajištění spravedlivého a transparentního fungování veřejné správy.

3.3 Převzetí věci

Dalším opatřením, které je podle § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu možné využít v případě nečinnosti orgánů veřejné správy, je převzetí věci.⁵⁵ Dle písmene b) nadřízený správní orgán provede **atrakci**, tedy usnesením převezme věc a rozhodne namísto nečinného správního orgánu. K atrakci je potřeba přistupovat uvážlivě, neboť dochází k posunu řádných a mimořádných opravných prostředků o jeden stupeň v hierarchii správních orgánů a např. ústředních správních orgánů by tato varianta měla být vyloučena. Dle § 76 odst. 2 může nadřízený orgán vydat usnesení o atrakci bez předchozího řízení, jestliže obdobné usnesení bylo tímž správním orgánem podle ustálené rozhodovací praxe vydáno v téže nebo jiné věci za obdobných skutkových okolností.⁵⁶ Důsledkem takového postupu pak, je že nadřízený správní orgán v dané věci bude rozhodovat jako orgán prvostupňový, což znamená že, proti jeho rozhodnutí pak bude přípustný řádný opravný prostředek, o kterém bude rozhodovat jemu nadřízený orgán.⁵⁷ Jistým problémem nastane, pokud po atrahování není další správní orgán, kam by se účastník mohl odvolat. Nezbude než předpokládat, že bezvýsledně vyčerpal všechny

⁵⁴ Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář*. 3 vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 337.

⁵⁵ Srov. § 80 odst. 4 písm. b) s. ř.

⁵⁶ Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 399.

⁵⁷ FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 81.

prostředky, které daný procesněprávní předpis stanoví k jeho ochraně před nezákonnou nečinností. Potom by byla otevřena možnost pro uplatnění správní žaloby, případně domáhat se náhrady škody způsobené výkonem veřejné moci.⁵⁸

3.4 Pověření jiného správního orgánu

Pověření jiného správního orgánu neboli tzv. **delegace** – tedy možnost nadřízeného správního orgánu, aby usnesením pověřil jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení (a rozhodnutím ve věci).⁵⁹ Při delegaci dochází ke změně místní příslušnosti v řízení, nicméně základní podmínkou je, že věc může být delegována pouze na orgán, který je pro daný případ věcně příslušný. Oproti atrakci se tedy nemění věcná, ale pouze místní příslušnost. Obdobně jako u atrakce ovšem platí, že tento postup nelze použít vůči orgánům územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti.⁶⁰ Z důvodu respektu k ústavně zaručenému právu územních samosprávných celků na samosprávu správní řád vylučuje použití atrakce a delegace vůči orgánům územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti. Nemůže se tedy ani přijímání opatření proti nečinnosti uplatnit atrakční nebo delegační pravomoc nadřízeného orgánu vůči samostatné působnosti obcí a krajů.⁶¹

Podle § 80 odst. 4 písm. c) správního řádu může být orgán veřejné správy, který se dopustil nečinnosti, povinen předat věc k vyřízení jinému správnímu orgánu, pokud je to nutné pro účinné vyřízení věci. To znamená, že pokud původní orgán nebyl schopen vyřídit věc v zákonné lhůtě, může být povinen předat věc jinému orgánu. Pověřený orgán má poté povinnost věc vyřídit v zákonné lhůtě. Při pověření jiného orgánu musí orgán, který předává věc k vyřízení, zajistit předání všech potřebných informací a dokumentů, které jsou nezbytné pro úspěšné vyřízení věci. Pověření jiného orgánu však nemusí být vždy možné, zejména pokud neexistuje jiný orgán, který by měl pravomoc věc vyřídit. Pověření jiného orgánu podle § 80 je dalším z opatření, které může být použito k nápravě nečinnosti orgánů veřejné správy a k zajištění účinného vyřízení věci. Pokud je provedeno správně a včas, může to pomoci zlepšit efektivitu a kvalitu veřejné správy a posílit důvěru občanů v právní řád a stát jako celek.

