

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Eva Poloniová

Správní řád a ochrana před nečinností správních orgánů

Bakalářská práce

Olomouc 2013

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Správní řád a ochrana před nečinností správních orgánů vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 28. března 2013

.....
Eva Poloniová

Děkuji vedoucí bakalářské práce JUDr. Kateřině Frumarové, Ph.D., za cenné rady, připomínky a metodické vedení práce.

Obsah

1	Úvod	5
2	Veřejná správa obecně a správní orgány	7
2.1	Veřejný zájem	7
2.2	Veřejná moc	8
2.3	Státní správa, samospráva a správní orgán ve smyslu správního řádu	9
2.3.1	Státní správa	9
2.3.2	Samospráva	9
2.3.3	Správní orgán	9
2.4	Zásady a principy jednání správních orgánů	10
2.4.1	Ústavní základ	10
2.4.2	Princip legality	11
2.4.3	Zásada legitimacy	12
2.4.4	Principy dobré správy.....	12
3	Právní záruky ve veřejné správě	14
3.1	Záruky zákonnosti ve veřejné správě.....	14
4	Nečinnost správních orgánů	16
4.1	Nečinnost v souvislostech veřejné správy	16
4.2	Nečinnost správního orgánu z pohledu účinků	17
4.2.1	Fikce negativního rozhodnutí.....	17
4.2.2	Fikce pozitivního rozhodnutí.....	18
4.3	Nezákonná nečinnost správního orgánu	19
5	Ochrana před nezákonnou nečinností správního orgánu	21
5.1	Ochrana před nečinností obecně	21
5.1.1	Porušení lhůt.....	21
5.2	Ochrana před nečinností podle ustanovení § 80 správního řádu	22
5.2.1	Podmínky uplatnění prostředku ochrany - lhůty	23
5.2.2	Zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí	24
5.2.3	Subjekty oprávněné k poskytnutí ochrany před nečinností správního orgánu	25
5.2.4	Skutkové podstaty podle ustanovení § 80 odst. 2)	27
5.2.5	Skutkové podstaty podle ustanovení § 80 odstavce 3)	28
5.3	Konkrétní typy opatření podle § 80	30
5.3.1	Prostor správního orgánu k užití libovolného opatření ochrany proti nečinnosti	30
5.3.2	Opatření - příkaz	31
5.3.3	Opatření – převzetí věci	32
5.3.4	Opatření – pověření jiného správního orgánu	32
5.3.5	Opatření – prodloužení lhůty k vydání rozhodnutí.....	33
6	Závěr	34
7	Seznam literatury	37
8	Shrnutí / Summary	39
9	Klíčová slova / Key words	40

1 Úvod

„Ze všeho nejvíc vyčerpává nečinnost.“ Aristotelés

Moudrá slova starověkého filozofa svým významem přesahují jeho věk a ve světle dnešního moderního způsobu života v moderním demokratickém státě a s ním spojeného administrativního zatížení nacházejí svůj význam. Moderní stát je plodem státu právního a lze bez nadsázky konstatovat s mírnou ironií i státu správního. Občan, vyvíjí-li se, musí konat a konání s sebou přináší v dnešních podmínkách administrativu. Nekonají-li úřady rychle, administrativa občana zatěžuje a zdržuje.

V práci se zabývám problematikou nečinnosti správního orgánu v rámci výkonu veřejné správy v souvislostech vyplývajících ze správního řádu jako základního procesního předpisu a ochrany poskytované na této úrovni.

Občan se setkává se státní mocí představující veřejnou moc každodenně na různých úrovních a v různých obměnách. Nedovedeme si představit život bez státu a jeho každodenních projevů ovlivňujících způsob života. Chápeme jejich nutnost a rozumíme jeho potřebě, přesto se nelze ubránit myšlence, proč jsou postupy stanoveny takovým způsobem a proč není činnost státních orgánů, které aktivně zasahují svým jednáním, vykonávána flexibilněji.

Státní mechanismy, jejich organizace a činnost, mají představovat určitou garanci zákonného státu. Zásady a principy, které je ovlivňují, mají sloužit jako základní myšlenková východiska. Formálně vše funguje jako správně nastavený stroj, pomineme-li lidský substrát, který může svými chybami a s tím spojenou mocí, kterou ovládá a představuje, zasahovat do lidských životů.

Veřejná moc prostřednictvím moci výkonné, zákonodárné a soudní, ve snaze zabránit chybám a vadám v řízení, nastavila určité instituty s cílem vyhnout se nezákonnému stavu, který s sebou vady a chyby lidského faktoru nutně přináší, za účelem zachování a dodržení principu legality, jenž představuje zásadní faktor řádného výkonu veřejné správy v každém demokratickém státě. Proto vytváří určitý okruh institutů majících zajistit konstituování a řádné fungování postupů, tyto označuje jako právní záruky.¹

Prostředek ochrany před nečinností správních orgánů upravuje soudní řád správní a správní řád, v této práci se zaměřuji na instrumenty vyplývající ze správního řádu, a to s důrazem na ustanovení § 80. Obsahuje souhrn opatření aplikovatelných v rámci poskytování

¹FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. 2. vydání. Praha: Leges, 2012. 11 s.

ochrany před nečinností a nezákonnými průtahy v řízení vedeném před správním orgánem. Ve smyslu zákona tvoří základní pilíř ochrany a současně nutný předpoklad pro realizaci ochrany před soudním orgánem. Hodnotit budu tyto prostředky i po teoretické stránce, zpracované v odborných publikacích od autorů pocházejících z akademického prostředí. Struktura práce bude klást důraz na knihu od Kateřiny Frumarové s názvem Ochrana před nečinností veřejné správy. Dále budu vycházet z odborné statě časopisů jako je například Právní rádce, Správní právo.

Zkoumáním jednotlivých prvků ochrany proti nečinnosti lze dojít k poznání skutečnosti, zda představuje dostatečnou ochranu pro dotčené účastníky řízení. Přičemž vycházet budu z objektivních souvislostí a postavení instrumentu v rámci prostředků upravených předpisy správního práva. Svoji pozornost věnuji především § 80 správního řádu a podmínkám jeho aplikace spolu s dostupnými opatřeními, přičemž zasadím získané teoretické poznatky do rámce výsledků soudní interpretace a porovná s názory autorit, které prostředky ochrany proti nečinnosti zkoumaly. Nakonec výsledkem bude stanovení návrhů *de lege ferenda* doplňující stávající právní úpravu, bude-li to vyžadovat.

Sebraná data aplikovaná v této práci budou strukturována logicky od obecného ke konkrétnímu. Vědecké metody použité v této práci budou odlišné podle povahy jednotlivých částí. V obecných částech bude aplikována metoda komparace. Analýza bude základní vědecká metoda aplikovaná při pozorování a zkoumání v částech zabývajících se konkrétně prostředky ochrany proti nečinnosti. Jádrem této práce bude nalezení podstaty prostředku sloužícího k ochraně zákonnosti užitím základních metod výkladu, systematické, logické a gramatické interpretace.

2 Veřejná správa obecně a správní orgány

Základním východiskem při hledání podstaty a charakteru institutu nečinnosti správních orgánů je vymezení pojmu veřejné správy a nalezení postavení správních orgánů v rámci struktury, které ji tvoří. Historicky vznikla řada definic s cílem zjistit povahu veřejné správy, přičemž nutně reflektovaly stávající ekonomickou a politickou realitu ovlivňující činnost a strukturu veřejné správy jako pojmu vyvíjejícího se v čase v závislosti na aktuálních potřebách a požadavcích společnosti. Významné autority se shodují v tom, že právní definice pojmově zahrnuje určitou lidskou činnost vykonávanou za účelem dosažení nějakého výsledku předem očekávaného nebo předvídaného. Např. J. Pražák ji definuje jako činnost sledující záměrně nějaký cíl nebo činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti.² Z jeho definice vychází i J. Pošvář, který správou v obecném smyslu chápe zpravidla lidskou činnost sledující záměrně nějaký cíl.³ V. Sládeček rozumí správou záměrnou činnost sledující dosažení určitého cíle (účelu).⁴ Rozdílné pojetí povahy správy jako určité činnosti definoval P. Průcha, který správu interpretuje z moderního ekonomického hlediska jako společenské řízení, mající určité rysy a realizující se ve specifických formách⁵.

Na veřejnou správu lze nazírat dvěma způsoby, a to pojetím materiálním nebo formálním. Charakterizují veřejnou správu jako celek, vzájemně vyjadřují dynamický a statický prvek. Materiální (funkční) pojetí představuje dynamický prvek, rozumí se jím určitá činnost státních orgánů a jiných subjektů vykonávajících veřejnou správu, naproti tomu formální pojetí veřejné správy ji poměřuje z hlediska organizačního, sleduje postavení, pravomoc a působnost institucí, které veřejnou správu vykonávají v rámci celého systému orgánů veřejné moci.

2.1 Veřejný zájem

Zásadní rozdíl spočívá v odlišení veřejné správy od správy soukromé. Prvek diferencující tyto dva vzájemně protikladné pojmy představuje veřejnost, resp. veřejnoprávnost. Atributy určující a specifické pro veřejnou anebo soukromou správu se projevují v jednotlivých znacích majících základ v cílech, náplni a způsobech uplatnění. Nelze na soukromou a veřejnou správu pohlížet jako na antagonistické pojmy, ale vzájemně korelující v daných

² PRAŽÁK, Jiří. *Právo veřejné, díl druh : právo správní*. 1. vydání. Praha, 1905. 1 s.

³ POŠVÁŘ, Jaroslav. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: ČSAS Právník, 1946. 24 s.

⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné právo správní*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2009. 18 s.

⁵ PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 51 s.

společenských podmínkách. Principiální rozdíl najdeme ve filozoficko-právní rovině v odpovědi na otázky, jaký zájem je ochraňován, jakým způsobem lze stanoveného cíle dosáhnout a to z hlediska vázanosti právním řádem či nikoliv. V historii vznikla řada teorií separující soukromý a veřejný zájem, ale žádná dostatečně pregnantním způsobem nestanovila hranice definitivně a z toho vyplývající rozdíl mezi právem soukromým a veřejným. Mluvíme o právním dualismu. Pocitově chápeme, kdy je chráněn veřejný a kdy soukromý zájem, ale v určitých situacích dochází ke střetu veřejného a soukromého zájmu. Ochrana by měla být nepochybně poskytnuta oběma zájmům, upřednostněním jednoho narušíme druhý zájem, proto se tyto nastalé kolizní situace posuzují subjektivně. Zpravidla soudní interpretací.

