

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Bc. Lenka Škařupová
Ochrana před nečinností správního orgánu ve vztahu ke správnímu řádu

Diplomová práce

Olomouc 2022

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Ochrana před nečinností správního orgánu ve vztahu ke správnímu řádu vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 119 514 znaků včetně mezer.

Ve Vsetíně dne 25.04.2022

Lenka Škařupová

*Na tomto místě bych ráda poděkovala Doc. JUDr. Kateřině Frumarové, Ph.D. za odborné vedení, velkou
trpělivost a ochotu, kterou mi v průběhu zpracování diplomové práce věnovala.*

Obsah

Seznam použitých zkratk	6
Úvod	7
1 Veřejná správa a sní spojená nečinnost správního orgánu	9
1.1 Veřejná správa	9
1.2 Nečinnost správních orgánů ve vztahu k porušení základních zásad činnosti správních orgánů	10
1.2.1 Zásada legality	11
1.2.2 Zásada rychlosti	11
1.2.3 Zásada hospodárnosti	12
1.2.4 Zásada legitimního očekávání	12
1.2.5 Principy dobré správy	13
2 Nečinnost a nezákonná nečinnost veřejné správy	15
2.1 Pojem nečinnosti a nezákonné nečinnosti	21
2.2 Formy nezákonné nečinnosti správního orgánu	15
2.3 Příčiny vedoucí k nezákonné nečinnosti správního orgánu	16
2.4 Nezákonná nečinnost správního orgánu a její důsledky	17
3 Právní ochrana před nezákonnou nečinností veřejné správy	19
3.1 Ústavněprávní zakotvení ochrany proti nezákonné nečinnosti	19
3.2 Instituty určené k ochraně proti nečinnosti	21
4 Ochrana před nečinností správního orgánu dle správního řádu	25
4.1 Lhůty pro vydání rozhodnutí a zásada rychlosti dle § 6 odst. 1 SŘ	25
4.1.1 Lhůta přiměřená	29
4.1.2 Stavění běhu lhůt a přerušení řízení	30
4.2 Opatření proti nečinnosti dle správního řádu	30
4.2.1 § 80 odst. 1 SŘ	31
4.2.2 § 80 odst. 2 SŘ	32
4.2.3 § 80 odst. 3 SŘ	34

4.2.4	§ 80 odst. 4 SŘ.....	36
4.3	Jiné instituty zajišťující ochranu před nečinností a rychlost veřejné správy ve správním řádu... ..	39
5	Zhodnocení aktuální právní úpravy a úvahy de lege ferenda	42
	Závěr.....	47
	Seznam použitých zdrojů.....	49
	Shrnutí	56
	Abstract	56
	Seznam klíčových slov.....	57
	Key words	57

Seznam použitých zkratk

ESLP	Evropský soud pro lidská práva
LZPS/Listina	Zákon č. 2/1993 Sb. Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky.
NSS	Nejvyšší správní soud
SŘ/správní řád	Zákon č. 500/2004 Sb. ze dne 24. června 2004, správní řád
SŘS	Zákon č. 150/2002 Sb. ze dne 21. března 2002, soudní řád správní
Úmluva	Sdělení č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3,5 a 8
Ústava	Zákon č. 1/1993 Sb. ze dne 16. prosince 1992, Ústava České republiky

Úvod

Dne 18. března 1992 vstoupila v platnost pro tehdy Českou a Slovenskou Federativní republiku Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, která je základem mezinárodněprávní ochrany lidských práv a jež v čl. 6 odst. 1 obsahuje základ práva na spravedlivý proces. „Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.“ Tento článek je východiskem nejen pro čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny, ale můžeme s ním spojovat garanci práva na projednání věci bez zbytečných průtahů. Judikatura ESLP taktéž dovodila, že se čl. 6 odst. 1 v přiměřené podobě uplatní ve sféře veřejné správy¹, která by měla být z obecného hlediska činností, která sleduje dosažení určitého cíle. Protikladem veřejné správy jako činnosti, je institut nezákonné nečinnosti veřejné správy.

Institut nezákonné nečinnosti veřejné správy je označován za jev negativní, a to především v demokratickém právním státě. Tento jev je v oblasti veřejné správy, která je charakterizována jako služba občanům, poskytovaná k hájení jejich zájmů, jevem nežádoucím a orgány veřejné správy by měly směřovat k vyvarování se před jeho působením a napomáhat jeho odstraňování. Právě nečinností veřejné správy dochází k porušení nejen veřejného pořádku, ale především základních zásad činnosti veřejné správy, principů dobré správy, jejichž zakotvení nalezneme v ústavním pořádku České republiky.

Pojem nečinnosti veřejné správy je v dnešní době pojmem velmi aktuálním. Tendence vedoucí k jeho odstranění a vytvoření ochrany před jeho působením se zvyšují. Činnost orgánů veřejné správy by měla být charakteristická svou korektností, a to v postupech prováděných bez zbytečného odkladu nebo ve stanovené lhůtě. Do kontrastu se dostává právě institut nečinnosti veřejné správy. Pokud dojde v rámci řízení či jiného postupu k průtahům v činnosti správních orgánů nebo dokonce k jejich absolutní nečinnosti, poskytuje český právní řád možnosti obrany, jak prostřednictvím správních orgánů, tak pomoci moci soudní. Diplomová práce „Ochrana před nečinností správního orgánu ve vztahu ke správnímu řádu“ se zabývá možnostmi ochrany před negativními dopady nečinnosti veřejné správy, které se projevují nesprávným úředním postupem správních orgánů, a to se zaměřením na zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Na počátku práce dojde k vymezení základních pojmů spojených s touto problematikou, a to nejen samotného pojmu nečinnosti, ale také úzce spjatých základních zásad činnosti

¹ Srov. např. Rozsudek ESLP Couez v. Francie ze dne 24. 08. 1998, stížnost č. 24271/94, Rozsudek ESLP Bryan v. Spojené království ze dne 22. 11. 1995, stížnost č. 19178/91, Rozsudek ESLP Sporrong a Lönnroth v. Švédsko ze dne 23. 09. 1982, stížnost č. 7151/75.

správních orgánů a principů dobré správy. Ty představují obecně uznávané principy, v jejichž duchu by měla veřejná správa postupovat. Následně budou vymezeny jednotlivé právní instituty představující ochranu před nezákonnou nečinností, které nám poskytuje Český právní řád. Diplomová práce se ve čtvrté kapitole věnuje primárně ochraně upravené ve správním řádu. Především se zaměřuje na možnosti ochrany v režii nadřízených správních orgánů, a to úpravou samotných opatření proti nečinnosti v § 80 správního řádu a podmínek pro jejich uplatnění. Úprava ochrany před nečinností ve správním řádu však nezahrnuje pouze vlastní opatření proti nečinnosti v § 80, ale rovněž řadu dalších institutů souvisejících s celým tímto právním předpisem. Na problematiku včasnosti jednání veřejné správy tak má dopad institut stanovení lhůt pro vydání rozhodnutí a další, které budou v této kapitole rovněž zmíněny. Závěrem diplomové práce budou poskytnuta doporučení *de lege ferenda*, která by mohla být žádoucí v dané oblasti.

Poznatky o problematice nečinnosti budou čerpány a vysvětleny na základě informací získaných z rešerší a analýzy odborné literatury pojednávající o veřejné správě a obecně právu správním, doplněny o názory odborné veřejnosti. Nebude opomenuta také soudní judikatura, která řeší zásadní otázky dané problematiky.

Stěžejním důvodem volby tématu nezákonné nečinnosti je dle mého názoru jeho aktuálnost, kdy nečinnost správního orgánu je relativně běžným jevem v oblasti veřejné správy, ale samotný správní řád mu toliko pozornosti nevěnuje. Institutem nečinnosti jsem se zabývala již ve své bakalářské práci s názvem *Opatření proti nečinnosti veřejné správy*, a tedy jsem se rozhodla tuto problematiku podrobněji rozpracovat, a to se zaměřením na správní řád. Mimoto je diplomová práce psána v období pandemie Covid-19, se kterou jsou spojena taktéž krizová opatření, která se činnosti veřejné správy dotýkají a mohou vést do budoucna k rozšíření tohoto nežádoucího jevu.

Cílem diplomové práce je tedy rozbor současné právní úpravy ochrany proti nečinnosti správních orgánů ve správním řádu, s přihlédnutím k dosavadní soudní judikatuře, nastínění pozitiv či negativ právní úpravy. Nasbírané poznatky o nezákonné nečinnosti veřejné správy budou východiskem pro zodpovězení výzkumných otázek, a to *jaký dopad má nečinnost správního orgánu na adresáty veřejné správy*, a *zda poskytuje současná právní úprava ve správním řádu jednotlivcům odpovídající záruky k ochraně před nečinností správního orgánu a naplňuje tak požadavek včasnosti jednání veřejné správy dostatečným způsobem*.

1 Veřejná správa a sní spojená nečinnost správního orgánu

Před samotným vymezením ochrany před nečinností správního orgánu, je potřeba v této diplomové práci objasnit nejen pojem nečinnosti, ale taktéž charakter veřejné správy, zásady, kterými je veřejná správa ovládána a principy dobré správy na základě kterých by měla být veřejná správa realizována. Důvodem k jejich vymezení je to, že právě nečinnost veřejné správy se dostává s těmito instituty do kontrastu a dá se tedy říci, že vytváří jejich protiklad.

1.1 Veřejná správa

Prostředky ochrany proti nezákonné nečinnosti veřejné správy, které jsou stěžejním tématem této diplomové práce, slouží k ochraně subjektivních práv fyzických a právnických osob, které směřují vůči výsledkům správní činnosti vytvářeným subjekty a vykonavateli veřejné správy, tedy vůči výkonu veřejné správy. Základ pro tuto činnost, která je regulována správním právem, tvoří spravování veřejných záležitostí ve veřejném zájmu, což je jedno z možných vymezení pojmu veřejné správy.² Přesnou definici pojmu veřejná správa v pozitivním právu nenalezneme, jelikož jeho význam se stále vyvíjí a mění se v závislosti na úkolech, které se veřejné správě přisuzují.³ Docent Průcha například uvádí: „*Veřejná správa jakožto správa veřejných záležitostí je správou ve veřejném zájmu a subjekty, které ji vykonávají, ji realizují jako právem uloženou povinnost, a to z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů.*“⁴

Při formulování definice veřejné správy můžeme vycházet z několika pojetí. Jedná se o pojetí pozitivní či negativní, přičemž pojetí pozitivní je pro různorodost aktivit, které veřejná správa vykonává velmi problematické, a tedy z tohoto důvodu se upřednostňuje pojetí negativní, které vychází z dělby státní moci, kdy se veřejnou správou rozumí souhrn státních činností, které nejsou zákonodárstvím, soudnictvím nebo vládou.⁵

Pro tuto diplomovou práci je stěžejní materiální (funkční) pojetí veřejné správy, které označujeme jako činnost subjektů veřejné správy, jenž se zaměřuje na samotný obsah veřejné správy, který naplňuje její formu tvořenou organizační soustavou veřejné správy. Organizační soustava představuje formální (organizační) pojetí veřejné správy, jenž by bez samotné správní činnosti, která je jeho náplní, postrádalo smysl. Lze tedy hovořit o jednotě materiálního

² HEJČ, David, POTĚŠIL, Lukáš. Veřejná správa jako činnost. In: SKULOVÁ, Soňa a Lukáš POTĚŠIL. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě - jejich systém a efektivnost*. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 9-10.