Je třeba mít na paměti, že pověření jiného orgánu není automaticky řešením pro každou nečinnost. Pokud jde o případy, kdy je nečinnost způsobena například nedostatkem personálu

⁵⁸ PEČINKA, H.: *Průtahy v řízení zaviněné správním orgánem*. Právní rádce [online]. 2009. kap. Ochrana před nečinností správního orgánu odst. 7 [cit. 20. března 2023]. Dostupné z: <https://pravnicradce.ekonom.cz/c1-38153030-prutahy-v-rizeni-zavinene-spravnim-organem>.

⁵⁹ FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 82.

⁶⁰ Frumarová, K., Grygar, T., Pouperová, O., Škurek, M. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 363.

⁶¹ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 3 vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. s. 261.

nebo finančními prostředky, může být pověřeni jiného orgánu problematické a nemusí přinést požadované výsledky. V takových případech může být nutné hledat jiná řešení. Pověření jiného orgánu je jedním z opatření proti nečinnosti orgánů veřejné správy, ale ne jediným. Pokud je orgán veřejné správy nečinný, měl by být především upozorněn na svou povinnost a možná využití opatření k nápravě.

3.5 Prodloužení zákonné lhůty k vydání rozhodnutí

Poslední možností opatření proti nečinnosti je přiměřené prodloužení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí nadřízeným správním orgánem – tedy **prolongace**, přičemž tak činí formou usnesení. Aplikace této formy opatření proti nečinnosti je však vázána na splnění dvou podmínek. Zaprvé zde existuje důvodný předpoklad, že příslušný správní orgán v prodloužené lhůtě rozhodnutí ve věci vydá a zadruhé je takovýto postup pro účastníky výhodnější. Při určování prodloužené lhůty nadřízený správní orgán musí přihlížet ke lhůtám stanoveným § 71 odst. 3 správního řádu. Na rozdíl od předchozího správního řádu, který umožňoval příslušnému správnímu orgánu podat žádost o přiměřené prodloužení lhůty k projednání a rozhodnutí věci, stávající správní řád toto neupravuje, neboť nadřízený správní orgán koná v případech z moci úřední či na žádost účastníka, tím však není vyloučeno, aby správní orgán formou podnětu sám upozornil nadřízený správní orgán na nutnost řešení nežádoucího stavu, resp. předejití vzniku nezákonné nečinnosti. Z dikce správního řádu, že nadřízený správní orgán může lhůtu „prodloužit“ (nikoli prodlužovat), pak plyne, že tak může učinit pouze jednou, nikoli opakovaně.⁶²

K prodloužení lhůty bude nadřízený správní orgán přistupovat především v případech, kdy správní orgán ve věci učinil již řadu procesních kroků a složitost případu mu znemožnila vydat rozhodnutí ve stanovené lhůtě a je zde předpoklad, že v prodloužené lhůtě rozhodnutí vydá. Bylo by tak zřejmě neúčelné věc aťrahotovat či delegovat, neboť správní orgán, který by věc převzal, by musel znovu věc prostudovat. To by si mohlo vyžádat delší lhůtu, než v jaké je schopen rozhodnout správní orgán, který řízení vede.⁶³ Je však důležité si uvědomit, že orgán ve správním řízení má povinnost vydávat rozhodnutí v co nejkratším možném čase, aby byla zajištěna účinnost a efektivita řízení a aby se minimalizovaly náklady a zátěž pro všechny zúčastněné strany. Proto by mělo být prodloužení zákonné lhůty k vydání rozhodnutí uděleno pouze v případech, kdy je to nezbytné a oprávněné. Pokud je rozhodnutí složitější nebo rozsáhlejší, může být prodloužení zákonné lhůty nutné pro to, aby orgán ve správním řízení

⁶² FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 82.

⁶³ Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 338.

mohl provést důkladné a kvalitní posouzení všech relevantních skutečností a získat veškeré potřebné informace a doklady k rozhodnutí.