2.2 Veřejná moc

Rozhodujícím faktorem je veřejný zájem představující separující článek od soukromé správy, přičemž v sobě zahrnuje řízení veřejných záležitostí, tj. zájem státní, regionální, obecný a obecně prospěšný.⁶ Obsahově jej lze podle P. Průchy chápat jako takový zájem označovaný za veřejný nebo obecný, jehož nositeli jsou blíže neurčené, nicméně alespoň rámcově determinované okruhy či společenství osob jako tzv. veřejnost. Určující složkou je jeho obecnost, prospěšnost široké veřejnosti. Z této skutečnosti vyplývá i striktní podmíněnost právní úpravou, resp. vázanost právním řádem, při samotném výkonu veřejné správy orgány disponujícími touto pravomocí a zastávajícími veřejný zájem. K této problematice se vztahuje ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, který říká, že státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.⁷ Termín státní moc musíme vykládat extenzivně, tvoří složku moci veřejné, která se rozpadá na moc státní a tzv. zbývající veřejnou moc.⁸ Stát jako svrchovaný orgán jí disponuje a zabezpečuje jí na základě státního aparátu. Tzv. zbývající veřejná moc představuje tu část veřejné správy, která je vykonávána v souladu s principem decentralizace státní moci, tomuto členění koresponduje rozdělení veřejné správy na správu státní, samosprávu a ostatní veřejnou správu.

Samosprávu lze charakterizovat jako část veřejné správy vykonávané subjekty odlišnými od státu, veřejnoprávními korporacemi, přičemž podstatu lze spatřit v zákonném

⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné právo správní*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2009. 18 s.

⁷ ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava, ve znění pozdějších předpisů

⁸ PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 48 s.

vymezení určitých státních záležitostí a jejich svěřeni k výkonu veřejnoprávním subjektům jako výraz decentralizace veřejné moci.⁹

2.3 Státní správa, samospráva a správní orgán ve smyslu správního řádu

Účelem odstavce je nalézt vymezení termínu státní správy, samosprávy a správního orgánu v souladu s dikcí správního řádu, které poslouží jako odrazový můstek, abych se mohla zabývat podstatou této práce - ochranou proti nečinnosti správního orgánu.

2.3.1 Státní správa

Státní správa tvoří složku veřejné správy a je dělena dvojitým způsobem z pohledu subjektů ji provádějících. Státní správa přímá je vykonávána bez prostřednictví jiných subjektů než orgánů státu, resp. státními orgány v odborné literatuře nazývanými někdy správními úřady. Státní správa nepřímá je vykonávána, na základě a v souladu se zákonem, fyzickou anebo právnickou osobou, jíž byl výkon státní správy svěřen nebo propůjčen, popřípadě v praxi častější případ přenesené působnosti vykonávané veřejnoprávními korporacemi, které jsou odlišné od státu jako nositele svrchované státní moci.

2.3.2 Samospráva

Druhou základní složku veřejné správy tvoří samospráva. Její výkon zajišťují samosprávné subjekty, na které stát delegoval výkon části veřejné správy. Při výkonu působí tyto nestátní subjekty zcela samostatně a nezávisle na státu, resp. jím pověřených státních orgánech, které nesmí do samosprávné činnosti zasahovat, pouze za situace, která vyžaduje ochranu zákona. Můžeme ji členit na územní samosprávu, kterou vykonávají územní samosprávné celky, a zájmovou, kterou se zabývají různé profesní komory, např. lékařská, agrární, advokátní a další.

2.3.3 Správní orgán

Neexistuje obecná definice správního orgánu. Při interpretaci termínu musíme vycházet z aplikovaného právního předpisu, který zpravidla obsahuje pozitivní definici anebo určité vodítko, jež vymezuje kompetence k určité činnosti konkrétního subjektu za účelem zákonem předvídaným. Správní řád považuje za správní orgán v ustanovení § 1 odst. 1) orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a

⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné právo správní*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2009. 20 s.

fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.¹⁰ Přičemž uvedené ustanovení odpovídá pozitivnímu vymezení působnosti správního řádu. Soudní řád správní v ustanovení § 4 odst. 1) písm. a) rozumí pod označením „správní orgán“ orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobu nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.¹¹ Zákodárce přes drobné obměny považuje obecně za správní orgán subjekt, pro který charakteristické postavení nositele pravomoci s působností v oblasti veřejné správy. Uvedené definice v praxi vymezují široký výčet orgánů a institucí s různorodou povahou vyplývající z obsahu pravomocí a stanovené působnosti dle teorie správního práva. Orgánem moci výkonné je vláda, ministerstvo, ústřední správní úřad, v jehož čele není ministr, správní úřad, nezávislý správní úřad, územní odborné orgány, orgány územních samosprávných celků v přenesené působnosti. Lze shrnout, že termín správní orgán je využíván jako legislativní zkratka nesoucí označení širokého okruhu subjektů vykonávajících veřejnou správu.¹²

2.4 Zásady a principy jednání správních orgánů

Veřejná správa z hlediska jejích cílů a úkolů, které nachází odraz ve všech myslitelných sférách společenského života, prostupuje do všech forem lidské činnosti na základě oprávnění autoritativně zasahovat do práv a svobod fyzických a právnických osob, možnosti ukládat povinnosti zmíněným subjektům a aplikovat státně mocenské prostředky k vynucení očekávaného jednání. S ohledem na tuto skutečnost je žádoucí, aby způsob uplatňování veřejné správy, resp. veřejné moci, byl regulován. Garance zákonného uplatňování pravomocí správních orgánů je založena na právním řádu a obsažena v různých formách právních pramenů.

2.4.1 Ústavní základ

Základní východisko regulace a ochrany před svévolným jednáním orgánů veřejné správy představuje Ústava České republiky a Listina základních práv a svobod. Z tohoto pohledu hraje významnou roli výše zmiňovaný čl. 2 odst. 3) Ústavy upravující princip zákonnosti a současně stanovující limity výkonu státní moci, aby nedocházelo k zásahům do

¹⁰ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

¹¹ zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

¹² HENDRYCH, Dušan. Správní úřad a správní orgán v českém právu. *Právní fórum*, 2004, roč. 1, č. 5, s. 197-201.

soukromých nebo veřejných zájmů nadměrným způsobem. Zakotvení principu zákonnosti na ústavní úrovni je logickým krokem z důvodu nadřazenosti ústavního práva, tvořícího předpoklad a právní základ výkonu veřejné správy, a to z hlediska obsahového, úkolů a cílů veřejné správy.¹³

2.4.2 Princip legality

Princip legality představuje mantinely pro výkon státní moci orgány veřejné správy a je opakem základního pravidla platného pro občany a subjekty soukromého práva upraveného v ustanovení čl. 2 odst. 4) Ústavy, že každý občan může činit, co není zákonem zakázáno a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.¹⁴ Správní orgány mohou vykonávat pravomoci jim svěřené pouze na základě zákona a v souladu se zákonem, jiný způsob výkonu činnosti je *a contrario* v rozporu s právním řádem a smyslem zákona. Zákon představuje zdroj všech aktivit veřejné správy a je základním stavebním kamenem realizace pravomoci a působnosti správních orgánů, resp. správní orgány jsou při výkonu své činnosti vázány zákonem. Demokratický právní stát jiný způsob výkonu státní moci nemůže připouštět.

Nakonec význam zásady zákonnosti vyplývá i z jeho úpravy ve správním řádu, který představuje základní právní předpis pro výkon a realizaci pravomocí svěřených správním orgánům, jak bylo naznačeno výše. Je vůdčí zásadou činnosti správních orgánů upravenou v ustanovení § 2 odst. 1) správního řádu, ve znění pozdějších předpisů. Neomezuje se pouze na stanovení způsobu výkonu činnosti správních orgánů, ale slouží i jako interpretační vodítko.¹⁵

K. Frumarová v této souvislosti zmiňuje tzv. výhradu zákona představující požadavek, aby některé záležitosti, kterým zákonodárce přikládá zvláštního významu z hlediska potencionálních faktických důsledků, byly zakotveny pouze zákonem bez možnosti pověření správního orgánu vytvořením právního základu nižším právním předpisem. V této souvislosti Ústava ČR zakotvuje v ustanovení čl. 79 odst. 1) požadavek, aby ministerstva a jiné správní úřady byly zřízeny pouze na základě zákona anebo ustanovení Listiny základních práv a svobod stanovující pravidlo, že povinnosti mohou být uloženy pouze na základě zákona a v jeho mezích.¹⁶ Tento princip se nachází na pomezí zásady legality a legitimacy.

¹³ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. 2. vydání. Praha: Leges, 2012. 19 s.

¹⁴ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky, komentář*. Praha: Linde, 1998. 60 s.

¹⁵ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 55 s.

¹⁶ ústavní zákon č. 1/1993, Ústava, ve znění pozdějších předpisů

2.4.3 Zásada legitimacy

Navazuje úzce na zásadu legality, se kterou tvoří určitý funkční celek. Cílem je vyjádření ústavní zásady právní jistoty. Obsahově může být podřazena pod zásadu legality. Správní orgány mohou realizovat veřejnou moc v ústavních a právních mezích a vykonávat svoji pravomoc pouze v oblastech veřejné správy, ke kterým mají oprávnění. Tato zásada je uzákoněna v ustanovení § 2 odst. 2) správního řádu.¹⁷

2.4.4 Principy dobré správy

Jedná se spíše o zastřešující pojem pro katalog definovaných zásad majících za úkol vytvořit určitý standart jednání a chování správních úřadů a pověřených osob jednajících jejich jménem. Zpravidla ji lze charakterizovat jako etický kodex nařizující, aby orgány veřejné správy vystupovaly způsobem slučitelným s požadavkem na výkon veřejné správy jako služby veřejnosti. Právní zakotvení v obecně závazném právním předpise lze nalézt v § 4 odst. 1) správního řádu v rámci úpravy zásad činnosti správních orgánů, kde je stanoven způsob jednání správních orgánů ve vztahu k občanům. Nicméně nejedná se ani zdaleka o vyčerpávající úpravu.

Zevrubnější charakteristiku dobré správy nalezneme v mezinárodních dokumentech. Například Charta základních práv Evropské unie je politický dokument obsahující článek o právu na dobrou správu. Z hlediska povahy zadání této práce představuje významnější dokument Rezoluce Evropského parlamentu z 6. září 2001, která zakotvuje požadavek na vydání rozhodnutí v rozumné lhůtě. Jedná se o neurčitý právní pojem, přesto jej nelze přehlédnout a může posloužit jako návod pro národní zákonodárce. Obdobné dokumenty s deklarativní povahou nalezneme i v našich národních podmínkách, například Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě - právně nezávazné doporučení vydané Vládou ČR s cílem podpořit žádoucí standard chování a jednání zaměstnanců veřejné správy s tím, že v čl. 2 je stanoven požadavek na vydání rozhodnutí bez zbytečných průtahů.¹⁸ Dnes již zesnulý veřejný ochránce práv JUDr. Otakar Motejl ze své pozice ochránce práv občanů před nezákonnou nečinností veřejné správy využil své autority a na konferenci nazvané „Principy dobré správy“ vyjmenoval základních deset zásad charakterizujících dobrou správu. Mezi základní

¹⁷ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

¹⁸ usnesení Vlády České republiky ze dne 21. března 2001, kterým byl přijat Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě, stanovuje v čl. 2 odst. 2) následující: „Zaměstnanec činí rozhodnutí a řeší záležitosti objektivně na základě jejich skutkové podstaty, přihlížející pouze k právně relevantním skutečnostem, a bez zbytečných průtahů. Nejedná svévolně k újmě jakékoliv osoby, skupiny osob nebo orgánu či složky právnické osoby, ale naopak prosazuje práva a oprávněné zájmy občanů.“

zásady patří předvídatelnost práva, dodržování právního řádu, součinnost, nestrannost a včasnost. Včasnost rozvádí a vysvětluje jako požadavek, aby každé podání bylo vyřízeno v rozumném a přiměřeném čase bez zbytečných průtahů, případně se stanovuje povinnost vyrozumět osobu o důvodech prodlevy a stanovení předpokládaného termínu vyřízení záležitosti.