³ Hendrych uvádí jako nedostatky definic veřejné správy jejich abstraktnost, všeobecnost, popisnost a tedy malou použitelnost. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 3.

⁴ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 53.

⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 22-23.

a organizačního pojetí veřejné správy. Prostředky ochrany subjektivních práv adresátů se odvíjí, jak od vykonávané správní činnosti, ale taktéž od organizační struktury veřejné správy, která tvoří soustavu vykonavatelů a soustavu orgánů na vyšší úrovni, kterým náleží kontrola správnosti a zákonnosti výstupů správní činnosti, a jenž tímto přispívají k ochraně jak práva objektivního, tak subjektivního. Organizační struktura by měla naplňovat charakter dobré správy v organizačním smyslu, která je předpokladem pro dobrou správu ve funkčním pojetí a měla by být přístupná svým adresátům, jelikož jen taková veřejná správa může efektivně chránit subjektivní práva adresátů veřejné správy.⁶

Pavlík a kolektiv k materiálnímu pojetí doplňují, že činnost veřejné správy lze chápat také jako procedury, jež vedou k určitým věcným výsledkům. Jednání veřejné správy je limitováno, jelikož tyto procedury a výsledky jsou definovány zákonem. Adresáti veřejné správy se na ni obrací s požadavky a podněty, taktéž veřejná správa může dospět k závěru, že je třeba se určitou situací zabývat, kdy tímto se spouští interaktivní proces a veřejná správa pomocí svých pravomocí zjišťuje skutečnosti, na základě nichž si utváří pracovní úsudek o významu těchto skutečností pro výsledek, jenž zákon předvídá. Při této činnosti by orgány veřejné správy měly pamatovat na to, že je veřejná správa vyvíjena vůči svobodným občanům nadaným autonomií s ústavně či zákonně zaručenými právy, jenž veřejná správa nesmí ignorovat a vždy by měla rozmyslet, v jaké míře do těchto práv zasahuje.⁷

1.2 Nečinnost správních orgánů ve vztahu k porušení základních zásad činnosti správních orgánů

Každé právní odvětví je ovládáno zásadami, které slouží ke správné aplikaci právních předpisů, tedy výjimkou není ani právo správní. Základní zásady, jimiž je správní právo ovládáno se nachází v § 2 až § 8 správního řádu, ty představují hlavní zásady činnosti správních orgánů. Ve správním řádu nalezneme taktéž další zásady, jež nejsou výslovně pojmenovány, ale lze je výkladem těchto ustanovení dovodit. Obecně lze zásady charakterizovat jako „*normativně stanovené hledisko právního hodnocení v podobě právní normy s vysokým stupněm abstraktnosti, které je nutné zohlednit při každé hodnotící úvaze determinující činnost správních orgánů.*“⁸ Pokud správní orgán nepostupuje dle zásad správního práva, nebo jejich využití zanedbává, může dojít k vynesení nezákonného rozhodnutí.

⁶ HEJČ, David, POTĚŠIL, Lukáš. Veřejná správa jako činnost. In: SKULOVÁ, Soňa a Lukáš POTĚŠIL. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě - jejich systém a efektivnost*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 9-10.

⁷ PAVLÍK, Marek a kol. *Moderní veřejná správa: zvyšování kvality veřejné správy, dobrá praxe a trendy*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 29-31.

⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 21.

Nezákonnou nečinnost správních orgánů lze označit jako stav, který porušuje většinu zásad činnosti správních orgánů, a to především zásadu legality, zásadu rychlosti a zásadu hospodárnosti, zásadu legitimního očekávání či principy dobré správy.

1.2.1 Zásada legality

Zásada legality je na ústavní úrovni zakotvena v Ústavě čl. 2 odst. 3, tak v Listině čl. 2 odst. 2. Na úrovni zákonné je zásada zákonnosti, jak je též nazývána, pro správní řízení upravena v § 2 odst. 1 SŘ a je považována za základní princip činnosti veřejné správy. Její význam spočívá v tom, že správní orgány mohou vyvíjet činnost jen na základě zákona a pomocí prostředků, které zákon vymezuje. Celkové řízení musí být v souladu se zákony, mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu a taktéž ostatními právními předpisy. Zásada legality stanovuje meze, podmínky, způsob výkonu pravomocí ve veřejné správě, a to především vůči adresátům veřejné správy.^{9,10} Primárně je tato zásada zaměřována na procesní ustanovení správního řádu, tak aby při činnosti správních orgánů bylo pečlivě postupováno dle správního řádu a v daných případech dle příslušné speciální procesní úpravy.¹¹

Činnost správních orgánů je právem nařízené nebo předpokládané chování, kdy v případě porušení těchto právních příkazů nastává jeho protiprávnost.¹² Nečinností správních orgánů tedy dochází k porušení zákonem stanovených povinností, jako je vydání rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě či zahájení řízení z moci úřední, a tímto k porušení zásady legality.

1.2.2 Zásada rychlosti

Nečinností správního orgánu dochází k porušení zásady rychlosti, kdy její nerespektování správními orgány může vést i k odpovědnosti za způsobenou škodu dle zákona o odpovědnosti za škodu.¹³ Rychlost řízení je právě jedním z problémů ovlivňující řádný výkon veřejné správy. Ústavněprávní zakotvení zásady rychlosti se nachází v čl. 38 odst. 2 Listiny, nalezneme ji také v čl. 6 odst. 1 Úmluvy a na úrovni zákonné upravující správní řízení je zakotvena v § 6 odst. 1 SŘ: „*Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečinní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).*“ Případy, jež jsou správnímu orgánu předloženy, mají být řešeny ve stanovených lhůtách a bez zbytečných průtahů, kdy lze za zbytečný průtah označit právě období nečinnosti správního orgánu, jenž není ničím opodstatněné. Je třeba ovšem zmínit, že ne každé

⁹ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 57-58.

¹⁰ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. 5., aktualizované a doplněné vydání Praha: Leges, 2015, s. 42.

¹¹ PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1. 7. 2019*. 4. aktualizované a doplněné vydání [Systém Aspi]. Praha: Leges, 2019 [cit. 28. 02. 2022]. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/314/1/2>

¹² KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 51.

¹³ Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.

nepřiměřeně dlouhé řízení je způsobeno průtahy správního orgánu či že v takovém řízení k průtahům vůbec došlo.¹⁴

Konkretizaci zásady rychlosti nalezneme v § 71 SŘ v němž jsou upraveny lhůty pro vydání rozhodnutí, pokud není lhůta zákonem stanovena, měl by správní orgán postupovat ve lhůtě přiměřené. Dle nálezu Ústavního soudu mají svoji důležitost při stanovení lhůty taktéž interní normativní akty, kdy v případě nedodržení lhůty stanovené tímto aktem, dochází ke vzniku nečinnosti.¹⁵¹⁶

1.2.3 Zásada hospodárnosti

Zásadu hospodárnosti bychom mohli označit za doplněk zásady rychlosti, jenž je upraven § 6 odst. 2 SŘ. Dle zásady hospodárnosti správní orgány postupují tak, aby účastníkům řízení, dotčeným osobám či správnímu orgánu nevznikaly zbytečné náklady. Projevem této zásady je například povinnost správního orgánu postupovat tak, aby dotčené osoby co nejméně zatěžoval a nepůsobil jim zbytečné náklady. Podklady vyžadoval pouze tehdy, pokud to zákon stanoví a využil nejprve možnosti jejich získání z úředních evidencí. Dalším projevem je například institut dožádání.¹⁷

Předpokladem pro hospodárnost správního řízení je i jeho rychlost, v případě nečinnosti ale tento předpoklad schází a zásada hospodárnosti je tak porušena. I když jsou zásady rychlosti a hospodárnosti důležitým prvkem správního řízení, NSS konstatoval: „*rychlost a hospodárnost nesmí být na újmu přesnému a úplnému zjištění skutečného stavu věci, v jehož rámci správní orgán umožňuje fyzickým i právníkům osobám, aby mohly svá práva a zájmy účinně hájit.*“¹⁸ S touto argumentací NSS nelze než souhlasit.

1.2.4 Zásada legitimního očekávání

Tuto zásadu mající ústavní základ¹⁹, upravuje správní řád v § 2 odst. 4. Taktéž je nazývána zásadou předvídatelnosti, spočívající v tom, že při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů, nesmějí vznikat bezdůvodné rozdíly. Pojí se s širším požadavkem právní jistoty adresátů, na něž veřejná správa působí. Zásadou předvídatelnosti rovněž dochází k vytvoření požadavku ustálené rozhodovací praxe, tedy kontinuity rozhodování správních orgánů, to ale neznamená absolutní neměnnost rozhodování. Pokud k takové změně dojde, musí být příznačně odůvodněná.²⁰

¹⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 40-41.

¹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 146/01.

¹⁶ Podrobněji k zásadě rychlosti např. POSPÍŠILOVÁ, Soňa. Několik poznámek k zásadě rychlosti ve správním řízení. In: *Olomoucké debaty mladých právníků*. Olomouc: Univerzita Palackého, Právnická fakulta, 2010, s. 310-317.

¹⁷ FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 40-41.

¹⁸ Rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2004, sp.zn 2 A 11/2002-227.

¹⁹ Srov. především Preambuli Ústavy a čl. 1, 3, 5 Listiny.

²⁰ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 68-70.

Dle NSS k tomu aby správní praxe naplňovala atribut legitimního očekávání, musí se jednat o „ustálenou, jednotnou a dlouhodobou činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě.²¹

Adresáti veřejné správy legitimně očekávají, že veřejná správa je charakteristická svou činností a konáním správních orgánů. V případě, že tyto orgány zůstanou nečinné, v rozporu s povinnostmi stanovenými zákonem, narušují tuto zásadu, jelikož nečinnost není zákonem předpokládána s výjimkou případů, kdy ji zákon umožňuje.

1.2.5 Principy dobré správy

Dobrou správu můžeme charakterizovat jako chování správních orgánů, jež není odvozeno ze zákona, ale které po nich můžeme požadovat. Špatná správa naopak je počátkem nespravedlnosti, obtěžování osob nadměrnou byrokracií a taktéž vede k průtahům řízení.²² Hendrych k tomu dodává, že je dobrá správa charakteristická nejen trvalým úsilím o rychlou a hospodárnou správu, ale také tím, že tato správa respektuje správní řád, vyznačuje se spravedlností a přátelským přístupem k jejím adresátům.²³ Pojem dobré správy tedy označuje souhrn požadavků kladených na provádění věcí veřejných, stanovených nad rámec zákona. Do popředí se dostávají tzv. principy dobré správy, o kterých bylo zpočátku hovořeno pouze v obecné rovině.²⁴

Na mezinárodní úrovni bylo v roce 2007 přijato Doporučení Rec (2007) 7 Výboru ministrů Rady Evropy o dobré veřejné správě. Jeho součástí je Kodex dobré veřejné správy, v němž je uvedeno osm zásad dobré správy. Tyto zásady reprezentuje zákonnost, rovnoprávnost, nestrannost, proporcionalita, právní jistota, časová přiměřenost, participace, úcta k soukromí a transparentnost.²⁵ Principy dobré správy lze nalézt taktéž v Listině základních práv Evropské unie, a to v čl. 41 nazvaném právo na řádnou správu.