Je také důležité si uvědomit, že prodloužení zákonné lhůty k vydání rozhodnutí neznamená, že orgán ve správním řízení má neomezený čas na to, aby vydal rozhodnutí. Pokud je to možné, měl by se snažit vydání rozhodnutí urychlit a minimalizovat tak zátěž pro všechny zúčastněné strany. V každém případě by mělo být prodloužení zákonné lhůty k vydání rozhodnutí posuzováno individuálně a s ohledem na konkrétní okolnosti daného případu. Pokud orgán ve správním řízení posoudí, že prodloužení lhůty není nezbytné, měl by rozhodnutí vydávat v rámci stanovené zákonné lhůty. Je také třeba dodat, že zákonné lhůty v správním řízení jsou stanoveny s ohledem na ochranu práv adresáta a na efektivitu a účinnost řízení. Proto by měl být každý případ posuzován individuálně a s ohledem na všechny relevantní skutečnosti, aby bylo zajištěno, že bude vydáno kvalitní a správné rozhodnutí v co nejkratším možném čase.

4 Soudní ochrana před nečinností

Poslední kapitola se zabývá soudní ochranou před nezákonnou nečinností ve veřejné správě, která může být realizována několika způsoby, přičemž výběr konkrétního způsobu závisí na konkrétní situaci a na tom jakým způsobem orgán koná nezákonnou nečinnost. Mezi možnostmi soudní ochrany patří:

- **Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu**
- **Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu**
- **Ústavní stížnost**
- **Stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva**

4.1 Žaloba na ochranu proti nečinnosti

Ochrana proti nečinnosti je konkrétně zakotvena v ustanovení § 79-81 soudního řádu správního, kde je upravena žaloba na ochranu proti nečinnosti. Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je poměrně novým prostředkem ochrany, který byl do českého právního řádu zaveden prostřednictvím soudního řádu správního s účinností k 1. 1. 2003.⁶⁴

Žaloba na ochranu proti nečinnosti patří k modifikaci tzv. obecné správní žaloby. Ačkoliv v českém právu není pojem žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu výslovně definován, lze říci, že se jedná o „právní nástroj, který otevírá cestu k soudu osobám, které jsou postiženy či ohroženy potencionálně deliktním (protiprávním) chováním vykonavatelů veřejné správy.⁶⁵ Pokud byly bezvýsledně vyčerpány prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti, lze podat správní žalobu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 odst. 1 s. ř. s.), a to ve lhůtě jednoho roku ode dne, kdy proběhla lhůta pro rozhodnutí. Bezvýsledným vyčerpáním prostředků k ochraně se rozumí – byť donedávna věc sporná – podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti podle správního řádu. Pokud ani kasační stížnost ve věci rozhodnutí o žalobě proti nečinnosti správního orgánu nepřinese nápravu, lze podat ústavní stížnost případně se obrátit na Veřejného ochránce práv. Nezákonnou nečinnost, spočívající v překročení závazných lhůt stanovených zákonem, je třeba považovat za „nesprávný postup“ podle zákona o odpovědnosti za škodu, kdy vzniká tedy nárok na náhradu škody.⁶⁶

⁶⁴ PETER, M. Defence in case of the inactivity of administrative authority. *Journal Business & IT* [online]. 2015, č. 1, s. 60. [cit. 9. března 2023]. Dostupné z: http://bit.fsv.cvut.cz/issues/01-15/full_01-15_05.pdf.

⁶⁵ Tamtéž

⁶⁶ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 479 a 478.

Aktivní legitimaci k podání žaloby má pouze ten, kdo je nositelem veřejného subjektivního práva na vydání rozhodnutí ve věci nebo osvědčení. Jak k aktivní legitimaci uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu: „...je třeba institut aktivní legitimace chápat v tradičním pojetí jako oprávnění vyplývající z hmotného práva; má ji ten z účastníků, komu svědčí právo nebo povinnost, o něž se v řízení jedná“ [srov. Usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 7 Ans 5/2008 (2181/2011 Sb.NSS)].⁶⁷