Dobrá správa představuje enumeraci požadavků na jednání a chování správních orgánů, nelze ji charakterizovat jako samostatný princip, ale spíše připomíná výčet základních zásad, jimiž se musí osoby ve služebním poměru řídit při jednání se subjekty vně úřadu, přičemž hlavním cílem zůstává nadále šetření práv a zájmů občanů a ochrana jejich subjektivních práv, aby se zabránilo nadměrnému omezování a nepřijatelným zásahům do soukromí občanů. Tento požadavek odpovídá současnému právně politickému vývoji a je plně v souladu s moderním výkonem veřejné správy.

3 Právní záruky ve veřejné správě

Dodržování a zachování principu legality je základní podmínkou každého demokratického právního státu. Úkolem státu je vytvořit fungující systém zabezpečující a garantující dodržování zákona při plnění cílů a úkolů státního aparátu a výkonu veřejné moci v rámci limitů stanovených právním řádem, jimiž jsou správní orgány vázány v souladu se zásadou legality. Za tímto účelem stát konstituuje určité mechanismy mající zajistit zachovávání subjektivních práv adresátů úkonů veřejné správy a představuje *condicio sine qua non* řádného výkonu veřejné správy.¹⁹

3.1 Záruky zákonnosti ve veřejné správě

Obsahově se jedná o termín shodný s právními zárukami ve veřejné správě, nelze mezi nimi učinit jednoznačnou hranici. Nicméně záruky zákonnosti ve veřejné správě jsou užším pojmem ve vztahu k právním zárukám. Ty představují obecnější množinu prostředků a institutů s úkolem garantovat a zabezpečit ochranu práv adresátů správních úkonů a přesahují prostředky regulované správním právem, jež jsou k dispozici k ochraně a šetření práv a oprávněných zájmů, například kontrola veřejné správy a možnost podání ústavní stížnosti. Přesto například P. Průcha uvádí, že obojí lze považovat ze své podstaty a významu za záruky zákonnosti ve veřejné správě.²⁰

Zvláštní postavení má kontrola veřejné správy, jejímž cílem je kontrolovat dodržování jak zákonnosti, tak účelnosti či hospodárnosti veřejné správy. Z hlediska systematiky ji někteří autoři nezačleňují do právních záruk, například V. Sládeček. Jak naznačeno výše, kontrola veřejné správy odpovídá z pohledu autora této práce právním zárukám ve veřejné správě.

Zárukami zákonnosti chápeme, explicitně vyjádřeno, právo na přístup k informacím, petice a stížnosti, trestní odpovědnost funkcionářů a úředníků a ochranu před nezákonnou nečinností. Odborníci se v podstatě shodnou na uvedeném vymezení některých typů záruk, v jiných typech se rozcházejí, ale tyto nejsou podstatné pro tuto práci. Pozornost bude věnována níže jen ochraně před nezákonnou nečinností. Konečně lze přijmout jako obecnou definici tvrzení, že se jedná o soubor právních prostředků sloužících k zajištění dodržování principu zákonnosti, případně k obnovení právního stavu a zajištění zákonné realizace norem

¹⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina. Nezákoná nečinnost veřejné správy. *Právní rádce*, 2004, roč. 1, č. 4, s. 46-52.

²⁰ PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 322 s.

správního práva a výkonu veřejné správy v případě, že byl princip legality porušen.²¹ Zmíněná definice dostatečně pregnantním způsobem vyjadřuje obsah a účel záruk zákonnosti za předpokladu, že na ně nahlížíme jako na soubor právních prostředků poskytovaných právním řádem k ochraně před libovůlí a stavem rozporu s právem v záležitostech veřejné správy. Právní řád poskytuje nad to právní záruky sloužící k ochraně a zajištění principu legality.

²¹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. 2. vydání. Praha: Leges, 2012. 23 s.

4 Nečinnost správních orgánů

V této práci se nebudu zabývat všemi výše uvedenými prostředky záruk zákonnosti, ale zaměřím se na jeden konkrétní, ochranu před nečinností správních orgánů na základě ustanovení § 80 a § 6 správního řádu. Vybraná problematika pro svoji složitost při praktické aplikaci a následky, které může zapříčinit, představuje složité téma, které je nutné rozebrat na jednotlivé prvotní faktory, aby byly objasněny jednotlivé souvislosti.

4.1 Nečinnost v souvislostech veřejné správy

Podstata logicky spočívá ve vymezení nečinnosti správních orgánů. Nečinnost je opakem činnosti, ale v právních souvislostech se jedná o mnohem méně jednoznačný pojem než v ostatním životě odpoutaném od právních korelací. Nečinnost může mít různou podobu a různé právní následky, od těchto skutečností se odvíjí další přípustné postupy. Z uvedeného vyplývá, že nikoliv každá nečinnost může způsobit právní následky a být relevantní z hlediska správního řádu, tomu odpovídá i pohled odborníků na pojem nečinnosti a její definici. Správní řád legální definici postrádá, neexistuje tedy vodítko, které by pojem osvětlilo. Pokusíme se ho přiblížit výkladem zákona, nalezením *ratio legis* a komparací právních úprav. Předpisy správního práva obsahují značnou koncentraci právně předvídaných následků nečinnosti správních orgánů. Nečinnost předvídaná právním předpisem je v přímém kontrastu s nezákonnou nečinností, která představuje situaci, kdy účastník řízení se domáhá vydání rozhodnutí a správní orgán nekoná, přestože by po právu konat měl. Kořeny způsobující tento problém mají různorodý původ a jejich zkoumání se budu věnovat níže.

Vycházím-li z obsahu pojmu veřejné správy a zaměřím-li se na její základní cíle a účel, jedná se o záměrnou činnost sledující nějaký cíl a jednající ve veřejném zájmu. Podstata spočívá v určité činnosti příslušných správních orgánů sledujících určitý záměr. Formou způsobu práce orgánů veřejné správy je aktivita vykonávaná ve prospěch veřejného zájmu. Očekáváme určitou dynamiku jednání, nikoliv pasivitu nebo resistantní chování orgánů veřejné správy²². Odborná literatura používá termín „*mlčení moci*“²³. V této souvislosti považuje autor za nutné zmínit, že i když jsou právní následky očekávány od různých forem činnosti správních orgánů, paradoxně i nezákonná nečinnost může přivést právní následky. Zvláštní forma „aktivity“ veřejné správy, které nečinnost odpovídá, může být nazírána jako

²² FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. 2. vydání. Praha: Leges, 2012. 34 s.

²³ DOBOSZ, Piotr. Problém nečinnosti veřejné správy v řízení správním a soudněsprávním v Polsku. *Správní právo*. 1997, č. 3-4, s. 182, převzato z monografie viz poznámka pod čarou č. 19

zvláštní kategorie způsobu výkonu realizace veřejné moci se zákonem předvídanými následky. Opět se nacházíme u dělení na nezákonnou nečinnost a nečinnost veřejné správy jako formy činnosti správního orgánu v souladu se správními předpisy.

4.2 Nečinnost správního orgánu z pohledu účinků

Nečinnost správního orgánu jako příčiny právního následku vyvolává k zodpovězení otázku, jakým způsobem se projevuje a s jakým účinkem. Ve stávající právní úpravě nalezneme různé formy následků s právními účinky pro účastníky správního řízení. Mluvíme-li o nečinnosti veřejné správy, které právní předpis přiznává povahu právních následků, tak se jedná o případ, kdy nečinnost má stejnou váhu jako předpokládaná činnost správního orgánu. Zákon v určitém konkrétním případě nečinnost předvídá a spojuje s ní právní následky jako by byl správní orgán činný, aktivně jednal.

Mezi činnostmi správního orgánu a nečinnostmi je rovnítko z hlediska právních účinků pro subjekty daného řízení. Jedná se o tzv. fikci rozhodnutí, která může mít z teoretického pohledu právní kultury a právního prostředí odlišné následky. Zpravidla rozeznáváme negativní a pozitivní fikci, přičemž každému právnímu prostředí je imanentní zpravidla jedna forma. Při použití fikce zákon stanoví, že nevydá-li správní orgán rozhodnutí ve stanovené lhůtě, označujeme za pozitivní fikci rozhodnutí, že návrhu bylo vyhověno a v případě, že návrh byl zamítnut, mluvíme o negativní fikci rozhodnutí.²⁴

4.2.1 Fikce negativního rozhodnutí

Právní úprava francouzského administrativního práva užívá koncepci negativní, vychází se z myšlenkové konstrukce stanovující obligatorně vydat rozhodnutí správním orgánem a současně respektující právo legitimního očekávání a zásady legality.

Zákon stanovuje dostatečně pregnantním způsobem určitou lhůtu, kterou správní orgán nepřekročí. Stane-li se tak, jinými slovy, nastane-li případ nečinnosti správního orgánu, lze to považovat za záměr správního orgánu, v jistém smyslu za projevení vůle správního orgánu jednat uvedeným způsobem a zamítnout podaný návrh. Nečinnost považujeme v teoretické rovině za omisivní jednání správního orgánu.²⁵ Přestože tradice českého právního řádu nemá oporu v používání negativní fikce rozhodnutí, právní řád zná příklady jejího užití, za všechny uvedeme fikci rozhodnutí upravenou zákonem o právu na svobodný přístup

²⁴ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 703 s.

²⁵ SVOBODA, Petr. *Fikce správního aktu, devoluce a podobné právní instituty – recept proti průtahům ve správním řízení? Správní právo*, 1999, č. 5, s. 276-288.

k informacím o životním prostředí,²⁶ který obsahuje ustanovení § 9 odst. 3) ve znění „jestliže orgán ve stanovené lhůtě informace neposkytnul či nevydal rozhodnutí, má se za to, že rozhodl informace odepřít“.

Negativní fikce vzhledem ke skutečnosti, že se zpravidla subsidiárně používá správní řád, je v teoretické rovině problematická a odporuje zásadě legality a současně právu na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu. V této souvislosti mluvíme o správním orgánu jako poskytovateli informací v intencích § 2 písm. b) zmíněného zákona.²⁷ Povinnost připojit odůvodnění vyplývá i z § 68 odst. 2) správního řádu, stanovujícího uvést v rámci rozhodnutí odůvodnění mající poskytnout skutkovou a právní oporu výroku rozhodnutí a má z něj být zřejmé, jakými úvahami se správní orgán při rozhodovací činnosti řídil. Z odůvodnění musí dále vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé.²⁸ Druhý problém nastane při aplikaci správního řádu a možnosti subjektu nespokojeného se zamítavým rozhodnutím vydaným formou nečinnosti *de iure*. Především kdy a jak lze uplatnit odvolání, které může ve lhůtě 15 dní od vydání rozhodnutí účastník řízení podat, přičemž nadřízený správní orgán má právo rozhodnout opětovně formou negativního rozhodnutí, případně kdy před uplynutím dvouměsíční zákonné lhůty se může účastník obrátit na správní soud. Fikce negativního rozhodnutí z teoretického hlediska představuje osvěžení správního práva, ale problémy přinášející s sebou mluví značně v jeho neprospěch. Jak známo násilnou formou vkládat právní instituty do právního řádu nelze, dochází k nabourání doposud fungujícího systému.