Na úrovni národní nalezneme pojem dobré správy v zákoně o veřejném ochránci práv²⁷ v § 1 odst. 1. Bývalý veřejný ochránce práv JUDr. Otakar Motejl nadto zformuloval Desatero principů dobré správy, jehož inspirací byly právě mezinárodní dokumenty o dobré správě, a které

²¹ Rozsudek NSS ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 6 Ads 88/2006 – 132.

²² ČERNÍN, Karel. Principy dobré správy definované veřejným ochráncem práv. In: *Principy dobré správy: Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci 22. března 2006*. Brno: Masarykova univerzita pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2006, s. 11.

²³ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4. aktualiz., vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 53-55.

²⁴ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. 5., aktualizované a doplněné vydání Praha: Leges, 2015, s. 46.

²⁵ PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a správní právo*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola apli-kovaného práva, 2014, s. 11.

²⁶ COUNCIL OF EUROPE. Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy Rec(2007)7 o dobré veřejné správě: Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration [online]. 2007 [cit. 04. 03. 2022]. Dostupné z: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877>.

²⁷ Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

obsahuje princip včasnosti, na základě něhož musí správní orgán vyřídit každé podání v rozumném a přiměřeném čase, a to bez zbytečných průtahů. U řízení ex offa, je nutno řízení zahájit bezodkladně, jakmile se správní orgán dozví o důvodu pro jeho zahájení, a dokončit ho v čase takovém, aby bylo dosaženo jeho účelu.²⁸

Pojem dobré správy je součástí i nejvýznamnějšího právního předpisu správního práva, správního řádu. Právo na dobrou správu se dotýká všech základních zásad činnosti správních orgánů v § 2 až § 8 SŘ, pomocí nichž vymezí požadavky na dobrou správu. Tyto zásady mají univerzální charakter, kdy správní řád stanoví v § 177 odst. 1, že základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až § 8 SŘ se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.

NSS k problematice principů dobré správy dodává: *„Principy dobré správy, jsou aplikovatelné jednak v horizontální rovině mezi vykonavateli veřejné správy navzájem, jednak ve vertikálním vztahu mezi veřejnou správou a jejími uživateli. Pokud principy dobré správy hovoří o nejhodnějších prostředcích k vyřízení věci, mají tím samozřejmě na mysli prostředky nejhodnější pro uživatele veřejné správy, nikoliv správní orgán.“*²⁹

²⁸ KADEČKA, Stanislav a kol. *Nečinnost ve veřejné správě: Sborník z mezinárodní konference*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer ČR, 2012. s. 233-236. a dále v podrobnostech ČERNÍN, Karel. *Principy dobré správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 50-62.

²⁹ Rozsudek NSS ze dne 11.09.2008, sp.zn. 1 As 30/2008- 49. event. POMAHÁČ, Richard. *Základní zásady činnosti správních orgánů*. In: RAJCHL, Jiří. *Správní řád: 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, s. 56-57.

2 Nečinnost a nezákonná nečinnost veřejné správy

Veřejná správa by měla v rámci své činnosti chránit veřejný zájem a práva adresátů veřejné správy, dodržovat zákonnost a taktéž by měla být rychlá. Právě s rychlostí veřejné správy, která je konkretizována zákonnými lhůtami pro vydání rozhodnutí, souvisí pojem nezákonné nečinnosti.

Nelze popírat význam tohoto jevu v oblasti veřejné správy, jelikož jeho výskyt není nijak ojedinělým. Problematice nezákonné nečinnosti nebyla v době minulé ovšem věnována nikterak velká pozornost. I když dochází ke zvýšení zájmu o institut nečinnosti, jelikož tento může mít pro adresáta veřejné správy vážné následky, pojem nečinnosti není zákonodárcem stále definován a ve správním řádu nalezneme pouze úpravu jednotlivých opatření proti nečinnosti a s nimi spojený postup. V této kapitole bude definován pojem nezákonné nečinnosti, její jednotlivé formy, příčiny vedoucí k nezákonné nečinnosti veřejné správy a důsledky které lze s tímto institutem spojovat.

2.1 Formy nezákonné nečinnosti správního orgánu

Správní orgán se dopouští nezákonné nečinnosti v okamžiku, kdy v rámci řízení nebo jiného postupu neprovádí žádné úkony. Tento stav charakterizující nečinnost ovšem není jediným a lze k němu připojit také stav, kdy správní orgán tyto úkony které jsou mu přiděleny činní, ale neprovádí je ve stanovených lhůtách.³⁰

Na základě výše uvedeného, lze rozlišovat dvě základní formy nečinnosti veřejné správy. Mezi tyto řadí teorie absolutní nečinnost správního orgánu a průtahy, kdy může v rámci vedeného správního řízení docházet k jejich vzájemnému prolínání.

Průtahy jsou považovány za méně závažnou formou nečinnosti, ale i v tomto případě se jedná o nezákonné jednání, činěné mnohdy s vědomím správního orgánu. Průtahy představují situaci, kdy správní orgán sice koná, ale nedodržuje lhůty, jež jsou stanovené právním předpisem anebo lhůtu přiměřenou, a tedy nečiní procesní úkony řádně, včas a realizace jeho povinností nastává, až po stanovené lhůtě. K průtahům může dojít taktéž za situace, kdy správní orgán využívá nesmyslných a neúčelných úkonů, jež prodlužují samotné vydání rozhodnutí, a koná pouze zdánlivě. I tento projev byl NSS označen za nečinnost, jak již bylo uvedeno výše.³¹

³⁰ PRŮCHA, Petr. Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1. 6. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015. s. 233.

³¹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. s. 38-39., event.. SEDLÁČEK, Stanislav. Možnosti ochrany před nečinností veřejné správy se zaměřením na právní úpravu zákona č. 150/2002 Sb. (soudní řád správní). *Státní zastupitelství*, 2009, roč. 7, č. 4, s. 22. či HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 489.

Na tomto místě je třeba říci, že průtahy nejsou spojeny pouze se samotným správním řízením, ale může k nim docházet i před jeho zahájením. V mnoha případech je velice obtížné určit, zda dané chování správního orgánu vykazuje právě znaky nečinnosti ve formě průtahů. Důvody, které mohou vést k jejich vzniku, jsou například neochota úředních osob, jednání s problémovou osobou či nedostatečná kvalifikace úředníků.³²

Závažnější formou nečinnosti je tzv. absolutní nečinnost správního orgánu. Jedná se o situaci, v níž měl pověřený správní orgán povinnost jednat, ale věci se vůbec nezabývá, a to ani ve stanovené lhůtě, ani po jejím vypršení a je tedy zcela, absolutně nečinným. Řízení správní orgán buď vůbec nezahájí anebo v případě již zahájeného řízení, v něm nepokračuje. K této formě nečinnosti může docházet ve všech fázích řízení. V případě absolutní nečinnosti správní orgány nečiní žádné kroky k vydání rozhodnutí a pro adresáty veřejné správy je absolutní nečinnost tak mnohem lépe identifikovatelná než nečinnost ve formě průtahů. Důvodem ke vzniku absolutní nečinnosti může být například komplikovanost projednávané věci v porovnání s kvalifikací úřední osoby.³³

2.2 Příčiny vedoucí k nezákonné nečinnosti správního orgánu

Vznik nezákonné nečinnosti správního orgánu je nežádoucím jevem. Cílem by mělo být jeho odstranění a eliminace způsobených důsledků. V návaznosti na tuto skutečnost je zapotřebí se věnovat příčinám, jejichž kvalifikací se zabývalo již mnoho autorů.

Lze rozlišovat mezi příčinami subjektivními a objektivními. Příčiny subjektivní jsou spojovány především s oprávněnou úřední osobou, která ve věci rozhoduje. Lze zde zařadit například nedostatečnou znalost právní úpravy, nezkušenost při rozhodování, vůli nevyhovět žadateli a jiné. K objektivním příčinám, jež se týkají především vnějších faktorů, patří nevhodná vnitřní organizace, neuspokojivé technické a personální vybavení orgánu.³⁴

Kočí za příčiny nečinnosti správních orgánů označuje mezery a neúplnost právní úpravy, nechť úředních osob zabývat se problematikou, strach z odpovědnosti, která souvisí s vydáním rozhodnutí, ochranu soukromého zájmu, vliv místních samospráv na výkon správních orgánů.³⁵

Frumarová spojuje vznik nečinnosti veřejné správy například s nevyhovující organizací veřejné správy, nedostačujícím personálním zabezpečením, a to jak početním, tak ve spojení

³² Tamtéž.

³³ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. s. 38.

³⁴ SUCHÁNEK, Radovan. *Ochrana před nezákonnou nečinností orgánů veřejné moci*. In: NOVOTNÝ, O. (ed.). *Pocta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. Praha: ASPI, 2002, s. 141. event. HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 489.

³⁵ KOČÍ, Roman. *Příčiny a následky pasivity správních orgánů a prostředky k jejímu řešení*. In: KADEČKA, Stanislav, David MAREK, ed. *Nový správní řád v praxi krajských úřadů II*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 123- 127.

s odbornou kvalifikací, nevyhovujícím materiálním vybavením i finančním zajištěním či nedokonalostí legislativy.³⁶ Seitlová ve svém příspěvku nad to dodává nedokončenou reformu veřejné správy, nepřipravenost státní správy na realizaci nových právních předpisů, absenci finančního zajištění pro výkon správního práva, resortismus ve výkonu státní správy.³⁷

Nezákonnou nečinnost lze tedy spatřovat v celé řadě příčin a ty se mohou vyskytovat jak samostatně, tak působit navzájem. Tyto příčiny, ať už vznikly působením subjektivních či objektivních faktorů není možno nikterak ospravedlňovat, jelikož vedou ke vzniku nečinnosti, která zasahuje do ústavně zaručených práv a svobod.³⁸ K tomuto Ústavní soud dodává, že v demokratickém právním státě nelze připustit postup vedoucí k nečinnosti, neboť tím dochází k výraznému oslabení principu právní jistoty a důvěry v ochranu základních ústavních práv ze strany orgánů státní moci. Průtahy nelze ničím omluvit ani zdůvodnit, a to ani přetížeností správních orgánů. Na občany nelze přenášet technicko-organizační problémy, zejména vede-li to k porušení jejich základních ústavních práv.³⁹

2.3 Nezákonná nečinnost správního orgánu a její důsledky

Nezákonná nečinnost sebou nese mnohé nežádoucí následky, a to jak v podobě zásahu do ústavně zaručených práv, tak do práv, jež jsou garantovány mezinárodními dokumenty. Frumarová dodává, že nezákonná nečinnost je charakteristická porušováním zásady zákonnosti, jenž je ústředním východiskem pro veřejné právo, právní jistoty a vyvolává rozpor s významem veřejné správy jako služby občanům, která je uskutečňována v souladu s principy dobré správy.⁴⁰

Kolman vidí hlavní nebezpečí nezákonné nečinnosti v narušení principu důvěryhodnosti a spolehlivosti veřejné správy, zásady ochrany práv nabytých v dobré víře, zásady jednání ve veřejném zájmu, a to z důvodu že nedojde k projevení výkonu veřejné správy tam, kde by měl být uplatňován.⁴¹

Nezákonná nečinnost může mít významné následky pro adresáty veřejné správy taktéž po stránce finanční, je nutno ale dodat, že ti mohou v případě, že jim tímto nezákonným jednáním bude způsobena škoda či újma nemajetková, uplatnit nárok na její náhradu, a to dle zákona

³⁶ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*. Praha: Linde, 2005. s. 35-36.