Pasivní legitimace žalovaného správního orgánu je určena žalobcovým tvrzením v žalobě proti nečinnosti správního orgánu. Zda žalovaný správní orgán měl skutečně povinnost vydat rozhodnutí ve věci nebo osvědčení, musí posoudit místně a věcně příslušný soud při věcném posuzování žaloby. Neděje se tak ovšem při rozhodování o procesních otázkách [srov. Rozsudek NSS sp. zn. Na 249/2003 (16/2003 Sb. NSS)].⁶⁸

4.1.1 Náležitosti žaloby

Žaloba na ochranu proti nečinnosti musí mít jednak obecné náležitosti, které jsou upraveny v ustanovení § 37 odst. 3 SŘS, což jsou informace o tom, čeho se věc týká, kdo žalobu podává, proti kterému správnímu orgánu žaloba směřuje, co žalobce navrhuje a žaloba musí být opatřena datem a podpisem žalobce. Dále musí mít žaloba následující náležitosti:

- označení věci, v níž se žalobce ochrany proti nečinnosti domáhá,
- vylíčení rozhodujících skutečností,
- označení důkazů, jichž se žalobce dovolává a
- návrh výroku rozsudku.

K projednání žaloby proti nečinnosti je příslušný místně příslušný krajský soud.⁶⁹

Pokud žaloba bude obsahovat vady, uplatní se postup podle § 37 odst. 5 SŘS, kdy předseda senátu usnesením vyzve žalobce o opravě nebo odstranění vad žaloby a stanoví mu k tomu lhůtu. Nebude-li žaloba v této lhůtě doplněna nebo opravena a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat, soud žalobu usnesením odmítne. O této skutečnosti musí být žalobce ve vyzvě poučen. Soud nemá možnost do správního řízení jakkoli zasahovat např. tím, že věc převezme a rozhodne namísto nečinného správního orgánu ani jakkoli předjímat obsah aktu správního orgánu, jehož vydání se žalobou proti nečinnosti žalobce domáhá.⁷⁰

⁶⁷ JEMELKA, L., a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 660.

⁶⁸ JEMELKA, L., a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 668.

⁶⁹ PETER, M. Defence in case of the inactivity of administrative authority. *Journal Business & IT* [online]. 2015, č.1, s. 60-61. [cit. 9. března 2023]. Dostupné z: http://bit.fsv.cvut.cz/issues/01-15/full_01-15_05.pdf.

⁷⁰ POSPÍŠILOVÁ S. *Ochrana proti nečinnosti ve správním soudnictví*. In Frumarová, K. (Eds.). *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní aplikací nového správního soudního poriadku*. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2018. s. 226. ISBN 978-80-88266-25-9.

4.1.2 Vztah ústavní stížnosti a žaloby proti nečinnosti

Ustanovení § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, uvádí, že ústavní stížnost je nepřipustná, jestliže stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje; za takový prostředek se nepovažuje návrh na povolení obnovy řízení. Na základě žaloby se lze domoci vydání takového rozsudku, který uloží správnímu orgánu povinnost vydat požadované rozhodnutí nebo osvědčení. Tato žaloba je institutem, který představuje účinnou a úplnou ochranu před nečinností správního orgánu a ve svém důsledku i před porušováním práva dle čl. 38 odst. 2 Listiny.⁷¹

Těmín se domnívá, že před podáním ústavní stížnosti je nutné vyčerpat i možnost podání žaloby v rámci správního soudnictví. Teprve v případě, že správní soud danou žalobu zamítne a poté, co i kasační stížnost žalobce bude Nejvyšším správním soudem zamítnuta či odmítnuta, je možno obrátit se na Ústavní soud ČR se stížností proti zásahu orgánu veřejné moci spočívajícím v průtazích ve správním či jiném řízení vedeným před správním orgánem.⁷²

4.2 Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu

Dle paní doc. Frumarové lze považovat nečinnost spočívající v neprovedení jiných správních úkonů (než osvědčení) za nezákonný zásah ve smyslu § 82 a násl s. ř. s. a tudíž se pak v těchto případech domáhat ochrany před nečinností podáním žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu, pokynu či donucení správního orgánu.⁷³ Z § 82 s. ř. s. plyne, že tato žaloba chrání osoby proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít tedy nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony (jak bylo dříve soudy chápáno), nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí či osvědčení dle § 65 a § 79 s. ř. s. zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění jakéhokoli úkonu (vyjma osvědčení).⁷⁴

Ochrana formou zásahové žaloby je důvodná tehdy, jsou-li – a to kumulativně – splněny následující podmínky:

⁷¹ TĚMÍN, T.: *Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu*. Bulletin advokacie, 2004 č. 3, s. 27.