4.2.2 Fikce pozitivního rozhodnutí

Tradiční institut v českém správním právu představuje fikce pozitivního rozhodnutí. Nevydá-li správní orgán rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě, má se za to, slovy zákona, že návrhu bylo vyhověno. Přestože správní orgán mlčí, po uplynutí zákonem stanovené lhůty pro vydání rozhodnutí se má za to, že rozhodnutí skutečně vydal. Rozhodnutí sice neexistuje *de facto*, ale existuje *de iure* a má všechny právní účinky doručeného správního rozhodnutí.²⁹ Vychází z předpokladu, že správní orgány rozhodují v souladu s právem a principem legality a dodržují právem stanovené postupy. Úprava nastavená tímto způsobem motivuje úřední

²⁶ zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

²⁷ Poskytovateli informací zde již nejsou všechny veřejnoprávní subjekty a právnické osoby ovládané orgány veřejné správy, ale pouze orgány státní správy, územně samosprávné celky, veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky a subjekty, které dle zvláštního zákona vykonávají v oblasti veřejné správy působnost vztahující se přímo nebo nepřímo k životnímu prostředí.

²⁸ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. května 2008, sp.zn. 9 Afs 203/2007

²⁹ DUDA, Milan. *Fikce negativního rozhodnutí* [online]. Spravni.juristic.cz, 11. června 2001 [cit. 4. března 2013]. Dostupné na <<http://spravni.juristic.cz/78249/clanek/spravni2.html>>.

osoby projednat a rozhodnout danou záležitost ve lhůtě stanovené zákonem. Přičemž druhou stranu mince představuje možnost selhání nebo liknavosti administrativního aparátu a vznik rozhodnutí v rozporu s právem. Některá rozhodnutí mohou v důsledku fikce pozitivního rozhodnutí ve spojení s jednáním odporujícím etickému kodexu, interním směrnícím nebo právnímu předpisu zasáhnout do práv a oprávněných zájmů jiných subjektů.

Příkladem uvedu možnost výkonu základních lidských práv a svobod prostřednictvím práva shromažďovacího, které v zákoně³⁰ v ustanovení § 11 stanovuje povinnost informovat příslušný orgán o záměru uspořádat shromáždění občanů a současně je stanoveno správnímu orgánu rozhodnout v zákonem stanovených intencích, přičemž případná nečinnost správního orgánu vede k tzv. fikci vydání pozitivního rozhodnutí uvedenou v ustanovení § 11 odst. 2) poslední věta ve znění: „Pokud úřad ve lhůtě uvedené v odstavci 1 (tří denní lhůtě) nevyvěsí písemné vyhotovení rozhodnutí na své úřední desce, může svolavatel shromáždění uspořádat.“

V této souvislosti uvádím rozdíl mezi nečinností správního orgánu vědomou a nevědomou. Vědomá nečinnost je případem, kdy orgán vědomě nevydá rozhodnutí se záměrem, aby nastala fikce pozitivního rozhodnutí, přičemž se předpokládá, že využívá svého oprávnění správní diskrece a na základě opodstatnění nevydá rozhodnutí, protože by suploval nadbytečně účinky předvídané zákonem. Nevědomá nečinnost správního orgánu představuje jednání, kdy správní orgán realizuje svou pravomoc způsobem odporujícím zákonu, jde spíše o nekonání než konání. Je-li obsahem právní normy povinnost správního orgánu konat a správní orgán v rozporu s touto úpravou pro liknavost nečiní anebo v situaci předpokládané správní diskrece není výsledkem realizovaného správního uvážení, nelze mluvit o nečinnosti správního orgánu vědomé, nýbrž dochází k porušení zákona a mluvíme o nezákonné nečinnosti správního orgánu.³¹

4.3 Nezákonná nečinnost správního orgánu

Tato část navazuje na nečinnost veřejné správy a z pohledu pozitivního práva představuje rozpor se stavem předvídaným zákonem. Zásadně se jedná o protiprávní stav, který zasahuje do ústavně zaručených práv a svobod. Konkrétně se jedná o porušení čl. 87 odst. 1) písm. d) Ústavy ČR „zásah orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních

³⁰ zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů

³¹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. 2. vydání. Praha: Leges, 2012. 37 s.

lidských práv a svobod“.³² Ústavní soud svým nálezem ÚS 116/96 interpretuje nečinnost orgánů státní moci extenzivně a ukládá příslušným orgánům, aby ve věci jednaly bez zbytečných průtahů ve smyslu ustanovení čl. 38 odst. 2) LZPS³³. Identický postup se vztahuje i k projednání a rozhodování záležitostí regulovaných správním řádem.

Dochází k porušení zásady zákonnosti a nastolení libovůle správního orgánu, která v demokratickém právním státě nemá oporu a není tolerována. Současně toto nelegální pasivní jednání správního orgánu porušuje princip dobré správy jako služby veřejnosti. Zákodárce takové jednání v české veřejnoprávní realitě očekává a vložil za účelem předcházení tohoto nežádoucího stavu opatření s cílem zabránit výskytu a současně stanovuje procesní postup, který má případnou realizaci tohoto stavu napravit. Podrobněji se otázkou, zda současné opatření stanovené v zákoně je dostatečné, budu zabývat později.

³² ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava, ve znění pozdějších předpisů

³³ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 705 s.

5 Ochrana před nezákonnou nečinností správního orgánu

Právní řád obsahuje široké spektrum prostředků s cílem zabránit vzniku nežádoucího protiprávního stavu správního orgánu – nečinnosti. Konkrétní aplikovatelné prostředky pro případ nečinnosti nalezneme napříč všemi právními odvětvími. Upřednostníme při výkladu prostředky vyplývající ze správního řádu, ale neopomineme ani související prostředky ochrany před nečinností regulované jinými právními předpisy. Přínos v problematice nečinnosti orgánů veřejné správy má judikatura soudů. Ústavní soud v této záležitosti zaujal pevné stanovisko a postavil se jako nejvýznamnější interpretační právní autorita svou judikatorní činností proti průtahům a liknavosti správních úředníků. Judikatura vycházející z činnosti Ústavního soudu zavazuje všechny subjekty veřejné správy, protože jejich činnost musí být v souladu s principem legality.

5.1 Ochrana před nečinností obecně

Nejobecnějším nástrojem ochrany před nečinností správního orgánu je stanovení závazných lhůt pro vydání rozhodnutí nebo jiného správního aktu. Podobná otázka byla řešena už v roce 1930 na III. sjezdu československých právníků. Nečinnost správních úřadů by byla od základu odstraněna, kdyby otázky řešené veřejnými úřady byly upraveny legislativně dokonalými právními normami.

Problém nečinnosti správního orgánu může vzniknout především v souvislosti s nedodržením lhůty stanovené pro jednání správního orgánu. Zcela pomíjíme otázku efektivity a věcné správnosti jednání správního orgánu, k napravení a přezkoumání vad této povahy slouží jiné právní prostředky nápravy protiprávního stavu, např. odvolání. Považujeme za ně případy překročení časového úseku určeného závazným právním předpisem procesní povahy.

5.1.1 Porušení lhůt

Regulace časového úseku může být upraveno legálním termínem s různou intenzitou určitosti. Lhůta může být určena konkrétním počtem dní, hodin, měsíců, anebo může být stanovena neurčitě. Zákonodárce v této spojitosti užívá termínu „bez zbytečného odkladu“ nebo v tzv. „přiměřené lhůtě“. V návaznosti k výše zmíněnému uvedeme myšlenku K. Frumarové, kdy lze nezákonnou nečinnost správního orgánu z hlediska charakteru nedodržení

lhůt rozdělit na průtahy a absolutní nečinnost správního orgánu.³⁴ Přestože obě pojetí překročení lhůt představují totožný následek, diferencují se svou povahou značným způsobem. Při průtazích dochází k opožděné realizaci výkonu pravomoci správního orgánu, správní akt je vydán po zákonem stanovené lhůtě. Problém nastane, je-li lhůta uvedena neurčitě, poté se musíme přiklonit k výkladu stanovenému judikaturou nebo lze se řídit i interními směrnici platnými pro pověřené osoby příslušného správního orgánu, které vyplývají ze vztahu nadřízenosti a podřízenosti.³⁵ V případě, že příslušný správní orgán je povinen konat, ale nekoná, pak se jedná o nečinnost absolutní. V praxi lze na obdobný případ narazit v situaci, kdy správní orgán má povinnost zahájit správní řízení z moci úřední.

Odlišnost v obou uvedených formách existuje. Z pohledu účastníka řízení je rozdíl, zda správní úřad vydá rozhodnutí po zákonem stanovené lhůtě, anebo nekoná vůbec. Přesto k zásahu do právní sféry dotčených subjektů dochází v obou případech v různé intenzitě.

5.2 Ochrana před nečinností podle ustanovení § 80 správního řádu

Ustanovení § 80 správního řádu specifikuje ochranu poskytovanou správním řádem. Představuje stěžejní základ úpravy a hlavní garanci poskytovanou na úrovni správního řízení. Ochrana před nečinností se vztahuje jak na řízení na prvním stupni, tak na řízení odvolací, na nečinnost správních orgánů v souvislosti s mimořádnými opravnými prostředky, ale také na nečinnost správních orgánů při postupech podle části čtvrté, páté a šesté.³⁶ Tvoří základ i pro potencionální následné řízení u soudního orgánu, přičemž se vychází z ustanovení § 79 zákona č. 150/2002 Sb.,³⁷ požadavku vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti stanovených právním předpisem pro řízení u správního orgánu a možnosti domáhat se uložení povinnosti správnímu orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo učinit zákonem předvídaný právní úkon. Ochrana veřejných subjektivních práv soudní cestou má subsidiární charakter ve vztahu k ochraně poskytované v rámci správního řízení. V této souvislosti judikoval Nejvyšší správní soud, že „před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je v řízení vedeném podle správního řádu vždy třeba nejprve vyčerpat procesní prostředky

³⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. 2. vydání. Praha: Leges, 2012. 38 s.

³⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. srpna 2007, sp. zn. 7AfS 45/2007. Nejvyšší soud stanovil vázanost podřízeného subjektu jednat důsledně v souladu se zněním vnitřní směrnice vydané nadřízeným orgánem v záležitostech Ministerstva financí České republiky a podřízených finančních úřadů. Dle mého názoru analogicky mají vnitřní předpisy vydané v rámci uplatnění pravomoci např. Ministerstva vnitra ČR stejné účinky jako v systému nadřízenosti a podřízenosti v rámci pravomoci Ministerstva financí ČR, přestože se obě řídí odlišnými procesními předpisy, viz daňový řád.