³⁷ SEITLOVÁ, Jitka. Předcházení nečinnosti v oblasti státní správy. In KADEČKA, Stanislav a kol. *Nečinnost ve veřejné správě: Sborník z mezinárodní konference*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer ČR, 2012. s. 109.

³⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2004, sp. zn. I. ÚS 600/03.

³⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 1. 1999, sp. zn. I. ÚS 209/98.

⁴⁰ FRUMAROVÁ, Kateřina. Stížnosti jako právní prostředek ochrany před nečinností. In KADEČKA, Stanislav a kol. *Nečinnost ve veřejné správě: Sborník z mezinárodní konference*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer ČR, 2012. s. 64.

⁴¹ KOLMAN, Petr. Ochrana před nečinností ve správním řízení. *Právní rádce* [online]. [cit. 2022-03-11]. Dostupné z: <https://pravnicaradce.ihned.cz/c1-31790190-ochrana-prednečinnosti-ve-spravnim-řízení>

č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, jelikož právě nezákonná nečinnost je pokládána za nesprávný úřední postup.⁴²

Je třeba ale dodat, že i v případě, kdy je účastníku řízení nahrazena škoda způsobená správním orgánem, pro veřejnou správu má nezákonná nečinnost nedozírné následky. Ve většině případů je toto nežádoucí protiprávní jednání spojováno s výkonem veřejné správy jako celku a nikoliv pouze s daným nečinným správním orgánem. Na základě těchto skutečností dochází k poškození pověsti veřejné správy jako takové.

⁴² HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 492.

3 Právní ochrana před nezákonnou nečinností veřejné správy

Přestože je diplomová práce věnována především ochraně před nečinností, jenž je upravena správním řádem, kdy této bude věnována následující kapitola, domnívám se, že je zapotřebí zmínit, alespoň přehledově, systém právních institutů, který je poskytován českým právním řádem a měl by sloužit k ochraně adresátů veřejné správy a jejich zájmů negativně ovlivněných nečinností správního orgánu. Jelikož právě tyto instituty by navzájem měly tvořit jednu z právních záruk zákonnosti ve veřejné správě.

3.1 Ústavněprávní zakotvení ochrany proti nezákonné nečinnosti

Jak již bylo uvedeno výše, nezákonná nečinnost představuje vážné porušení zásad veřejné správy, principů dobré správy, tímto jednáním je zasahováno do ústavně zaručených práv a práv, jež jsou garantovány dokumenty na úrovni mezinárodní, a na základě jejich porušení je nezákonná nečinnost konstatována.

Stěžejním dokumentem, kde na mezinárodní úrovni nalezneme ochranu proti nezákonné nečinnosti, je Evropská úmluva o lidských právech a základních svobodách, a to v jejím čl. 6 odst. 1, jenž obsahuje atributy práva na spravedlivý proces, kdy je jedním z požadavků na spravedlivý proces projednání záležitosti v přiměřené lhůtě.⁴³ Dle Sládečka je označení spravedlivý ne zcela adekvátní, jelikož může vyvolat představu, že spravedlivým je pouze proces, v němž návrhové dosáhne úspěchu. Naopak by toto právo mělo být označováno jako právo na proces řádný, kdy je stranám zaručen řádný průběh procesu, tedy kdy musí být rozhodnuto v přiměřené lhůtě, kde jsou garantována procesní práva, a výsledek odpovídá provedeným zjištěním. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že se tento článek uplatní přiměřeně i na rozhodování veřejné správy, kdy má každý možnost po vydání rozhodnutí závislým správním úřadem, obrátit se na nezávislý orgán, který věc posoudí v plné jurisdikci.⁴⁴ ESLP k pojmu přiměřené lhůty dodává, že „*přiměřenost délky řízení musí být posouzena ve světle okolností konkrétního případu, s přiblížením ke kritériím zakotveným v judikatuře soudů, obzvláště ke složitosti věci, chování stěžovatele a chování příslušných orgánů, jakož i k tomu, co bylo ve sporu pro stěžovatele v sázce.*“⁴⁵

Dalším z mezinárodních dokumentů je Listina základních práv EU, která v čl. 41 označeném jako právo na řádnou správu říká, že „*každý má právo na to, aby jeho záležitosti byly orgány,*

⁴³ Srov. Čl. 6 odst. 1, Sdělení č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3,5 a 8.

⁴⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 461.

⁴⁵ Například Rozsudek ESLP ve věci Frydlander proti Francii, ze dne 27. června 2000, stížnost č. 30979/96 či Rozsudek ESLP ze dne 7. ledna 2003, Bořánková proti České republice, stížnost č. 41486/98.

institucemi a jinými subjekty Unie řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě.“ a tuto ochranu doplňuje možností obrátit se na evropského veřejného ochránce práv v případě nesprávného úředního postupu orgánů, institucí nebo jiných subjektů Unie.⁴⁶ Nelze taktéž opomenout Doporučení Výboru ministrů CM/Rec (2007), které orgánům veřejné správy stanovuje v čl. 7 konat a plnit své povinnosti v přiměřené lhůtě.⁴⁷ Lze tedy říci, že požadavek přiměřené lhůty řízení lze v evropském kontextu spojovat jak s právem na spravedlivý proces, tak právem na dobrou správu.

Na národní úrovni můžeme ochranu před nezákonnou nečinností spatřovat především v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, jenž 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.“* Dle názoru ústavního soudu je pojem bez zbytečných průtahů blíže specifikován správním řádem, a to na základě stanovení lhůt pro vydání rozhodnutí, z čehož taktéž vyplývá, že pokud tato lhůta není stanovena zákonem, jedná se o lhůtu přiměřenou.⁴⁸ Ústavní soud k pojmu bez zbytečných průtahů dále uvádí, *„o zbytečné průtahy ve smyslu porušení ústavních zásad spravedlivého procesu (tj. stanoveného postupu - čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) půjde zpravidla jen tehdy, jestliže tyto průtahy in concreto vzniknou špatnou či nevhodnou organizací práce, za niž nese odpovědnost příslušný funkcionář soudu nebo jsou založeny dostatečně a přesvědčivě zjištěnou liknavostí soudu (soudce) nebo podobnými okolnostmi spočívajícími při výkonu jurisdikce na jeho straně.“* V daném případě bychom mohli tuto liknavost spojit s příslušným orgánem veřejné moci a jejich pracovníky nebo dalšími okolnostmi spočívajícími na straně orgánu.⁴⁹

Nezákonnou nečinností může být zasaženo také do čl. 36 odst. 1 Listiny, na jehož základě se *„každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“* K porušování citovaného článku listiny dochází ve spojitosti s nečinností od doby, kdy ústavní soud konstatoval, že *„právo na řádný a spravedlivý proces v sobě zahrnuje nejen právo na spravedlivý způsob vedení procesu, ale také právo na trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předpokládaným způsobem.“*⁵⁰

⁴⁶ Listina základních práv Evropské unie, publikovaná v Úředním věstníku Evropské unie pod č. 2012/C 326/02.

⁴⁷ COUNCIL OF EUROPE. Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy Rec(2007)7 o dobré veřejné správě: Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration [online]. 2007 [cit. 06. 03. 2022]. Dostupné z: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877>.

⁴⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 4. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 225/01.

⁴⁹ Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 4. 12. 1997, sp. zn. III. ÚS 218/97. event. FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 49.

⁵⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 25. 9. 1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96.

3.2 Pojem nečinnosti a nezákonné nečinnosti

Od veřejné správy jako služby veřejnosti se předpokládá záměrné uskutečňování veřejnoprávních cílů a úkolů. Stěžejním požadavkem na veřejnou správu je její včasnost při vydávání rozhodnutí a uplatňování postupů. K porušení zásady zákonnosti, principu právní jistoty a k zásahu do veřejné správy jako služby, jenž má být vykonávána v souladu s principy dobré správy, dochází nejen aktivní činností orgánů, která je vyznačována svou nesprávností, ale také nedostatkem aktivity při uplatnění zákonem stanovených postupů, který způsobuje nezákonnost výkonu veřejné správy, tedy nečinnost.⁵¹

Co se týká samotného pojmu nezákonné nečinnosti ten pozitivní právo, rovněž jako definici veřejné správy, neobsahuje. Tato skutečnost je dána tím, že pod pojem nečinnosti veřejné správy lze zahrnout rozsáhlou škálu případů, kdy správní orgán nekoná a je třeba jej vykládat vždy ve spojitosti s konkrétním případem.⁵² Pokud ale veřejnou správu vymezíme jako určité aktivní jednání, tedy činnost směřující ke správě záležitostí ve veřejném zájmu, pro kterou platí, že musí být konána v souladu se zákony, a to jak v rovině hmotněprávní, tak procesně právní, která musí být konána taktéž věcně správně⁵³, lze nezákonnou nečinnost vymezit jako její protiklad.⁵⁴

NSS ve svých rozhodnutích judikoval, že není rozhodující, zda má subjekt, jenž se domáhá vydání rozhodnutí ve věci, na určitý obsah rozhodnutí právní nárok či nikoli. Důležitým je právě to, zda správní orgán, který je pravomocným dané rozhodnutí vydat, tak nečiní.⁵⁵ V rámci správního soudnictví soudu nepřisluší zavázat správní orgán, jakým konkrétním způsobem má být správní orgán činný, tedy určit samotný obsah rozhodnutí. Soud pouze správnímu orgánu nařídí, aby činným v dané věci byl.⁵⁶

NSS za nečinnost označuje i situaci, kdy je správní orgán aktivní, ale v rámci správního řízení dochází k nesmyslným a neúčelným úkonům s cílem např. záměrně protahovat řízení.⁵⁷ Dalším případem nečinnosti dle NSS, je situace, kdy správní orgán je činným, ale postupuje jiným

⁵¹ FIALA, Zdeněk a kol. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 433. event. SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. s. 224- 225.

⁵² HALML, František. Nečinnost a nezákonný zásah ve veřejné správě- rozdílné kategorie, či nikoliv? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2019, č. 1, s. 96.

⁵³ PRŮCHA, Petr. Prostředky obrany před nečinností podle správního řádu. In KADEČKA, Stanislav a kol. *Nečinnost ve veřejné správě: Sborník z mezinárodní konference*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 57-58.