⁷² TĚMÍN, T.: *Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu*. Bulletin advokacie, 2004 č. 3, s. 28.

⁷³ FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 133.

⁷⁴ FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 135.

- 1) žalobce musí být přímo zkrácen na svých právech (tzv. Actio popularis není přípustná),
- 2) nezákonným,
- 3) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (zásah v širším smyslu),
- 4) které nejsou rozhodnutím,
- 5) zásah byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo.⁷⁵

Aktivní legitimaci k podání žaloby má každá osoba, která tvrdí, že byla nezákonným zásahem (nečinností) přímo zkrácena na svých právech. Posouzení, zda je toto tvrzení důvodné, je až předmětem vlastního meritorního posouzení věci, nikoli otázkou existence podmínek řízení. **Pasivně legitimován** je pak správní orgán, který dle žalobního tvrzení provedl zásah (tedy v našem případě byl či je nečinný).⁷⁶ Žalobu lze podat do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu, nejpozději však do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo (tedy, kdy uplynula lhůta k provedení příslušného úkonu). Zmeškání lhůty nelze prominout.⁷⁷

4.3 Ústavní stížnost

Do konce roku 2002 byl jediným soudním orgánem, který poskytoval ochranu proti nečinnosti správního orgánu Ústavní soud, který tak do jisté míry nahrazoval funkci správního soudnictví. Ačkoli v současné době již poskytují tuto ochranu především správní soudy, ústavní stížnost není ani v současné době vyloučena, naopak v některých případech je možné se domáhat ochrany před Ústavním soudem ČR. Prostřednictvím ústavní stížnosti se lze domáhat zejména porušení čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že „každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.“ Ústavní soud navíc od roku 1996 vykládá nečinnost správních orgánů jako „zásah orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod,“ což znamená, že se lze ochrany před nečinností domáhat i prostřednictvím ústavní stížnosti.⁷⁸ Ústavní stížnost je specifický prostředek právní ochrany, návrh na řízení před Ústavním soudem, jímž se dotčený subjekt domáhá ochrany před zásahem do svých ústavně zaručených práv. Zákon o Ústavním soudu výslovně stanoví, že ústavní stížnost je nepřípustná, jestliže stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon

⁷⁵ FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 136.

⁷⁶ FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 137.

⁷⁷ FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 138.

⁷⁸ PETER, M. Defence in case of the inactivity of administrative authority. *Journal Business & IT* [online]. 2015, č.1, s. 61-62. [cit. 9. března 2023]. Dostupné z: http://bit.fsv.cvut.cz/issues/01-15/full_01-15_05.pdf.

k ochraně jeho práva poskytuje.⁷⁹ Z čehož plyne, že pro podání ústavní stížnosti je nutné vyčerpat prostředky proti ochraně před nečinností zakotvené jak ve správním řádu, tak v soudním řádu správním a pokud se ani na základě těchto prostředků stěžovatel nedomohl svého práva, je možné podat ústavní stížnost k Ústavnímu soudu. Ústavní stížnost je konkrétně zakotvena v ustanovení § 72 až 84 zákona o Ústavním soudu.⁸⁰

Osobou aktivně legitimovanou oprávněnou podat ústavní stížnost je fyzická nebo právnická osoba, a to za podmínky, že je způsobilá být nositelkou příslušných ústavně zaručených základních práv a svobod.⁸¹ **Osobou pasivně legitimovanou neboli subjektem** proti, kterému ústavní stížnost směřuje, je orgán veřejné moci.⁸²