³⁶ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, 691 s.

³⁷ zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

ochrany proti nečinnosti ve správním řízení, kterým je návrh nadřízenému správnímu orgánu dle § 80 odst. 3) správního řádu“.³⁸ Nutno zdůraznit, že soud v této věci poněkud nešťastně omezuje poskytnutí ochrany iniciativě účastníka řízení a zapomíná, že oprávněným subjektem nadaným právem učinit úkony za účelem ochrany proti nečinnosti může být sám nadřízený správní orgán.

Právně-filozofický základ ustanovení spatřujeme v zásadě rychlosti a procesní ekonomie upravené v ustanovení § 6 správního řádu, přičemž se nevztahuje omezeně pouze na tzv. formální správní řízení, ale na všechny procesní postupy upravené správním řádem³⁹. Zasahuje nad to i do řízení sloužících k přezkumu vydaných rozhodnutí. Úpravu může dotčený subjekt aplikovat v rámci opravných a dozorčích řízení. Rozšiřuje se ve smyslu ustanovení § 177 odst. 1) správního řádu na případy, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád neaplikuje, přesto neobsahuje právní základ postupu odpovídající alespoň základním zásadám činnosti správního orgánu. Upravený prostředek ochrany proti nečinnosti lze charakterizovat jako univerzální.

Co do obsahu poskytované ochrany nepředstavuje ustanovení § 80 komplexní právní ochranu, ale ve spojení se souvisejícími ustanoveními ho lze považovat za nejucelenější a nejpodrobnější prostředek ochrany proti nečinnosti správního orgánu. Činí rozdíly mezi správním řízením zahájeným *ex officio* nebo na žádost subjektu oprávněného podat návrh na zahájení řízení. Svěřuje nadřízenému správnímu orgánu možnost k uplatnění správní diskrece v některých otázkách zákonem upravených. Lze uzavřít obecnou charakteristiku tvrzením, že § 80 tvoří základ dostupné ochrany před nečinností správních orgánů v systematické správního řádu, přičemž logicky navazuje na ustanovení upravující procesní postup správního orgánu a ustanovení stanovující časový úsek k obligatornímu výkonu činnosti správního orgánu.

5.2.1 Podmínky uplatnění prostředku ochrany - lhůty

Kdyby vykonávaly správní orgány agendu jim svěřenou v souladu se zákonem, pak by realizace jejich úkolů dle pozitivního práva měla vést k latentnosti ustanovení § 80. Nicméně negativní zkušenosti účastníků řízení a případná nutnost nastolení právního stavu vedly k hledání řešení, které by vedlo k ukončení nežádoucího stavu.

Podmínkou aplikace § 80 je nečinnost správního orgánu spočívající v nevydání rozhodnutí v zákonné lhůtě. Není stanoveno odkazem na konkrétní časový úsek. Vycházíme primárně ze subsidiarity ustanovení správního řádu a není-li zvláštním zákonem stanovena

³⁸rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. října 2007, sp. zn. 7 Ans 1/2007

³⁹JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 25

jiná lhůta k vydání rozhodnutí, aplikujeme ustanovení § 71 správního řádu, popř. ustanovení § 6, zásadu rychlosti řízení.

Správní orgány jsou povinny jednat takovým způsobem, aby rozhodnutí bylo vydáno bez zbytečného odkladu. Vylučujeme logicky záležitosti neaktivity, s nimiž zákonodárce spojuje právní účinky rozhodnutí, nazvané negativní či pozitivní fikce rozhodnutí. Je třeba si uvědomit, že ustanovení § 71 se vztahuje nejen na prvostupňová správní řízení, ale na všechna řízení vedená podle správního řádu⁴⁰, neexistuje-li odchylná procesní úprava.⁴¹ Z hlediska funkční příslušnosti lze uplatnit prostředek ochrany proti nečinnosti i v rámci odvolacího řízení a v souvislosti s mimořádnými opravnými prostředky.

5.2.2 **Zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí**

Základním vodítkem pro správní orgány je vydat rozhodnutí či učinit jiný úkon bez zbytečného odkladu. Toto pravidlo je stanoveno v § 71 odst. 1) správního řádu. Co si ovšem představit pod pojmem „bez zbytečného odkladu“ záleží již na uvážení onoho správního orgánu, který ve věci rozhoduje. Nemůže však zanedbat tento neurčitý právní pojem, neboť pokud nevydá rozhodnutí bezodkladně, může dotčená osoba využít institut ochrany před nečinností dle § 80 správního řádu.⁴²

Z hlediska stanovení konkrétní délky lhůt je relevantní pro nečinnost správního orgánu odst. 3) § 71, určující jako základní časový úsek lhůty 30 dní. Jedná se o konkrétní vymezení doby, během níž je správní orgán povinen vydat rozhodnutí. Vzhledem k různorodosti druhů správních řízení a náročnosti jednotlivých typů řízení bylo by neúměrné omezit se na stanovení konkrétní lhůty bez možnosti prodloužení. Zákon situace samozřejmě předvídá a umožňuje správnímu orgánu využít oprávnění lhůtu pro učinění právního úkonu majícího povahu vydání rozhodnutí automaticky prolongovat.

Nejasné zůstává, zda právo prodloužit lhůtu k vydání rozhodnutí se vztahuje pouze na případy uvedené v zákoně, konkrétně § 71 odst. 3) písm. a) a b), anebo se jedná o demonstrativní výčet, který může být rozšířen. Současně uvádím i neurčitý právní pojem „zvlášť složitý případ“ opravňující k prodloužení lhůty. Mám za to, že se jedná o výčet taxativní, který nelze vykládat extenzivním způsobem s ohledem na zásadu zákonnosti a povahu správního řádu jako procesního předpisu. Dojde-li k prodloužení lhůty, neznamená to, že je dána správnímu orgánu celá lhůta k učinění právního úkonu, naopak by měl správní

⁴⁰JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, 240 s.

⁴¹zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů – v ustanovení § 262 vymezuje vztah ke správnímu řádu následovně „Při správě daní se správní řád nepoužije“.

⁴²FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. 2. vydání. Praha: Leges, 2012. s. 54-55.

orgán využít přidaný časový úsek maximálně efektivně a vydat rozhodnutí ihned po odpadnutí důvodu, který vedl k prolongaci, a to v souladu se zásadou rychlosti řízení vyžadující učinit tak bez zbytečných průtahů. Přestože neexistuje definice blíže určující obsah pojmu „bez zbytečných průtahů“, můžeme interpretovat jeho obsah komparací soudní judikatury. Nelze očekávat stanovení termínu, který by určoval, do kdy musí rozhodnutí být vydáno. V této souvislosti se ke každé záležitosti přistupuje subjektivně, ale soudní judikatura se přiklání k jednoduchému označení určité lhůty, jež byla potřebná k vydání rozhodnutí způsobem stanovujícím postup správního orgánu, a to jako nezákonnou či v souladu se zákonem.⁴³ Přičemž uvedené řešení je přijaté širší veřejností a z hlediska praxe hodnoceno jako dostačující.

5.2.3 Subjekty oprávněné k poskytnutí ochrany před nečinností správního orgánu

Opatření proti nečinnosti podle ustanovení § 80 jako prostředek ochrany proti nečinnosti může být uplatněn na základě žádosti dotčeného subjektu, zpravidla za něj budeme považovat účastníka řízení, anebo na základě úřední činnosti nadřízeného správního orgánu, za podmínek stanovených správním řádem a zmíněných výše. Správní řád obsahuje tři skutkové podstaty vedoucí k aplikaci opatření proti nečinnosti stanovených v § 80 odst. 4), přičemž všechny pracují s termínem nadřízeného správního orgánu, který je blíže legálně definován v ustanovení § 178.⁴⁴ Přesto musím podotknout, že v praxi se může vyskytnout velké množství případů nepokrytých legálním procesním postupem a vyžadujících naopak interpretaci zákona za účelem poskytnutí dostatečné ochrany zákonitosti.

Nevykoná-li nadřízený správní orgán povinnost postupovat *ex offio*, je účastník správního řízení legitimován podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti správního orgánu. Zákonodárce primárně přenáší povinnost učinit úkony sloužící svoji povahou k zabránění kontinuálního trvání protiprávního stavu na nadřízené správní orgány. Lze zde najít určitou snahu udržet tvář a dodržet princip zákonitosti v rámci hierarchie veřejné správy. Teprve v okamžiku, kdy orgánu rozhodujícímu v řízení uplyne lhůta pro vydání rozhodnutí, přijde na řadu iniciativa účastníka řízení. Zákon operuje s dikcí: „*Po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník.*“⁴⁵ Termín rozhodnutí v této souvislosti musíme vykládat extenzivně, nemusí se jednat o rozhodnutí,

⁴³nález Ústavního soudu ze dne 4. července 2001, sp. zn. II. ÚS 225/01 - v odůvodnění uvádí, že věc nebyla vyřízena bez zbytečných průtahů, což zakládá porušení čl. 38 odst. 2 Listiny, jestliže správní orgán neučinil v řízení žádného úkonu po dobu více jak 9 měsíců.

⁴⁴Nadřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor.

⁴⁵ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

jehož povaha vyplývá ze správního řádu, ale o jakýkoliv správní akt, který má být předvídatelným následkem určitého řízení upraveného správním řádem nebo jiným zvláštním zákonem.

Zajímavá je otázka týkající se povahy úkonu účastníka řízení, jež je označen zákonem jako „žádost“. Jedná se o správní úkon účastníka řízení *sui generis* anebo musí odpovídat požadavku návrhu na zahájení řízení podle ustanovení § 44? Otázka je důležitá zejména z pohledu vázanosti správního orgánu petitem, zda má manévrovací prostor a může uplatnit diskreční pravomoc, anebo se musí řídit v návrhu stanoveným požadavkem. Sládeček charakterizuje žádost jako kvalifikovaný podnět, kterým se musí nadřízený správní orgán zabývat, a pokud ho akceptuje, zahájí řízení *ex officio*.⁴⁶ Pokud podnětu nevyhoví, vydá procesní rozhodnutí a usnesením návrh zamítne⁴⁷. Odlišný názor zastává odborná veřejnost a považuje žádost za návrh na zahájení řízení v souladu s principem dispoziční zásady⁴⁸. S žádostí spojují specifické právní účinky, povinnost vypořádat se návrhem a vydat rozhodnutí. Dle názoru autora této práce jsou přípustné obě možnosti, mají ve vztahu k zamýšleným následkům stejný obsah. Měl by být sledován záměr, ochrana zásady zákonnosti, nikoliv formální hledisko posuzování povahy žádosti, ale její obsah. Vycházíme z předpokladu, že žádost je určitá a srozumitelná a je z ní patrné, čeho se žadatel domáhá.