⁵⁴ Adamec chápe nečinnost jako záporné vyjádření činnosti, jako pasivitu, která je v přímém rozporu se sledovaným cílem a pasivní subjekt, jenž má aktivně konávat, tak z různých důvodů nečiní. Srov. ADAMEC, Martin. Nečinnost prezidenta republiky ve světle aktuální judikatury. In: *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické forum 2018 – Ústavné princípy v rozhodovacej praxi správnych orgánov 2018*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018, s. 8-10.

⁵⁵ Srov. rozsudek NSS ze dne 8. 12. 2004, sp. zn. 3 Ans 1/2004-115; rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2004, sp. zn. 2 Ans 4/2004-116 a rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2007, sp. zn. 8 Ans 1/2005-90.

⁵⁶ Srov. Rozsudek NSS ze dne 30.9.2004, sp.zn. 7 Afs 33/2003-80.

⁵⁷ Srov. Rozsudek NSS ze dne 20.8.2009, sp.zn. 7 Ans 2/2009-38.

způsobem, než mu právní předpisy určují, a to v případě tzv. opomenutých účastníků. Pokud je odvolání proti rozhodnutí správního orgánu v prvním stupni podáno osobou, která tvrdí, že je účastníkem správního řízení a takto s ní mělo být jednáno, musí správní orgán druhého stupně, tedy orgán odvolací o podaném odvolání vydat rozhodnutí, a to i v případě jeho nepřipustnosti. Pokud by správní orgán přistoupil k vyřízení odvolání neformálním přípisem, namísto vydání rozhodnutí, jde o nezákonnou nečinnost.⁵⁸

Autoři odborné literatury nezákonnou nečinnost označují za stav tzv. mlčení moci. Docentka Frumarová definuje nezákonnou nečinnost jako protiprávní jednání správních orgánů, které se vyznačuje porušováním zákonem stanovené povinnosti konat, převážně v oblasti vydávání rozhodnutí či u provádění jiných úkonů nebo postupů, a to ve lhůtě, která je stanovena zákonem, popř. lhůtě přiměřené.⁵⁹ Docentka Skulová za nečinnost označuje situaci, kdy správní orgán nevyvíjí dostatečnou aktivitu, a tím dochází k nezákonnému a nesprávnému výkonu veřejné správy. Jedná se o případy, kdy měl správní orgán, v často stanovené lhůtě, využít příslušnou zákonem předpokládanou formu činnosti a tím uplatnit stanovené postupy, které by vedly k právem předvídaným výsledkům.⁶⁰

Nezákonná nečinnost tedy nastává, pokud veřejná správa nekoná. Toto omisivní chování není ale vždy považováno za nezákonné. Existují případy, ve kterých zákon nečinnost správního orgánu naopak předpokládá, a zde se bude jednat o nečinnost zákonem dovolenou.

Jedná se o situace, v nichž může správní orgán využít své diskreční pravomoci a právní předpis poskytuje správnímu orgánu volbu, kdy smí něco učinit, ale nemusí. Správní orgán si při využití diskrece musí být vědom, že postupuje v zákonem stanoveném rozsahu volné úvahy a případnou nečinnost musí být schopen odůvodnit. Pokud by byl tento rozsah překročen, jednalo by se o stav protiprávní, a tedy nezákonnou nečinnost.⁶¹

O nezákonnou nečinnost se nejedná ani v případě, kdy výkon určité činnosti adresáta veřejné správy je spojován s vyrozuměním správního orgánu, který věc posoudí s ohledem na veřejný zájem a sdělí, zda má či nemá k činnosti námitky. Správní orgán může námitky uplatnit pouze v zákonem stanovené lhůtě, kdy po jejím uplynutí, vzniká oprávnění pro danou činnost *ex lege*, a to i v případě, že je v rozporu s veřejným zájmem nebo jej nenaplní.⁶² Dalším případem je fikce pozitivního a negativního rozhodnutí. Pro fikci pozitivní platí, že pokud správní orgán

⁵⁸ Srov. Rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 3 Ans 38/2010 – 122.

⁵⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina. Stížnosti jako právní prostředek ochrany před nečinností. In KADEČKA, Stanislav a kol. *Nečinnost ve veřejné správě: Sborník z mezinárodní konference*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer ČR, 2012. s. 65.

⁶⁰ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 245.

⁶¹ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 44.

⁶² Např. § 8 odst. 4 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

nevydá ve stanovené lhůtě rozhodnutí, platí, že žádosti či návrhu žadatele bylo v plném rozsahu vyhověno.⁶³ Fikce pozitivního rozhodnutí je spojována s nebezpečím, kdy k vydání souhlasného rozhodnutí správního orgánu může dojít i v případech, kdy by měla být žádost či návrh zamítnut pro nesoulad s veřejným zájmem. Opakem je fikce negativního rozhodnutí, pro kterou při nevydání rozhodnutí ve stanovené lhůtě platí, že došlo k výslovnému zamítnutí žádosti či návrhu.^{64 65}

3.3 Instituty určené k ochraně proti nečinnosti

V právním řádu České republiky zákonodárce zhotovil systém nástrojů a prostředků, jež mají poskytovat ochranu adresátům veřejné správy před nezákonnou nečinností. Hlavní úkolem zákonodárce, je vytváření legislativy, která by vznik nezákonné nečinnosti vyloučila a v případě vzniku nečinnosti, by nastalý stav odstranila, obnovila dodržování zásady zákonnosti a zaručila náhradu případné škody nebo újmy způsobené touto nečinností.⁶⁶

Právní ochranu před nezákonnou nečinností veřejné správy vymezuje Frumarová jako soubor právních prostředků, které slouží k ochraně před vznikem nezákonné nečinnosti a působí k odstranění stavu, který již vzniknul, důsledků jím způsobených, k zajištění náhrady způsobené škody nebo újmy a vyvození odpovědnosti příslušných subjektů. Jedná se o navzájem propojený mechanismus sloužící k ochraně práv a zájmů adresátů veřejné správy a také k ochraně zájmů veřejných.⁶⁷

Tento soubor prostředků můžeme dále klasifikovat dle různých hledisek a následně z tohoto členění dovodit i funkce, které budou tyto prostředky zastávat. Lze tak například členit prostředky na základě hlediska právního předpisu, který příslušný prostředek konstituuje, z hlediska právního nároku na jeho realizaci, z hlediska zahájení realizace prostředku či prostředky obecně nebo specificky preventivní. Co se týká funkcí, jež mohou tyto prostředky plnit, je to například funkce preventivní, ochranná, nápravná či motivační.⁶⁸

V českém právním řádu bychom našli řadu institutů, které přímo či nepřímo poskytují ochranu před nezákonnou nečinností. Dle Frumarové lze za nejvýznamnější instituty ochrany před nezákonnou nečinností veřejné správy považovat tyto:

⁶³ Např. § 21 odst. 3 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁴ Např. § 9 odst. 3 zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 489- 492.

⁶⁶ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*. Praha: Linde, 2005, s. 37.

⁶⁷ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 42.

⁶⁸ Dále v podrobnostech tamtéž s. 43-44, event. POSPÍŠIL, Ivo. Právo na přiměřenou délku řízení v judikatuře Ústavního soudu. In KADEČKA, Stanislav a kol. *Nečinnost ve veřejné správě: Sborník z mezinárodní konference*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer ČR, 2012. s. 23.

1. právní úprava lhůt,
2. opatření proti nečinnosti podle správního řádu,
3. fikce rozhodnutí,
4. žaloba na ochranu proti nečinnosti a žaloba proti nezákonnému zásahu správního orgánu ve správním soudnictví,
5. ústavní stížnost,
6. Veřejný ochránce práv,
7. stížnosti a petice,
8. náhrada škody a nemajetkové újmy za nesprávný úřední postup,
9. správně právní odpovědnost.⁶⁹

Tento výčet není ovšem kompletní, mezi právní prostředky ochrany bychom mohli zařadit taktéž úpravu nečinnosti v daňovém řádu, ohlašovací režimy, vydání mezitímního rozhodnutí a rozhodnutí v části věci a jiné.⁷⁰ K soudním prostředkům ochrany patří taktéž speciální žaloba proti nečinnosti, jenž je upravena v rámci práva Evropské unie nebo stížnost podávaná k ESLP.

⁶⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 43.

⁷⁰ V podrobnostech například MIKULE, V. a KOPECKÝ, J. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 489-492. event.. SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 250-254.

4 Ochrana před nečinností správního orgánu dle správního řádu

Život každého z nás je ovlivňován činností správního orgánu a dalo by se říci, že se bez nich ani nikdo z nás neobejde. Ne vždy je do sféry adresátů veřejné správy zasahováno pouze činností správního orgánu. Naopak z mého pohledu právě při nečinnosti veřejné správy se adresáti ocitají v mnohem horším postavení, a to z důvodu, kdy prostředků obrany proti vydaným rozhodnutím veřejné správy existuje celá škála a je jim věnován daleko větší prostor v rámci právní úpravy. V případě nečinnosti k vydání rozhodnutí nedojde anebo je jeho vydání správním orgánem oddalováno a adresáti veřejné správy tak nemají jaké rozhodnutí napadnout a navíc jsou limitováni prostředky, které mohou využít ke svojí ochraně.

Prvním předpisem, kde byla ochrana proti nečinnosti upravena, byl správní řád z roku 1967⁷¹, v němž byla obsažena zásada zákonnosti společně se zásadou rychlosti, jež měly vliv na tehdejší právní úpravu lhůt pro vydání rozhodnutí. § 50 obsahoval následující opatření proti nečinnosti: „*Dovoluje-li to povaha věci a nelze-li nápravy dosáhnout jinak, správní orgán, který by byl jinak oprávněn rozhodnout o odvolání, sám ve věci rozhodne, pokud správní orgán příslušný k rozhodnutí nezhájil řízení, ač je k tomu povinen nebo pokud nerozhodl ve lhůtě stanovené v § 49 odst. 2.*“ Toto ustanovení se tak vztahovalo ke dvěma formám nečinnosti, a to k nezahájení řízení a nerozhodnutí ve stanovené lhůtě. Navíc se týkalo pouze nečinnosti způsobené orgánem prvního stupně. S rozvojem veřejné správy byla tato úprava ovšem nedostačující a k její modifikaci došlo až aktuálním správním řádem, zákonem č. 500/2004 Sb., účinným od 1. ledna 2006.

V této kapitole se budu blíže zabývat především právní úpravou zákonných lhůt, které jsou prostředkem konkretizace zásady rychlosti upravené v § 6 odst. 1 SŘ, opatřeními proti nečinnosti, jež správní řád kodifikoval do § 80, ale nastíním i jiné prostředky ochrany proti nezákonné nečinnosti obsažené ve správním řádu. Zcela zásadním k tomu, aby adresáti veřejné správy mohli využít ochranných prostředků, je ovšem vznik nezákonné nečinnosti a určení jejího počátku.