4.4 Stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva

V evropském kontextu je nezbytné zmínit, že soudní ochranu před nečinností orgánu veřejné správy poskytuje také Evropský soud pro lidská práva, jenž byl zřízen podle čl. 19 Úmluvy „k zajištění plnění závazků přijatých Vysokými smluvními stranami a plynoucí z Úmluvy a Protokolů k ní.“ Jakmile se totiž stát stane smluvní stranou Úmluvy, přebírá na sebe povinnost zajistit každému, kdo podléhá jeho jurisdikci, právo a svobody uvedené v Hlavě I. této úmluvy, přičemž jedním z těchto práv je i právo na spravedlivý proces dle čl. 6, jehož jednu z komponent představuje právo na projednání a vyřízení věci v přiměřené lhůtě.⁸³

Pokud má tedy osoba za to, že bylo porušeno její právo či svoboda zaručené Úmluvou, popř. protokoly k ní, může se (při naplnění podmínek stanovených Úmluvou) obrátit na Evropský soud pro lidská práva se stížností. Podle čl. 34 Úmluvy může ESLP přijímat stížnosti od každé fyzické osoby, nevládní organizace nebo skupiny jednotlivců považujících se za oběti v důsledku porušení práv přiznaných Úmluvou a Protokoly k ní příslušným státem.⁸⁴ Základní podmínky přijatelnosti takové stížnosti jsou formulovány v čl. 35 Úmluvy, dle kterého se Soud může věcí zabývat až po vyčerpání všech vnitrostátních prostředků nápravy podle všeobecně uznávaných pravidel mezinárodního práva a ve lhůtě 6 měsíců od dne, kdy bylo přijato konečné vnitrostátní rozhodnutí.⁸⁵ Stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva lze tedy podat, pokud jsou vyčerpany všechny vnitrostátní prostředky, tzn. že byly využity všechny možnosti ochrany

⁷⁹ MIKULE, V.: *Ústavní stížnost a dovolání (na okraj judikatury Ústavního soudu)*. Bulletin advokacie, 1997, č. 8, s. 10.

⁸⁰ PETER, M. Defence in case of the inactivity of administrative authority. *Journal Business & IT* [online]. 2015, č. 1, s. 62. [cit. 9. března 2023]. Dostupné z: http://bit.fsv.cvut.cz/issues/01-15/full_01-15_05.pdf.

⁸¹ FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 145.

⁸² FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 146.

⁸³ FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 176.

⁸⁴ FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 177.

⁸⁵ FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 178.

před vnitrostátními soudy. Stížnost k ESLP se podává písemně, a to buď přímo u soudu nebo prostřednictvím zástupce či advokáta.

Dle mého názoru má soudní ochrana před nezákonnou nečinností velký význam při zajištění ochrany práv a zájmů občanů vůči státní správě. Pomáhá také udržet kvalitu a efektivitu rozhodování správních orgánů a podporuje tak demokratické principy a právní stát. Nicméně, je důležité si uvědomit, že soudní ochrana není dokonalým nástrojem a může být časově náročná a nákladná. Navíc, i když soud rozhodne ve prospěch stěžovatele, může být výsledek omezený na vydání rozhodnutí a finanční odškodnění nemusí vždy přinést opravdovou nápravu porušení práv.

Závěr

Tématem práce bylo opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu, která jsou důležitá k zajištění ochrany práv občanů před tímto negativním jevem.

Ze začátku byl definován pojem nečinnosti, který je nutno definovat abychom lépe porozuměli kdy je na místě využít opatření proti nečinnosti, které jsou hlavním tématem této práce. Nečinnost správních orgánů je velký problém a je důležité, aby se nečinnosti předcházelo a aby správní orgány plnily své zákonné povinnosti a zodpovídaly se za své akce a rozhodnutí. Důsledky nečinnosti správních orgánů mohou být mnohočetné, proto je důležité, aby byly k dispozici nástroje, které umožní občanům bránit svá práva v případě porušení zákonných předpisů.