Máme za to, že nadřízený správní orgán má povinnost, jsou-li splněny podmínky zahájit řízení, vydat rozhodnutí a uplatnit jedno z opatření, která mu správní řád v ustanovení § 80 nabízí. Nebo musí vydat usnesení s odůvodněním, že nejsou splněny podmínky pro aplikaci ustanovení § 80. V této souvislosti má úlohu dozorčího orgánu, který kontroluje dodržení zásady zákonnosti podřízeného správního orgánu. Nadřízený správní orgán v obou zmíněných případech musí provést činnost směřující k progresu v jednání v dotčené záležitosti. V opačném případě by se uplatnila ve vztahu k pasivnímu jednání nadřízeného správního orgánu analogicky ochrana proti nečinnosti pro liknavost zasáhnout a učinit dostupná opatření proti nečinnosti.

Druhou možností předvídanou zákonem je učinění úkonů nadřízeného správního orgánu z moci úřední. Gramatickým výkladem dojdeme k závěru, že nadřízený správní orgán má primárně činit opatření z úřední povinnosti. Předpokladem je účinný dozor nad řízeními a činnostmi podřízených správních orgánů, což z praktického hlediska nelze vykonávat

⁴⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. Nečinnost správního orgánu a návaznost soudní ochrany. *Správní právo*. 2007, č. 6, s. 400.

⁴⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. Nečinnost správního orgánu a návaznost soudní ochrany. *Správní právo*. 2007, č. 6, s. 400.

⁴⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. 2. vydání. Praha: Leges, 2012. 77 s.

bezchybně. Výše nastíněná možnost nevylučuje možnost aplikovat ochranu proti nečinnosti vůči nadřízenému správnímu orgánu, subjektu, který je povinen zabránit nastolení tohoto protiprávního stavu a který tak sám neučinil. Případ může nastat pouze za předpokladu, že dotčený správní orgán má nad sebou v hierarchii veřejné správy nadřízený subjekt. V opačném případě se může účastník správního řízení domáhat ochrany proti nečinnosti za podmínek stanovených zákonem v rámci správního soudnictví.

Příčemž nelze zapomínat, že musí být vyčerpány všechny dostupné prostředky ochrany proti nečinnosti a že v některých případech mohou vzniknout odůvodněné pochybnosti ve věci výkladu zejména předpisů stanovujících vztahy nadřízenosti a podřízenosti jednotlivých správních orgánů anebo ústředních správních orgánů. Máme na mysli především zvláštní odvolací prostředek upravený správním řádem, který směřuje k osobě stojící v jeho čele – rozklad, v jehož realizaci ve věci ochrany proti nečinnosti nastává absurdní situace, kdy si sám ústřední správní orgán nařizuje konat.

Sporné je zejména postavení osoby stojící v čele ústředního správního orgánu, která *de iure* tvoří stále jeho součást a nikoliv subjekt stojící nad správním orgánem⁴⁹. Rozhodnutí Krajského soudu v Brně uvádí, že „není nutné využít ochranu proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, i kdyby se účastník řízení domáhal toho, aby správní orgán sám sobě uložil povinnost „být činným“ a ve vztahu k sobě samotnému její splnění kontroloval, a tím vyvolával dojem, že „sám sebe uposlechl“. Jednalo by se nejvýše o formální naplnění litery zákona. Nijak by se neprojevilo ve faktickém postěžování si na podřízený správní orgán a očekávání nápravy z pozice nadřízené autority, a tím skutečné pomoci žalobci, k níž má směřovat“⁵⁰. Výkladem docházíme ke skutečnosti, že devolucí záležitosti k nadřízenému správnímu orgánu je sledován úmysl, aby ochranu poskytnul účinně nadřízený orgán, subjekt odlišný od orgánu z povahy věci pasivně rozhodujícího. Soud se svým přístupem oprostil od formálně gramatické interpretace a zaměřil se na nalezení skutečného *ratio legis*, čemuž odpovídá fakticky postavení institutu ochrany proti nečinnosti v zákoně, mající za účel napravit protiprávní stav.

5.2.4 Skutkové podstaty podle ustanovení § 80 odst. 2)

Správní řád upravuje zvláštní skutkové podstaty, které stanovují povinnost nadřízeného správního orgánu realizovat výkon činnosti - opatření, sledující dosažení ochrany účastníků řízení. Základní skutková podstata upravená v odst. 1) byla zmíněna a rozebrána

⁴⁹VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, 693 s.

⁵⁰rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 1. července 2008, sp. zn. 62 Ca 39/2008

výše, zaměřím se na specifika ostatních, která mají za úkol posílit ochranu a jistotu účastníků řízení a rozšířit akční rádius nadřízeného správního orgánu.

Ve smyslu ustanovení § 80 odstavce 2) je nadřízený právní orgán povinen učinit opatření, jestliže kompetentní správní orgán nerozhodl do 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o věcech odůvodňujících zahájení řízení. Nezákonnost postupu správního orgánu spočívá ve skutečnosti, že nezahájil řízení z moci úřední, přestože tak učinit měl. Zpravidla nelze aplikovat ustanovení § 80 odst. 3), které opravňuje účastníka řízení konat kroky směřující k ochraně proti nečinnosti z důvodu, že dosud nebylo zahájeno řízení a tudíž zde žádný účastník není. Na druhou stranu nemůžeme vyloučit možnost, aby nadřízený správní orgán konal na základě podnětu veřejnosti. Podnět nelze pokládat za návrh na zahájení řízení. Správní orgán obligatorně přijímá podněty ve smyslu ustanovení § 42 za účelem zahájení řízení, jestliže dospěje svou úvahou k tomuto závěru. V této souvislosti nemůžeme jednoznačně určit počátek lhůty. Za předpokladu, že byl podán podnět k zahájení řízení z moci úřední, správní řád stanovuje právo, aby správní orgán sdělil do 30 dnů způsob, jakým se s ním vypořádal. Původce předchozího podnětu může tedy opětovně iniciovat podání podnětu nadřízenému správnímu orgánu. V jiném případě je skutečnost nadřízenému správnímu orgánu zastřena a musel by se zaměřit na kontrolu podatelny správního orgánu, kontrolu spisu⁵¹ anebo stanovit vnitřním předpisem postup, jak mu budou předkládány úplné informace o činnosti podřízeného správního orgánu. Nezpochybnitelnou podmínkou k zahájení řízení je uplynutí lhůty 30 dní, po které může začít postupovat v souladu s § 80 a napravit nezákonný stav realizací opatření nabízených správním řádem.⁵²

5.2.5 Skutkové podstaty podle ustanovení § 80 odstavce 3)

Ustanovení podstatným způsobem rozšiřuje okruh případů, kde může nadřízený správní orgán uplatnit svoji pravomoc ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti. Přestože činí realizaci oprávnění závislou na podmínce s ohledem na neurčitost pojmů, nelze exaktním způsobem stanovit konkrétní limity. Proto stanovuje poměrně široký manipulační prostor pro uplatnění správní diskrece.

Dikce zákona stanovuje, že „opatření proti nečinnosti může nadřízený správní orgán učinit v případě, kdy je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo zahájit řízení z moci úřední anebo

⁵¹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. 2. vydání. Praha: Leges, 2012. 75 s.

⁵² VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, 699 s.

v řízení řádně pokračovat“.⁵³ V poměru k ustanovení § 80 odst. 2) se jedná o speciální skutkovou podstatu, která se uplatní za předpokladu, že nadřízený správní orgán anticipuje skutečnost spočívající v nedodržení lhůty k vydání správních aktů předvídaných zákonem. Činí tak na základě vlastních poznatků získaných svou činností nebo zkušenostmi, přičemž musí zohlednit specifika dotčené záležitosti. V opačném případě by mohl být neoprávněný zásah do pravomoci věcně a místně příslušného správního orgánu posuzován jako porušení zásady legality, spočívající například v účelné atrakci věci z důvodu ovlivnění výsledku rozhodnutí. Evropský soud pro lidská práva ve své praxi zohledňuje při posuzování žalob na ochranu proti nečinnosti správního orgánu více aspektů souvisejících s průběhem vadného řízení. Blíže judikuje v této věci, že se přihlíží k chování stěžovatele, jednání správního orgánu a neopomíjejí se při posuzování záležitosti následky, které rozhodnutí přinese stěžovateli.⁵⁴

Na obsah práv můžeme nahlížet také z praktického pohledu, kdy sám správní orgán v předstihu informuje nadřízený správní orgán, že nemá prostředky nebo kapacitu k efektivnímu vyřešení věci, a z toho důvodu z vlastního podnětu učiní opatření spočívající v informování nadřízeného správního orgánu o zmíněných nedostatcích, které mají povahu okolností, z nichž zjevně vyplývá, že nebude moci učinit předvídaný správní úkon. Podnět směřuje například k prolongaci lhůt k vyřešení záležitosti v souladu se zásadou legality.⁵⁵

Vyloučena není ani vlastní iniciativa podřízeného správního orgánu, který předvídá vzhledem k okolnostem případu pozdější nevyhnutelnou realizaci institutu ochrany proti nečinnosti a předejde ji uvedeným způsobem. Případné využití tohoto institutu nemusí být za všech okolností považováno za způsob nápravy nebo mít fakticky povahu „trestu“ uděleného nadřízeným správním orgánem.

V opačném případě při aplikaci ustanovení odstavce 3) bude muset brát správní orgán v úvahu relevantní skutečnosti pro posouzení věci a poměřovat vedle zásady rychlosti a hospodárnosti řízení i zásadu legality, zásadu rovnosti, zásadu právní jistoty a legitimního očekávání. Nadřízenému správnímu orgánu nezbude jiná možnost než zvážit, nelze-li stejného výsledku dosáhnout i méně formálním nebo méně intenzivním zásahem.

⁵³zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 80 odst. 3) věta první

⁵⁴rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. června 2000 sp. zn. 30979/96, case Frydlander vs. Francie

⁵⁵VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, 700 s.

5.3 Konkrétní typy opatření podle § 80

Ustanovení § 80 se neomezuje pouze na úpravu skutkových podstat zakládajících oprávnění nadřízeného správního orgánu zasáhnout v případě naplnění skutkové podstaty nečinnosti správního orgánu anebo anticipované nečinnosti, nýbrž stanovuje i taxativní výčet opatření, která slouží k realizaci výkonu dozorcí činnosti a nápravě nezákonného stavu.

Opatření představuje konkrétní prostředek, který je dán k dispozici správnímu orgánu a má za účel poskytnout podporu při odstranění nezákonného stavu. Přičemž cílem je aplikace konkrétního opatření, které nabízí správní řád a z nich může nadřízený správní orgán na základě správního uvážení ve světle okolností případu vybrat nejvhodnější instrument, aby bylo dosaženo očekávaného stavu.⁵⁶

5.3.1 Prostor správního orgánu k užití libovolného opatření ochrany proti nečinnosti

Vrátím-li se zpět k problematice závaznosti nadřízeného správního orgánu žádostí o poskytnutí ochrany před nečinností správního orgánu upravenou v ustanovení § 80 odstavce 3) poslední věta, a to ve vztahu k obsahu žádosti stanovující požadavek aplikace konkrétního opatření proti nečinnosti, naskytne se otázka, zda je jí správní orgán vázán či nikoliv. Dospěla jsem k závěru, že žádost lze charakterizovat jako úkon *sui generis*, který má podstatné prvky návrhu na zahájení řízení a pokud je neobsahuje, ale je určitý a srozumitelný, musí správní orgán poskytnout ochranu před nečinností správního orgánu. Podstatou je zda má nadřízený správní orgán prostor pro správní diskreci ve věci realizace konkrétního opatření, anebo zda tento prostor omezuje stanovení požadavku v žádosti podané účastníkem řízení.