4.1 Lhůty pro vydání rozhodnutí a zásada rychlosti dle § 6 odst. 1 SŘ

Určení přesného okamžiku od kdy se správní orgán stává nečinným je zásadní, jelikož právě od tohoto okamžiku mohou adresáti veřejné správy využít prostředků ochrany proti nezákonné nečinnosti. Uplynutím zákonných lhůt, jež jsou stanoveny správním řádem správnímu orgánu k provedení určitého úkonu, se tento ocitá ve stavu nečinnosti a okamžik s tímto spojený

⁷¹ Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění zákona č. 226/2002 Sb.

je jejím počátkem.⁷² Stanovením zákonných požadavků na lhůty upravující činnost správních orgánů se zabývá problematika včasnosti postupů veřejné správy. Otázka včasnosti postupů bezprostředně souvisí s posouzením, od kterého okamžiku je správní orgán oprávněn nebo povinen být činný a od jaké doby nastává jeho nečinnost. Jde o otázky týkající se zahájení, přerušování řízení či ukončení řízení v souvislosti s vydáním rozhodnutí.⁷³

Zákon správním orgánům stanovuje lhůty k provedení určitého úkonu, zejména pro vydání rozhodnutí. Jedná se o ohraničené plynutí času, které sebou přináší určité právní následky a jež je nezávislé na lidské vůli. Docentka Frumarová uvádí, že vymezení lhůt zákonodárcem, má plnit funkci preventivního výchovného charakteru a především předcházet vzniku nečinnosti správního orgánu.⁷⁴ NSS uvádí, „*Lhůty tedy slouží především k tomu, aby posilovaly právní jistotu v rámci právního styku. Lhůty posilují právní jistotu nejen v soukromoprávních vztazích, v nichž by vzhledem k zásadě rovnosti měly být koncipovány tak, aby rovnocenně dbaly o právní jistotu všech účastníků konkrétního právního poměru, nýbrž i v rámci vztahů veřejnoprávních.*“⁷⁵ Nadto dodává „*...smyslem právního institutu lhůty obecně je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích, urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů.*“⁷⁶

Správní řád nestanovuje lhůty pouze pro jednání správních orgánů, ale taktéž jimi vymezuje časové okamžiky pro konání adresátů veřejné správy, ve kterých musí například splnit požadovanou povinnost či uplatnit svá práva u příslušného správního orgánu. Lhůty jsou odvozeny pro konkrétní řízení tak, aby naplňovaly průměrnou náročnost jednotlivých fází řízení, mezi něž patří zahájení, opatření podkladů, dokazování, eventuální ústní jednání, hodnocení důkazů, možnost vyjádřit se k podkladům řízení pro účastníky, vyhotovení rozhodnutí a jeho následné vydání.⁷⁷

Lhůty lze taktéž členit z různých hledisek, a to na lhůty hmotněprávní či procesní, objektivní a subjektivní, prekluzivní a promlčení nebo lhůty zákonné či určené správním orgánem. V případě posledně zmíněné kategorie členění, se jedná o lhůty procesního charakteru, které se odlišují především v rámci jejich prodloužování. Pro lhůty stanovené správním orgánem platí, že jejich délku stanoví příslušný správní orgán. Účastník řízení může před uplynutím lhůty požádat o jejich prodloužení a jejich zmeškání nepřináší tak fatální následky, jako u lhůt zákonných. Zákonné lhůty stanovuje, jak již z názvu vyplývá, právní předpis a pokud zákon

⁷² FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 37-38.

⁷³ MOCEK, Miroslav. K některým aspektům právní úpravy řešení nečinnosti správního orgánu, zejména dle správního řádu. In: KADEČKA, Stanislav a kol. *Nečinnost ve veřejné správě: Sborník z mezinárodní konference*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 90.

⁷⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 54.

⁷⁵ Usnesení NSS ze dne 31. 8. 2005, sp. zn. 2 Afs 144/2004-110.

⁷⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 6. 2001, sp. zn. III. ÚS 738/2000.

⁷⁷ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 265-269.

nestanoví možnost jejich prodloužení, správní orgán tak učinit nesmí. Při zmeškání zákonné lhůty účastník řízení přichází o možnost provedení úkonu a taktéž mu může být udělena sankce.⁷⁸

Správní řád upravuje zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí v § 71. V odst. 1 je uvedeno, že „*správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu*“. Správní řád neuvádí konkrétní případy a podmínky pro vydání rozhodnutí v takto stanovené lhůtě. Toto posouzení má správní orgán ve své kompetenci, nicméně nelze připustit, aby docházelo k jeho libovůli či nahodilosti, jelikož by docházelo k porušení principu právní jistoty a i v případě, kdy správní orgán nevydá rozhodnutí bezodkladně, lze využít ochrany dle § 80 SŘ. Rozhodnutí, které je nutno vydat bezodkladně, se uplatní zejména v případech rozhodování u jednoduchých věcí, pokud bude moci správní orgán rozhodnout na základě podkladů předložených účastníky řízení či v některých případech bude rozhodnutí prvním úkonem v řízení, a to např. při vydání příkazu nebo příkazu na místě upravených § 150 SŘ. Vždy je ale nutné přihlídnout ke složitosti a časové náročnosti provedení úkonů v konkrétním případě.⁷⁹

Lhůta bez zbytečného odkladu je projevem zásady rychlosti upravené v § 6 odst. 1 SŘ a platí pro vydání všech rozhodnutí a jiných úkonů dle správního řádu, pokud neexistuje úprava jiná, která může být upravena zvláštním právním předpisem.⁸⁰ Jaký časový úsek si lze pod lhůtou bez zbytečného odkladu představit vymezuje judikatura. Ta její délku vymezuje na dny, nanejvýše týdny⁸¹, a pokud není tato lhůta dostatečná, je možno přistoupit k jejímu prodloužení dle ustanovení § 71 odst. 3 SŘ. Praxi je za lhůtu bez zbytečného odkladu považováno 5 až 7 dní, ovšem tato lhůta je pouze orientační a nelze se z ní vycházet v každém případě.⁸²

Není-li tedy možné dodržet lhůtu bezodkladnou, správní orgán je povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení.⁸³ K té se následně může připočítat navíc až 30 dnů, pokud je zapotřebí nařídit ústní jednání či provést místní šetření, pokud je nutno někoho předvolat, předvést nebo doručovat osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručit, veřejnou vyhláškou anebo jde-li o zvláště složitý případ.⁸⁴ Lhůta může být prodloužena o 30 dní vždy pouze jednou, a to i pokud k prodloužení lhůty přispěje více z těchto okolností.⁸⁵

Ke lhůtě 30 dnů od zahájení řízení je možné připočítat dobu nezbytně nutnou k provedení dožádání dle § 13 odst. 3 SŘ, ke zpracování znaleckého posudku nebo doručení

⁷⁸ Tamtéž.

⁷⁹ FIALA, Zdeněk a kol. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 375-387.

⁸⁰ Příkladem je § 90 zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, či § 115 odst. 11 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách

⁸¹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2008, sp. zn. 9 Ca 144/2007 – 27.

⁸² POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 399.

⁸³ Ustanovení § 71 odst. 3 SŘ

⁸⁴ Ustanovená § 71 odst. 3 písm. a) SŘ

⁸⁵ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 400.

písemnosti do ciziny.^{86 87 88} Je nutné si ovšem uvědomit, že správní orgán se dopouští nečinnosti i před uplynutím lhůty 30 dnů, pokud mu v projednávané věci nebránily překážky vydat rozhodnutí bez zbytečných průtahů.⁸⁹ Mnohokrát jsem se u úředníků setkala s laxním přístupem, kdy je bezodkladná lhůta z jejich strany naprosto opomíjena a automaticky přistupují ke lhůtě 30-ti denní.

Opatření proti nečinnosti správního orgánu souvisejících s nedodržením lhůt se nemůže dovolávat účastník, který nedodržení způsobil.⁹⁰ Dle NSS „*má-li zjištěná nečinnost svůj původ ve způsobu, jakým vystupuje v řízení jeho účastník, nejde o nečinnost správního orgánu a nelze se proti ní dovolávat ochrany. Posouzení, zda nejde o takovou situaci, přísluší i správnímu soudu v rámci posouzení důvodnosti žaloby podané dle § 79 a násl. s. ř. s.*“⁹¹ V případě, že účastník správního řízení napomáhá k průtahům řízení, je správní orgán povinen učinit vše pro to, a využít zákonem stanovených prostředků a postupů, aby takovému jednání zabránil a dodržel zachování principu přiměřené délky řízení.⁹²

V případě lhůt pro tzv. jiné správní úkony dle části čtvrté správního řádu, jako je například vydání vyjádření, osvědčení či ověření a sdělení⁹³, může sloužit k úpravě lhůt pro jejich vydávání zvláštní zákon. Pokud tento nestanoví něco jiného, je správní orgán povinen provést tento úkon bez dalšího.⁹⁴ Takto vyjádřenou lhůtu lze subsumovat pod pojem bez zbytečného odkladu. V případě, že nelze úkon provést ve lhůtě bez dalšího a kde žádná lhůta stanovena není, je správní orgán povinen jednat ve lhůtě přiměřené, která je pojmem subjektivním, odvozeným od konkrétního případu a její definování spočívá na judikatuře soudů a správní praxi.⁹⁵

Lhůty pro vydání rozhodnutí upravené správním řádem jsou lhůtami pořádkovými a jejich nedodržení je vadou řízení, která nepovede k nezákonnosti vydaného správního rozhodnutí. Správní orgán se ovšem ocitá ve stavu nezákonné nečinnosti a naplňuje předpoklady pro nesprávný úřední postup.⁹⁶

⁸⁶ Ustanovená § 71 odst. 3 písm. b) SŘ

⁸⁷ Úprava lhůt má podobu gradace délky lhůt, která přihlíží k specifikům a náročnosti jednotlivých případů. IN: FIALA, Zdeněk a kol. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 375-387.

⁸⁸ V případě lhůt upravených v § 71 odst. 3 písm. a) a b) SŘ může docházet k jejich překrývání či doplňování. Pokud by před koncem lhůty prodloužené dle § 71 písm. a) SŘ vyšla najevo potřeba např. využití institutu doručování do ciziny, je nutné tuto dobu přičíst k době stávající. Nikoliv počkat na skončení původní lhůty a následně přičíst dobu nutnou k doručování, jelikož v tomto případě dochází k překrývání lhůt. In: Tamtéž.

⁸⁹ Srov. rozsudek NSS ze dne 12. 8. 2010, sp. zn. 9 Afs 20/2010-74.

⁹⁰ Ustanovení § 71 odst. 4 SŘ

⁹¹ Rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2012, sp. zn. 2 Ans 14/2012-41.

⁹² Nález Ústavního soudu ze dne 22. 1. 2004, sp.zn. IV. ÚS 475/03.

⁹³ Správní řád výslovně nehovoří o všech tzv. jiných správních úkonech, které lze do části čtvrté zařadit. Při posouzení zda do této části úkon zařadit, není důležité jeho označení, ale především jeho povaha, obsah a právní účinky ve vztahu k dotčené osobě. In: FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 59-60.

⁹⁴ Ustanovení § 155 odst. 2 SŘ

⁹⁵ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 249.

⁹⁶ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 399.