V druhé kapitole jsem došla k závěru, že aby opatření proti nečinnosti ve veřejné správě byly účinné, je důležité, aby byly zavedena jasná pravidla a procesy, které zajistí, že správní orgány budou plnit své pracovní povinnosti a v případě, že nebudou, tak se budou moci účastníci řízení bránit i jinými způsoby, zakotvenými ve správním řádu, např. stížnostmi, peticemi a prostřednictvím Veřejného ochránce práv. Dle mého názoru by tato opatření mohla být doplněna i dalšími preventivními opatřeními, které by mohly předcházet vzniku nečinnosti.

Ve třetí kapitole jsem se zabývala jádrem této práce, konkrétně tedy opatřením proti nečinnosti dle § 80 správního řádu. Vycházela jsem především z právní úpravy a komentářů ke správnímu řádu. V této kapitole jsem analyzovala, kdy je na místě využít jednotlivá opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu, a kdy to zase nepřipadá v úvahu.

V poslední kapitole jsem se zabývala možnostmi soudní ochrany, které lze využít, když už nám nepostačuje ani opatření dle § 80 správního řádu. Domnívám se, že soudní ochrana před nezákonnou nečinností má velký význam při zajištění ochrany práv a zájmů občanů vůči státní správě. Nicméně, soudní ochrana může být časově náročná a nákladná. Navíc, i když soud rozhodne ve prospěch stěžovatele, může být výsledek omezený na vydání rozhodnutí a finanční odškodnění nemusí vždy přinést opravdovou nápravu porušení práv.

Abych si odpověděla na mou výzkumnou otázku: Je právní úprava opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu dostačující? Domnívám se, že ne vždy je úprava opatření proti nečinnosti dostačující. Jedním z důvodů je, že samotná definice nečinnosti není přesně vymezena a může být různě interpretována. To může vést k nejednoznačnosti. Dalším problémem je, že sankce za nečinnost jsou spíše formální opatření a nemusí vždy vést ke skutečné změně chování zaměstnanců ve veřejné správě. Celkově lze tedy říct, že existují určité nedostatky v právní úpravě, které by se mohly v budoucnu řešit. Myslím si, že by bylo vhodné

zavést další preventivní prostředky ochrany před nečinností, které by mohly předcházet vzniku nečinnosti. Zároveň by se mohl zjednodušit celý proces, aby byl snadněji pochopitelný a aby se dál snáz realizovat. To by mohlo vést ke zrychlení práce správního orgánu a snížení nečinnosti.

I přesto, že si myslím, že úroveň správního soudnictví v České republice je vysoká, tak by bylo dobré, kdyby správní soudnictví postupovalo vpřed a výše zmíněné nedostatky se snažilo v budoucnu odstranit.

Seznam literatury

Odborná literatura

1. FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*. Praha: Linde Praha a. s., 2005, 246 s.
2. FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, 328 s.
3. Frumarová, K., Grygar, T., Pouperová, O., Škurek, M. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 538 s.
4. Hendrych, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2009, 232 s.
5. Hendrych D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 826 s.
6. HRABÁK, J., NAHODIL, T.: *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. s. 239.
7. Horzinková, E., Novotný, V.: *Správní právo procesní*. 4. vydání. Praha: Leges, 2012, 368 s.
8. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád*. Komentář 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, 716 s.
9. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád*. Komentář. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 844 s.
10. JEMELKA, L., a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 1162 s.
11. POMAHAČ, R.: *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. s. 222-223.
12. PRŮCHA, P.: *Správní právo (obecná část)*. 7., aktualizované vyd. MU, Brno, 2007. 418 s.
13. SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 3 vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 421 s. ISBN 978-80-7380-688-0.
14. SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 512 s.
15. VEDRAL, J. *Správní řád*. Komentář 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. 1446 s.

Odborné články

1. FRUMAROVÁ, K.: *Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu*. Správní právo. 2011, č. 6, s. 354.
2. FRUMAROVÁ, K.: *Náhrada škody a nemajetkové újmy způsobené nezákonnou nečinností veřejné správy*. Správní právo. 2012, č. 4, s. 193–220.
3. POSPÍŠILOVÁ S. Ochrana proti nečinnosti ve správním soudnictví. In Frumarová, K. (Eds.). *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní aplikací nového správního soudního poriadku*. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2018. s. 221-235. ISBN 978-80-88266-25-9.
4. MIKULE, V.: Ústavní stížnost a dovolání (na okraj judikatury Ústavního soudu). *Bulletin advokacie*, 1997, č. 8, s. 10.
5. TĚMÍN, T.: *Žaloba proti nečinnosti správního orgánu*. *Bulletin advokacie*, 2004, č. 3, s. 26-34.