Vedral se přiklání k názoru, že správní orgán je žádostí stanovenou v petitu vázán a musí se řídit předmětem řízení, který vyplývá z obsahu žádosti. Vychází z předpokladu, že žádost má povahu návrhu na zahájení řízení a striktně vymezuje předmět řízení, přestože se dle autora této práce jedná spíše o závazný podnět, kterým se správní orgán musí zaobírat a buď aplikovat prostředek nápravy nabízený správním řádem s cílem dospět k zákonem předvídanému stavu, nebo ho usnesením zamítnout. Rozdílné názory se ztotožňují s myšlenkou, že „výběr nejvhodnějšího opatření činí správní úřad v rámci správního uvážení a není při tom vázán obsahem žádosti účastníka“.⁵⁷ Názor se zastává neformálního přístupu k ochraně před nečinností správního orgánu a současně neodporuje zásadě rychlosti a

⁵⁶VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, 702 s.

⁵⁷ČERNÝ, Pavel. DOHNAL, Vítězslav. KORBEL, František. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde, 2006, 241 s.

hospodárnosti řízení, protože odmítá nadbytečnou administrativní činnost, která vyplývá z předchozího stanoviska zastávaného Vedralem, a zaměřuje činnost správního orgánu k efektivnímu poskytnutí ochrany prostřednictvím realizace konkrétních opatření. Kolman⁵⁸ se k této záležitosti vyjádřil ve smyslu zastávce formalistického přístupu a obhájce těžkopádné veřejné správy, kdy se přiklonil k řešení, jež respektuje názor účastníka řízení k aplikaci konkrétního opatření. Ne zvolí-li účastník řízení vhodné opatření, musí se nadřízený správní orgán vypořádat s žádostí v odůvodnění a odmítnout žádost rozhodnutím. Žádost přetransformuje na podnět podle ustanovení § 80 odst. 1) a pokračuje v řízení z úřední povinnosti, poté realizuje nejvhodnější opatření směřující k zabránění nezákonného stavu.

5.3.2 Opatření - příkaz

Nejmírnější a nejčastější formou opatření proti nečinnosti je příkaz nadřízeného správního orgánu směřující v rámci hierarchie veřejné správy k funkčně podřízenému správnímu orgánu, kterému se stanovuje povinnost učinit nějaký úkon vedoucí k nápravě vadného stavu. Otázka formy takového příkazu není zákonem stanovena a zpravidla se její úpravou nezabývá ani správní řád. Lze se tedy dohadovat, jakou formou musí být příkaz učiněn. Logicky by se mělo učinit formou individuálního správního aktu, kterým nadřízený orgán přikazuje provést potřebné opatření ke zjednání nápravy.⁵⁹ Jiní autoři se přiklání k myšlence, že musí být učiněno prostřednictvím správního aktu, usnesením, a to z důvodu problematického právního vztahu mezi orgány. Vycházejí z předpokladu, že nemusí být vždy vztah určen přímočaře, nemusí být založen na řídicím vztahu, respektive se může jednat pouze o vztah založený na dozorové nebo pověřovací pravomoci, a v takovém případě neexistuje povinnost správního orgánu učinit potřebná a vyžadovaná opatření ve vztahu k projednávané a rozhodované věci. Na základě této myšlenkové konstrukce musí být příkaz proveden formou oficiálního správního aktu.⁶⁰

Příkaz musí z obsahového hlediska splňovat náležitosti formálního správního aktu a současně stanovovat lhůtu, ve které musí správní orgán učinit potřebná opatření. Současně má za povinnost brát v úvahu praktické okolnosti věci, které ať přímo nebo nepřímo souvisejí s projednávanou věcí, zejména chování účastníků řízení nebo složitost věci.⁶¹ Obsah ukládaného příkazu zmíněným kritériím musí odpovídat a korespondovat s průběhem dotčené

⁵⁸ KOLMAN, Petr. *Ochrana před nečinností ve správním řízení* [online]. Pravníradce.ihned.cz, 19. srpna 2008 [cit. 20. března 2013]. Dostupné na < http://www.pravniradce.ihned.cz/c4-10077470-31790190-F00000_d-ochrana-pred-necinnosti-ve-spravnim-rizeni>.

⁵⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. 2. vydání. Praha: Leges, 2012. 81 s.

⁶⁰ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 258 s.

⁶¹ rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 3. 8. 2004 sp. zn. I. ÚS 332/2004

záležitosti, zpravidla se bude jednat o stanovení specifických kroků, které bude muset správní orgán učinit.

5.3.3 Opatření – převzetí věci

Druhé opatření upravené správním řádem je převzetí věci nadřízeným správním orgánem formou usnesení a vydání rozhodnutí namísto nečinného správního orgánu. Tento postup bývá nazýván odborně atrakce. Rozdíl mezi atrakcí a devolucí spočívá ve stanovení působnosti nikoliv ze zákona, ale o přenesení rozhodování na nadřízený správní orgán na základě zákona.

Z toho důvodu musí být možnost využití atrakce omezena na nejnutnější případy, protože zasahuje do kompetence správního orgánu. Svoji povahou se jedná o subsidiární instrument ochrany proti nečinnosti, který může využít nadřízený správní orgán v případech, které vzhledem k okolnostem vyžadují projednání orgánem, který disponuje dostatečně odborným aparátem, a to z hlediska kvality a kvantity. Podle judikatury nelze nárokovat uskutečnění atrakce.⁶² Každý případ musí být posuzován zvlášť a přinést očekávané výsledky. Jestliže tedy lze předvídaného cíle dosáhnout aplikací jiného prostředku, dostane přednost před atrakcí.

Aplikace atrakce je fakticky omezena také v rámci hierarchie veřejné správy. Přímým důsledkem je odvalení funkční příslušnosti *ad hoc* na nadřízený správní orgán, který rozhoduje a projednává záležitost jako orgán prvostupňový. Odvolacím orgánem bude jeho nadřízený orgán ve smyslu § 178 správního řádu. Bude-li nadřízeným správním orgánem, který atrakci realizoval, ministerstvo⁶³ anebo ústřední správní orgán, nebude z povahy uplatnitelný v případech jejich nečinnosti obdobný prostředek ochrany proti nečinnosti.⁶⁴

Tento prostředek opatření proti nečinnosti nelze aplikovat proti orgánům územních samosprávních celků při výkonu samostatné působnosti s ohledem na ústavně garantované právo obcí a krajů na samosprávu. Sládeček dodává, že nepodléhá žádnému „vyššímu“ správnímu orgánu.

5.3.4 Opatření – pověření jiného správního orgánu

Oprávnění nadřízeného správního orgánu pověřit rozhodnutím a projednáním věci jiný správní orgán, který je věcně příslušný pro vydání rozhodnutí a nachází se v jeho správním

⁶² rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2010 sp. zn. 8 Ans 3/2009

⁶³ zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. 2. vydání. Praha: Leges, 2012. 81 s.

obvodu.⁶⁵ Dochází k delegaci vyřízení záležitosti na jiný správní orgán na stejné vertikální úrovni v rámci hierarchie veřejné správy. Obdobně jako u atrakce nelze aplikovat toto opatření v rámci orgánů územních samosprávných celků s ohledem na ústavní oprávnění vykonávat ji v tzv. samostatné působnosti.

5.3.5 Opatření – prodloužení lhůty k vydání rozhodnutí

Poslední opatření upravené v ustanovení § 80 odst. 4) písm. d) stanovuje nadřízenému správnímu orgánu oprávnění usnesením přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, jestliže lze důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci, a lze tímto rozhodnutím očekávat pro účastníky výhodnější postup.

Prolongace může být uplatněna pouze za splnění podmínek stanovených v zákoně.⁶⁶ Determinován je důvodným předpokladem, že správní orgán v přiměřené, prolongované lhůtě vydá rozhodnutí ve věci. Musí jít o prodloužení dostatečně naddimenzované, které bere v úvahu všechny okolnosti případu a které koresponduje lhůtám stanoveným v ustanovení § 71 odst. 3). Druhou podmínkou je přínos pro účastníky řízení. To znamená, že je to výhodnější než jiný způsob opatření proti nečinnosti.⁶⁷ Dojde-li k prodloužení lhůty, musí být využita maximálně efektivně, a lze-li vydat rozhodnutí před dosažením konce lhůty, musí tak učinit v souladu se zásadou rychlosti řízení. Nesmí bez zbytečných průtahů natahovat lhůtu k vydání rozhodnutí, aby se zabránilo dalším nadbytečným nákladům účastníkům řízení. Z gramatického výkladu znění dotčeného ustanovení plyne, že lze aplikovat toto opatření pouze jednou a nikoliv opakovaně.⁶⁸

Nadřízený správní orgán konající *ex officio* anebo na žádost účastníka řízení, nevylučuje současně možnost formou podnětu upozornit na realizaci opatření proti nečinnosti a důsledkem toho aplikovat prodloužení lhůty.

⁶⁵ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. 2. vydání. Praha: Leges, 2012. 82 s.

⁶⁶ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. 2. vydání. Praha: Leges, 2012. 82 s.

⁶⁷ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Polygon, 2012, 700 s.

⁶⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. 2. vydání. Praha: Leges, 2012. 82 s.

6 Závěr

Práce zhodnotila a prozkoumala problematiku nečinnosti veřejné správy ze všech úhlů pohledu. Záměrem práce bylo posoudit stávající platnou právní úpravu ochrany proti nečinnosti správního orgánu, přičemž rozhodný právní základ představuje správní řád. V této souvislosti byla zmíněna navazující právní úprava jako jiný prostředek ochrany proti nečinnosti vycházející ze soudního řádu správního. Cíle bylo dosaženo analýzou pozitivního práva, teoretických poznatků a relevantní judikatury Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu.

Přestože dotčená problematika v platném právu nepředstavuje rozsáhlou materii, vztahuje se k ní bohatý teoretický podklad. Při tvorbě práce nebylo možné opominout žádný z těchto významných pramenů z mnoha důvodů. Za prvé šlo by k tíži kvality práce, protože posuzovat institut ochrany proti nečinnosti správního orgánu lze pouze komplexním zhodnocením a aplikací všech dostupných pramenů a zdrojů. V této souvislosti zmiňuji i faktický vývoj, kdy novele právní úpravy předchází zpravidla navržení teoretických změn, které následně zákonodárce, existuje-li politická vůle, transponuje do právního řádu. Za druhé rozvíjí stávající právní úpravu soudní judikaturou, která jednotlivé prvky ochrany interpretuje v rozsahu dotčených souvislostí a vymezuje určité kontury rozhodné pro poskytovanou právní ochranu. Podstatnou a nezodpovězenou je *“otázka zda při interpretaci dát přednost textu zákona nebo naopak jeho účelu“*.⁶⁹ Za třetí správní právo pracuje s termíny, pro něž neexistuje legální definice a jejichž obsah se v průběhu času mění způsobem odpovídajícím platné právní úpravě, přičemž pro komplexní výklad představuje tento faktor zásadní roli.