4.1.1 Lhůta přiměřená

Pokud správní orgán nejedná v zákonem stanovené lhůtě, měl by postupovat ve lhůtě přiměřené. Lhůta přiměřená je pojmem neurčitým a její výklad se odvíjí dle konkrétního případu. Správní řád upravuje přiměřenou lhůtu v § 6 odst. 1 SŘ, ze kterého ve spojení s § 117 odst. 1 SŘ vyplývá, že pokud není stanovena zákonná lhůta, správní orgány jsou povinny jednat vždy alespoň ve lhůtě přiměřené. Počátek běhu přiměřené lhůty je spojován s okamžikem zahájení řízení. Naproti tomu její konec je stanoven okamžikem, kdy je ukončena nejistota týkající se právního postavení dotčené osoby, tedy v okamžiku nabytí právní moci rozhodnutí popřípadě učiněním jiného správního úkonu.⁹⁷

Kritéria pro stanovení přiměřené délky správního řízení⁹⁸ jsou komplikovanost skutku a právního posouzení věci, u které se hodnotí početnost obdobných případů, existence judikatury a přítomnost mezinárodního prvku, jenž sebou přináší např. znalost zahraniční úpravy, dožádání a jiné.⁹⁹ Dalším kritériem je nežádoucí chování účastníků řízení. Toto není vždy charakterizováno pouze nečinností, jelikož k prodloužení délky řízení může dojít i jejich přehnanou aktivitou, kdy úmyslně dochází např. k navrhování přebytečných důkazů, doručení písemností v poslední den lhůty či opakování neurčitých podání.¹⁰⁰ Je třeba ale zmínit, že pokud je jednání tohoto typu záměrné, účastníku řízení není poskytována ochrana proti nečinnosti.

Důležitým kritériem délky řízení je na opačné straně přístup správního orgánu k probíhajícímu řízení, jenž by měl postupovat bez zbytečných průtahů. Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí označuje za opakující se příčiny např. ignorování závazných právních názorů, nálezů a usnesení Ústavního soudu, nedodržování procesních postupů, průtahy mezi jednotlivými jednáními nebo v předávání spisového materiálu.¹⁰¹ Posledním kritériem, jímž se soud zabývá při posuzování, zda byla dodržena přiměřená délka řízení, je význam daného řízení pro dotčenou osobu. Každé řízení je posuzováno dle konkrétního případu, kdy je přihlíženo ke zdravotnímu stavu a věku účastníka. K těm významnějším řízením z pohledu účastníků patří řízení o otázkách zdraví a života, osobního stavu, řízení trestní, pracovněprávní, opatrovnická. Průtahy či nečinnost právě v těchto řízeních může mít pro ně nedozírné následky, kterými je zasaženo do jejich práv a svobod.¹⁰²

⁹⁷ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 66.

⁹⁸ Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 31. 2. 2005, sp. zn. I. ÚS 554/04.

⁹⁹ Srov. Rozsudek ESLP ze dne 27. 6. 1968, Neumeister proti Rakousku, č. stížnosti 1936/63; Rozsudek ESLP ze dne 29. 3. 2006, Apicella proti Itálii, č. stížnosti 64890/01.

¹⁰⁰ Dle § 29 a § 30 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zaniká odpovědnost za přestupek uplynutím promlčecí doby 1 roku, proto jsou přestupková řízení typickým příkladem úmyslného prodlužování délky řízení ze strany účastníka.

¹⁰¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1637/2009.

¹⁰² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4761/2009.

4.1.2 Stavění běhu lhůt a přerušeni řízení

Ze zákona mohou nastat situace, kdy lhůty pro vydání rozhodnutí po určitou dobu neběží. Jedná se o dobu nezbytnou k opatření údajů nutných k provedení správního úkonu dle § 6 odst. 2 SŘ, podání odporu proti příkazu, na základě něhož začínají běžet lhůty nové¹⁰³ či přerušeni řízení dle § 65 odst. 1 SŘ. I když není délka stavění lhůty zákonem stanovena, musí trvat po dobu nezbytně nutnou, odvozenou od rozsahu pořizovaných údajů a úřední evidence.¹⁰⁴ Správní řád ovšem umožňuje účastníkům řízení obrátit se na správní orgán a požádat jej o informaci, po jakou dobu bude tento stav přetrvávat.¹⁰⁵

Ke stavění lhůt dochází, jak bylo uvedeno výše, i v rámci institutu přerušeni řízení. Přerušit řízení lze pouze na dobu nezbytně nutnou, kterou určí správní orgán dle konkrétního řízení a během níž správní orgán a účastníci řízení činí pouze úkony, kterých je zapotřebí k odstranění důvodů vedoucích k přerušeni.¹⁰⁶ Přerušit správní řízení lze ze zákonných důvodů, ale také na žádost účastníka řízení, se kterým musí souhlasit ostatní, pokud je účastníků více.¹⁰⁷ V případě přerušeni řízení na žádost účastníka, je na posouzení správním orgánem, zda přerušeni povolí či vydá zamítavé rozhodnutí např. z důvodu neexistence faktického důvodu pro přerušeni. Přerušeni řízení, které se nezakládá na zákonném důvodu, nemá na běh lhůty vliv a lhůta i nadále běží, a to i přes vydané rozhodnutí o přerušeni.¹⁰⁸

O přerušeni řízení se vydává usnesení, v němž správní orgán stanoví příslušnou lhůtu, po kterou bude řízení přerušeno. Proti rozhodnutí o přerušeni řízení je přípustné odvolání. Lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci přestane běžet již dnem, kdy nastal některý ze zákonných důvodů a neskončí dříve, jak 15 dnů od konce přerušeni řízení, z čehož vyplývá, že opatření proti nečinnosti lze uplatnit až po uplynutí této 15 denní lhůty.¹⁰⁹

V rámci stavění lhůt, tedy potažmo přerušeni řízení, se může správní orgán dopustit nezákonné nečinnosti a adresát veřejné správy může využít ochrany stanovené § 80 SŘ, například v situaci, kdy bude správní orgán zdánlivě vyvíjet aktivitu k opatření podkladů pro vydání správního rozhodnutí, avšak ve skutečnosti je správní orgán nečinný.

4.2 Opatření proti nečinnosti dle správního řádu

Jestliže správní orgán nečiní správní úkony nebo nepostupuje v zákonné lhůtě či lhůtě přiměřené, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně proti nečinnosti. Tato ochrana je

¹⁰³ Ustanovení § 105 odst. 3 SŘ

¹⁰⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 57.

¹⁰⁵ Ustanovení § 36 odst. 2 SŘ

¹⁰⁶ Ustanovení § 64 odst. 4 SŘ a § 65 odst. 1 SŘ

¹⁰⁷ Důvody pro přerušeni řízení správní řád stanovuje v §64 odst. 1 až 4.

¹⁰⁸ FIALA, Zdeněk a kol. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 375-387.

¹⁰⁹ Tamtéž.

garantována § 80 SŘ, jenž je situován v části druhé upravující obecná ustanovení o správním řízení, která předchází i ustanovením o samotných opravných prostředcích. Opatření proti nečinnosti dle § 80 se týkají pouze nečinnosti trvajících, ne té, která již byla správním orgánem vypořádána. Uplatní se jak na řízení v prvním stupni, řízení odvolací, u nečinnosti související s mimořádnými opravnými prostředky, tak na jakékoliv postupy a úkony správních orgánů, na které se vztahuje SŘ, a to na základě § 6 odst. 1 správního řádu¹¹⁰, které stanovuje, „*Nečinní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).*“¹¹¹

Dosavadní právní úprava vycházela s § 50 správního řádu z roku 1967 a dá se říci, že oproti předchozí úpravě jí je věnována daleko větší pozornost. I přesto ale nastává mnoho otázek, na které přináší odpovědi až judikatura správních soudů. Ochranu před nečinností poskytovanou současným správním řádem, lze rozdělit do dvou kategorií. V první kategorii koná správní orgán svou dozorovou a kontrolní činnost z moci úřední a v kategorii druhé jedná správní orgán na základě žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, zde se jedná o projev zásady dispoziční. V rámci poskytování ochrany proti nečinnosti z moci úřední, by měl nadřízený správní orgán činit vše pro to, aby zjistil, zda jemu podřízené orgány vykonávají svoji činnost tak, jak jim zákon ukládá a zda meritorní rozhodnutí jsou vydávány v zákonných lhůtách. V rámci dobré správy by podřízené správní orgány měly z vlastní iniciativy předkládat nadřízenému správnímu úřadu všechny věci, u nichž nedodrží lhůtu pro vydání rozhodnutí a naopak ze strany nadřízených správních orgánů, by nemělo docházet k situacím, kdy pouze spoléhají, že se o nečinnosti dozvědí na základě podnětu zvnějšku.¹¹²

4.2.1 § 80 odst. 1 SŘ

„*Nevydá-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, nadřízený správní orgán učiní z moci úřední opatření proti nečinnosti, jakmile se o tom dozví.*“¹¹³ Zákonnou lhůtou, jež ustanovení zmiňuje, jsou myšleny lhůty upravené § 71 SŘ či lhůta přiměřená. Lhůta může být stanovena taktéž zvláštní právní úpravou, která působí jako lex specialis ke správnímu řádu. Jak bylo zmíněno již výše, ustanovení o nečinnosti se nepoužije pouze na meritorní rozhodnutí v klasickém správním řízení, ale taktéž na jiné správní postupy dle části IV. správního řádu a správní orgán se tedy dostane do stavu nečinnosti, pokud neprovede úkon ve lhůtě zde stanovené. Správní orgán učiní opatření proti rozhodnutí, jakmile se o nevydání rozhodnutí v zákonné lhůtě dozví. Jedná se tedy

¹¹⁰ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ, 2015. *Správní právo procesní*. 5., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Leges, s. 211- 212.

¹¹¹ Ustanovení § 6 odst. 1, věta druhá SŘ

¹¹² KOLMAN, Petr. Ochrana před nečinností ve správním řízení. *Právní rádce* [online]. 2008,[cit. 11.3.2022]. Dostupné z: <https://pravnicadce.ihned.cz/c1-31790190-ochrana-predneinnosti-ve-spravnim-rizeni>

¹¹³ Ustanovení § 80 odst. 1 SŘ

o okamžik, kdy bude nadřízenému orgánu doručen podnět ze strany dotčené osoby, nebo v případě, kdy mu to podřízený orgán oznámí či bude tato skutečnost zjištěna v rámci kontrolní činnosti správního orgánu.¹¹⁴

4.2.2 § 80 odst. 2 SŘ

„Opatření proti nečinnosti učiní nadřízený správní orgán i tehdy, nezahájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední.“¹¹⁵ Toto ustanovení, kdy správní orgán postupuje taktéž z moci úřední, se uplatní pouze při nezahájení správního řízení ex offio a navazuje na § 42 SŘ, obsahující povinnost správního orgánu přijímat podněty k zahájení řízení z moci úřední. Tento podnět může podat jak fyzická osoba, právnická osoba, ale dokonce se může jednat i o podnět anonymní, z kterého musí být ovšem jasné, čeho se týká a co je po správním orgánu požadováno. Okamžik, od něhož začne běžet lhůta k zahájení řízení, není datum doručení podnětu správnímu orgánu, ale až okamžik, kdy správní orgán prověří, zda existují okolnosti pro zahájení řízení z moci úřední. Pokud správní orgán dospěje k pozitivnímu stanovisku, od této doby začne běžet třicetidenní lhůta pro zahájení prvoinstančního řízení, ale taktéž se může jednat o řízení odvolací, přezkumné, týkající se např. i opatření obecné povahy, veřejnoprávních smluv, závazných stanovisek aj., řízení o obnově řízení či na řízení o prohlášení nicotnosti.¹¹⁶

Pokud by nadřízený správní orgán po prošetření podnětu došel k závěru, že správní řízení z moci úřední mělo být zahájeno, lze pro sjednání nápravy využít pouze opatření upravených § 80 odst. 4 písm. b) SŘ upravující atrakci a písm. c) týkající se delegace.¹¹⁷

Z důvodu, že prozatím nedošlo k zahájení řízení, nelze v případě § 80 odst. 2 SŘ využívat pojmu účastník řízení. S nezahájením řízení ve věci na základě podnětu souvisí, taktéž skutečnost, že u nečinnosti dle § 80 odst. 2 SŘ se nelze domáhat ochrany u správního soudu dle § 79 SŘS¹¹⁸, tedy pomocí nečinností žaloby.¹¹⁹

NSS se zabýval zahájením řízení z moci úřední na základě podnětu a zkonstatoval ve svém rozhodnutí, že „mezi případy, kdy správní orgán nemá povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, patří situace, kdy obdrží pouhý podnět k zahájení řízení, které nelze zahájit jinak než z moci úřední.“¹²⁰ „Nelze se domáhat toho, aby bylo správnímu orgánu uloženo zahájit řízení, ale jen toho aby vydal – v řízení již zahájeném-

¹¹⁴ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 256.