Internetové zdroje

1. Doporučení Evropského parlamentu ze dne 17. února 2022 Radě a místopředsedovi Komise, vysokému představiteli Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku týkajícím se korupce a lidských práv (2021/2066(INI)), [online]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0042_CS.html.
2. PETER, M.: Defence in case of the inactivity of administrative authority. *Journal Business & IT* [online]. 2015, č. 1, s. 54-67 [cit. 9. března 2023]. Dostupné z: http://bit.fsv.cvut.cz/issues/01-15/full_01-15_05.pdf.
3. HALML, F.: *Nečinnost a nezákonný zásah ve veřejné správě – rozdílné kategorie, či nikoliv?*. *Časopis pro právní vědu a praxi*, XXVII [online]. 1/2019, s. 95-113 [cit. 20. března 2023]. Dostupné z: <https://is.muni.cz/publication/1498976/11561-21806-1-PB.pdf>.
4. PEČINKA, H.: *Průtahy v řízení zaviněné správním orgánem*. Právní rádce [online]. 2009. kap. Ochrana před nečinností správního orgánu, odst. 7 [cit. 20. března 2023]. Dostupné z: <https://pravnicaradce.ekonom.cz/c1-38153030-prutahy-v-rozeni-zavinenespravnim-organem>.
5. The Role of the Principle of Transparency and Accountability in Public Administration, vol. 10, no. 1/2018 [online]. s. 61-69. Dostupné z: <https://core.ac.uk/download/pdf/229465497.pdf>.

Judikatura a právní předpisy

1. ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
2. usnesení České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
3. zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů
4. zákon č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním, ve znění pozdějších předpisů
5. zákon č. 349/1999 Sb., O Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů
6. 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 zákon), ve znění pozdějších předpisů
7. zákon č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
8. náleží Ústavního soudu ČR ze dne 7. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 99/07.
9. usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 7 Ans 5/2008 (2181/2011 Sb.NSS)
10. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2003, sp. zn. Na 249/2003.
11. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 17. 6. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1891/2007.
12. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 24. 4. 2003, sp. zn. 25 Cdo 2060/2001.
13. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, sp. zn. 7 Ans 1/2007

Anotace/abstract

Tato bakalářská práce se věnuje opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu. V první kapitole se práce zabývá pojmem nezákonné nečinnosti, dále se věnuje opatřením proti nečinnosti, které jsou zakotveny ve správním řádu. Následně se bakalářská práce zabývá typy opatření zakotvenými v § 80 správního řádu a možnostmi jejich využití. V poslední kapitole se práce zabývá soudní ochranou před nečinností, konkrétně žalobou proti nečinnosti, žalobou proti nezákonnému zásahu, ústavní stížností a stížností k ESLP.

This bachelor's thesis deals with measures against inactivity according to § 80 of the Administrative Procedure Code. The first chapter focuses on the concept of unlawful inactivity and then examines the measures against inactivity that are provided for in the Administrative Procedure Code. The thesis then discusses the types of measures provided for in § 80 Administrative Procedure Code and their possible use. In the final chapter, the thesis deals with judicial protection against inactivity, specifically the lawsuit against inactivity, the lawsuit against unlawful intervention, the constitutional complaint, and the complaint to the European Court of Human Rights.

Klíčová slova/keywords

nezákonná nečinnost, nečinnost, opatření proti nečinnosti, žaloba proti nečinnosti správního orgánu, soudní ochrana před nezákonnou nečinností, ochrana před nezákonnou nečinností

illegal inactivity, inactivity, action against inactivity, an action against inactivity of administrative body, judicial protection against illegal inactivity, protection against illegal inactivity