Účelem institutu ochrany proti nečinnosti správních orgánů je zajištění dostatečné a účinné právní ochrany dotčeným subjektům.⁷⁰ Povinností zákonodárce je zabezpečit, aby právní úprava korespondovala s jevy, které se reálně vyskytují ve společnosti a způsobují průtahy v řízení a potencionálně vedou ke vzniku škod. Práce byla zaměřena na ochranu poskytovanou ustanovením § 80, který představuje systematickým zařazením, komplexností a flexibilitou aplikace základní prostředek ochrany proti nečinnosti. Užití a vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti upravených správním řádem determinuje realizaci ochrany poskytovanou na úrovni správního soudnictví. Přestože nebyla věnována této problematice samostatná kapitola, průřezově byla v souvislostech zmíněna v dostatečně

⁶⁹LEJSEK, Vladimír. Pojetí teleologické metody interpretace v českém právním prostředí. Praha: C. H. Beck, 2011, 633 s.

⁷⁰FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. 2. vydání. Praha: Leges, 2012. 301 s.

širokém rozsahu, se zaměřením na konkrétní probíranou materii. Pozornost byla věnována problematice fikce rozhodnutí, kterou teorie zahrnuje mezi prostředky ochrany proti nečinnosti, přičemž byla rozebrána kritickým pohledem především negativní fikce rozhodnutí. V této souvislosti upozorňuji na stále častější nešvar, a to v souvislosti s nesystematickým zaváděním institutů nemajících historicky tradici v českém právním řádu a pod politickým tlakem zacíleným na europeizaci práva. Fikce negativního rozhodnutí by měla být vyloučena jako institut z právního řádu jako celku. Postrádá se zdůvodnění zamítavého rozhodnutí a jako prostředek slouží k legitimizaci nečinnosti správního orgánu s negativními účinky pro účastníky řízení.

Zhodnocením úspěšnosti stávající právní úpravy ochrany proti nečinnosti správního orgánu docházíme k závěru, že účinnost těchto opatření není pro nedostatečně pregnantní a důraznou úpravu bezvadná. Eliminace jevu odpovídajícího nečinnosti správního orgánu musí být v demokratickém právním státě prioritou, zejména z důvodu ochrany zásady právní jistoty. Ochranu ústavně zaručených práv a svobod nelze přehlížet, proto musí příslušné orgány hledat stále efektivnější a účinnější prostředky ochrany vedoucí k odstranění tohoto nedostatku.

Úvahy *de lege ferenda* se musí bezpodmínečně ubírat nastíněným směrem. Přestože vyřešených případů nečinnosti správních orgánů přibývá, což dokládá i poměrně efektivně fungující nová právní úprava v novém správním řádu, lze poměrně jednoznačně určit nedostatky způsobující protiprávní stav spočívající v průtazích správních řízení.

Primárním cílem by bylo přijetí nového služebního zákona anebo podstatně novelizovaného, který by stanovoval mnohem striktnější pravidla a zrcadlově i hodnocení pověřených osob k vedení řízení, spolu se zavedením vyšší míry odpovědnosti v rámci výkonu služebního poměru. Důraz by měl být kladen na motivaci státních zaměstnanců a jejich vzdělání. V současné době je služební zákon řadu let platný, ale jeho účinnost se stále odkládá.

Dalším bodem by bylo zavedení institutu stížnosti směřující nadřízenému orgánu anebo vedoucí osobě stojící v čele příslušného orgánu, která by okamžitě nařídila sjednat nápravu a disponovala oprávněním zavést opatření ve spojení se služebním zákonem ve formě disciplinárního trestu.

Nejvýznamnější opatření směřující k napravení fenoménu nečinnosti je legální zavedení určitých striktně stanovených lhůt k vydání správního aktu předvídaného zákonem podle povahy správního řízení. V současné době se pracuje s třicetidenní lhůtou anebo přiměřenou lhůtou s tím, že lhůta může být automaticky prodloužena v souvislosti s potřebou

např. znaleckého posudku k projednání a rozhodnutí věci. Tady se nabízí otázka nalezení rovnováhy mezi právem správního orgánu na správní uvážení na straně jedné a zásadou právní jistoty a rychlosti na straně druhé. Cílem by měla být maximální efektivita s minimalizací nedostatků.

Poslední je v odborné literatuře⁷¹ zmiňována tzv. devoluce, kterou lze charakterizovat jako změnu věcné příslušnosti *ex lege*. Jedná se o institut rozšířený v odvolacím řízení, kde se sleduje zpravidla jiný účel, a to možnost objektivního přezkumu vydaného rozhodnutí. Zůstává otázka, zda nekoresponduje příliš se zavedeným institutem atrakce. Má se za to, že by docházelo ke kolizi obou institutů, proto by stálo za úvahu atrakci zrušit a nahradit ji devolucí.

Uvedené návrhy představují určitý pokrok v boji s nečinností správních orgánů, nemají za cíl a bylo by naivní domnívat se, že nečinnost správních orgánů, ať už průtahy anebo nečinnost absolutní, vymýtí, ale významným způsobem by doplnily stávající právní úpravu.

⁷¹FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. 2. vydání. Praha: Leges, 2012. 282 s.

7 Seznam literatury

Knížní díla

- ČERNÝ, Pavel. DOHNAL, Vítězslav. KORBEL, František. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde, 2006, 439 s.
- FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. 2. vydání. Praha: Leges, 2012. 323 s.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 822s.
- JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, 592 s.
- LEJSEK, Vladimír. Pojetí teleologické metody interpretace v českém právním prostředí. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 633
- PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2. vydání. Praha: Linde, 1998. 772 s.
- POŠVÁŘ, Jaroslav. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: ČSAS Právník, 1946. 103 s.
- PRAŽÁK, Jiří. *Právo veřejné, díl druhý: právo správní*. 1. vydání. Praha, 1905. 215 s.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 418 s.
- SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 428 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné právo správní*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2009. 463 s.
- VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, 1446 s.

Odborné časopisy

- DOBOSZ, Piotr. Problém nečinnosti veřejné správy v řízení správním a soudněsprávním v Polsku. *Správní právo*. 1997, č. 3-4, 182 s.
- FRUMAROVÁ, Kateřina. Nezákonná nečinnost veřejné správy. *Právní rádce*, 2004, roč. 1, č. 4, s. 46-52.
- HENDRYCH, Dušan. Správní úřad a správní orgán v českém právu. *Právní fórum*, 2004, roč. 1, č. 5, s. 197-201
- SLÁDEČEK, Vladimír. Nečinnost správního orgánu a návaznost soudní ochrany. *Správní právo*. 2007, č. 6, s. 400.
- SVOBODA, Petr. *Fikce správního aktu, devoluce a podobné právní instituty – recept proti průtahům ve správním řízení?* *Správní právo*, 1999, č. 5, s. 276-288.

Právní předpisy

ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších předpisů

Judikatura

nález Ústavního soudu ze dne 4. července 2001, sp. zn. II. ÚS 225/2001

rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 3. srpna 2004, sp. zn. I. ÚS 332/2004

rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. června 2000, sp. zn. 30979/96

rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 1. července 2008, sp. zn. 62 Ca 39/2008

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. května 2008, sp.zn. 9 Afs 203/2007

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. srpna 2007, sp. zn. 7Afs 45/2007.

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2010, sp. zn. 8 Ans 3/2009

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. října 2007 sp. zn. 7 Ans 1/2007

usnesení Vlády České republiky ze dne 21. března 2001

Internetové zdroje

DUDA, Milan. *Fikce negativního rozhodnutí* [online]. Spravni.juristic.cz, 11. června 2001 [cit. 4. března 2013]. Dostupné na <<http://spravni.juristic.cz/78249/clanek/spravni2.html>>.

KOLMAN, Petr. *Ochrana před nečinností ve správním řízení* [online]. Pravniradce.ihned.cz, 19. srpna 2008 [cit. 20. března 2013]. Dostupné na <http://www.prapniradce.ihned.cz/c4-10077470-31790190-F00000_d-ochrana-pred-necinnosti-ve-spravnim-rizeni>.

8 Shrnutí / Summary

Ve své bakalářské práci jsem se zaměřila na problematiku ochrany před nečinností správních orgánů a zejména na to, jak se účastník správního řízení může bránit, pokud dojde k nevydání rozhodnutí či k jiné nečinnosti správního orgánu dle správního řádu.

Kromě § 80 správního řádu věnuji pozornost také dalším právním zárukám, které slouží jako prostředky, zajišťující dodržování principů zákonnosti při plnění cílů a úkolů veřejné správy. Věnovala jsem se i lhůtám pro vydání rozhodnutí či učinění jiného správního úkonu. Z hlediska opatření proti nečinnosti je jejich význam velice důležitý, jelikož při jejich nedodržení vzniká účastníkovi řízení nárok podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti dle správního řádu. Důležité postavení má nadřízený správní orgán, který rozhodne, jaké opatření bude použito.

Hlavní část této práce je zaměřena na § 80 správního řádu, který jako prostředek ochrany uvádí opatření proti nečinnosti. Zabývala jsem se jednotlivými druhy tohoto opatření, dále skutkovými podstatami pro jeho uplatnění a také tím, kdo je oprávněn takovéto opatření použít. Účastník řízení může podat žádost o uplatnění opatření, ale řízení je zahájeno vždy z moci úřední.

V závěru se zaměřuji na stávající právní úpravu a posouzení toho, zda poskytuje dostatečnou ochranu účastníkům správního řízení před nečinností správních orgánů a případně jaké úpravy z pohledu *de lege ferenda* by byly vhodné pro zlepšení této ochrany.

In my bachelor thesis, I address the problem of protection against the inactivity of administrative authorities and the ways subjects of administrative proceedings can defend themselves when an administrative authority fails to issue a decision or act in compliance with the Code of Administrative Procedure. Apart from section 80 of the Code of Administrative Procedure, I also pay close attention to other legal guarantees which serve as instruments to ensure the observation of principles of legality in performance of the aims and tasks of public administration. I further examine statutory time periods designated to issue administrative decisions and take other administrative actions. In terms of inactivity, statutory time periods are vital as their violation legitimizes the participant's right to request the use of a measure against inactivity according to the Code of Administrative Procedure. The superior administrative authority plays a vital role in deciding what administrative measure will be used.

The dominant part of this thesis focuses on section 80 of the Code of Administrative Procedure which introduces measures against inactivity as a protection instrument. I discuss the different kinds of these measures, various merits of the case as well as the subjects who are eligible to use these measures. The participant of an administrative proceeding can request the use of a measure against inactivity yet the proceeding is initiated by an official authority.

In the concluding part, I discuss whether the current legal form provides sufficient protection for participants of administrative proceedings against the inactivity of administrative authorities and what modifications should be adopted to improve such protection.

9 Klíčová slova / Key words

ochrana před nečinností; opatření proti nečinnosti; právní záruky; správní orgán; správní řízení; správní řád; lhůta.

protection against inactivity; measures against inactivity; legal guarantees; administrative authority; administrative proceeding; Code of Administrative Procedure; statutory time period.