¹¹⁵ Ustanovení § 80 odst. 2 SŘ

¹¹⁶ VEČEROVÁ, Soňa. Opatření proti nečinnosti v případě nezahájení správního řízení z moci úřední. *Správní právo*, 2020, č. 3, s. 137-138.

¹¹⁷ JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 516-525.

¹¹⁸ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁹ JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 516-525. event. VOJTÁŠEK, Zdeněk. Soudní přezkum postupu správního orgánu při nezahájení řízení z moci úřední. *Bulletin advokacie*, 2021, č. 3, s. 46 -53.

¹²⁰ Rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2007, sp. zn. 4 Ans 6/2006-162.

rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení“.¹²¹ Z daného tedy vyplývá, že podatel má právo pouze na to, aby se správní orgán zabýval alespoň podnětem a řádně jej posoudil.

Otázka nezahájení řízení ex offo na základě podnětu, se dostala i k rukám rozšířeného senátu NSS, který potvrdil stávající názor. Jelikož z podnětu nelze dovodit povinnost k zahájení řízení správním orgánem, a protože zde nebylo a není žádné řízení, nemůže se podatel podnětu domáhat ochrany před nečinností dle § 79 SŘS.^{122 123}

Rozšířený senát NSS se rovněž zabýval, v témže rozhodnutí, využitím žaloby zásahové dle § 82 SŘS při nezahájení správního řízení z moci úřední. Ve většině případů totiž judikatura její uplatnění odmítala s odůvodněním, že zahájení správního řízení z moci úřední neslouží k ochraně individuálních veřejných subjektivních práv.¹²⁴

Rozšířený senát uvedl, že mohou nastat situace, kdy od sebe nelze zcela oddělit ochranu objektivního a subjektivního práva. Nezahájením řízení z moci úřední je tak zasaženo do práv podatele podnětu, a tímto mu je zabráněno v přístupu k soudní ochraně dle čl. 36 Listiny. V dané situaci může podatel využít pouze žaloby zásahové (užití žalob dle § 65 a § 79 SŘS bylo NSS vyloučeno). Ve věci, jež byla rozšířeným senátem posuzována, dospěl tento k závěru, že pokud by stavební úřad nezahájil řízení o odstranění nepovolených terénních úprav, postupoval by v rozporu nejen s objektivním právem, ale neposkytl by ochranu právům dotčených osob. Nezákonný zásah tedy spatřuje v pasivitě stavebního úřadu, který nezahájil řízení, ikdyž byl k tomu povinen.¹²⁵

Proti zneužívání institutu zásahové žaloby dle § 82 SŘS, při nezahájení řízení z moci úřední, stanovuje rozšířený senát několik podmínek, kdy je možno přistoupit k jejímu podání. První z nich je, že zásahovou žalobu smí podat pouze osoba, jejíž veřejné hmotné právo nebylo chráněno před nečinností správního orgánu, které se dopustil nezahájením řízení ex offo. Druhá podmínka je spojena se zásadou subsidiarity, kdy pro užití tohoto typu žaloby, nesmí existovat jiné správní řízení či prostředek ochrany nímž může, v rámci veřejné správy nebo správního soudnictví, osoba chránit zasažené subjektivní právo. Dále by měl správní soud přihlédnout k okolnostem případu a posoudit, zda žalobce podáním zásahové žaloby nezneužívá své právo

¹²¹ Rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2007, sp. zn. 4 Ans 10/2006-59, příp. Rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2013, sp.zn 5 Ans 2/2013-40.

¹²² Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26.3.2021, sp.zn. 6 As 108/2019-39.

¹²³ Frumarová se k názoru rozšířeného senátu přiklání, a to z důvodu, kdy správní řád soudní aplikaci nečinnostní žaloby spojuje pouze se zahájeným správním řízením. In: FRUMAROVÁ, Kateřina. Správně soudní ochrana v případě nezahájení správního řízení ex offo. *Právní rozhledy*, 2021, č. 13-14, s. 470.

¹²⁴ Srov. rozsudek NSS ze dne 31.8.2017, sp. zn. 4 As 117/2017-46

¹²⁵ V podrobnostech Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26.3.2021, sp.zn. 6 As 108/2019-39, event. FRUMAROVÁ, Kateřina. Správně soudní ochrana v případě nezahájení správního řízení ex offo. *Právní rozhledy*, 2021, č. 13-14, s. 471-473.

správní žalobu podat a zda vyčerpal, před jejím podáním, všechny právní prostředky ochrany, a to podnět dle § 42 SŘ a podnět dle § 80 odst. 2 SŘ.¹²⁶

4.2.3 § 80 odst. 3 SŘ

„ Opatření proti nečinnosti může nadřízený správní orgán učinit i 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 v řízení rádně pokračovat. Po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník.“¹²⁷

Na rozdíl od předchozích dvou ustanovení, která upravovala povinnost nadřízeného správního orgánu opatření proti nečinnosti uplatnit, v daném případě může využít nadřízený správní orgán opatření proti nečinnosti ještě před uplynutím stanovené lhůty. Nadřízený správní orgán musí předpokládat, že nepochybně dojde k nedodržení lhůty. Je na správním orgánu, aby postupoval v této situaci rozvážně, jelikož tímto jednáním zasahuje do kompetencí podřízeného správního orgánu a práv účastníka řízení, je rovněž třeba přihlídnout nejen k zásadě rychlosti, ale i například k ochraně práv nabytých v dobré víře, proporcionalitě a uvážit, zda je tento zásah tím pravým řešením.¹²⁸¹²⁹

4.2.3.1 Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti

Správní řád upravuje v § 80 odst. 3, věty druhé, možnost účastníka řízení podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, a to výlučně v případě uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí. Tato žádost je pouze v kompetenci účastníka řízení, z daného tedy plyne, že správní řízení bylo již zahájeno. K uplatnění této žádosti musí účastník přistoupit, pokud bude chtít následně uplatnit svá práva u správního soudu, jelikož před podáním žaloby dle § 79 odst. 1 SŘS musí dojít k bezvýslednému vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti.

Jelikož správní řád žádost nijak blíže neupravuje, vyvstává spousta otázek, ve kterých se ani odborná veřejnost neshoduje. První z nich je samotná povaha žádosti. Část odborné veřejnosti se přiklání k tvrzení, že se jedná o návrh na zahájení řízení dle § 44 SŘ¹³⁰. Žádost tedy musí dle § 45 odst. 1 SŘ obsahovat náležitosti upravené v § 37 odst. 2 SŘ a musí z ní být patrné, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá a lze ji učinit způsoby uvedenými v § 37 odst. 4 SŘ. Správní orgán má povinnost o žádosti rozhodnou formou usnesení, a to i v případě, že jí nevyhoví.

¹²⁶ Tamtéž.

¹²⁷ Ustanovení § 80 odst. 3 SŘ

¹²⁸ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 257.

¹²⁹ Příkladem využití daného ustanovení je situace, kdy správní orgán požádá orgán jemu nadřízený, formou neformálního podnětu, o převzetí dané věci, z důvodu její obtížnosti, která si žádá větší odborné kvalifikace či onemocnění velkého počtu úředních osob, kdy správní orgán není schopen se vypořádat s rozsáhlým množstvím případů.

¹³⁰ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, s. 697. event. KOLMAN, Petr. Vybrané aspekty ochrany před nečinností ve správním procesu. *Bulletin advokacie*, 2011, č. 7-8, s. 50-57.

Druhým názorovým proudem, který zastává odborná veřejnost, je, že se jedná o tzv. kvalifikovaný podnět, kterým se správní orgán musí zabývat, a pokud po jeho prošetření dospěje k závěru, že je třeba mu vyhovět, zahájí řízení ex offo. Pokud podání nevyhoví, usnesením návrh zamítne.¹³¹ Osobně mám za to, že se jedná o návrh na zahájení řízení, který musí splňovat zákonem dané náležitosti a správní orgán má povinnost vždy o něm rozhodnout, a to i v případě že mu nevyhoví. Je třeba ale říci, že úprava žádosti je velice problematická a každá ze stran disponuje přesvědčivými argumenty pro podporu jejího tvrzení. Bylo by tedy záhodno, přistoupit k úpravě žádosti v právním předpisu a nejasnosti, jejichž úprava schází, eliminovat.

Další otázkou která u žádostí vyvstává, je závaznost obsahu žádosti a s tím související, zda je správní orgán vázán petitem žádosti, jenž má stanovit, jakým způsobem má správní orgán rozhodnout. Zda je na účastníku řízení, zvolit příhodné opatření proti nečinnosti poskytované správním řádem a na správním orgánu, rozhodnout pouze o tom, co účastník návrhem požaduje. S tímto se ztotožňuje i judikatura správních soudů. Kolman dodává, „pokud účastník navrhuje zcela nevhodný prostředek, musí se nadřízený orgán nejprve vypořádat s tímto žadatelovým návrhem a teprve poté – již nikoliv v režimu § 80 odst. 3 správního řádu, ale dle § 80 odst. 1, vybrat a realizovat některé ze zákonem stanovených opatření proti nečinnosti správního orgánu.“¹³² Odlišným názorem týkajícím se závaznosti obsahu žádosti je, že správní orgán pro výběr nejvhodnějšího opatření proti nečinnosti využije správního uvážení a obsahem žádosti vázán není.¹³³ Já osobně se přikláním spíše k názoru, že petit není pro správní orgán závazný, jelikož právě nadřízený správní orgán by měl disponovat znalostmi, na základě kterých určí nejvhodnější řešení pro účastníka. Naopak postup, který je vyžadován dle první varianty, je rovněž mnohem zdlouhavější.

Správní řád neobsahuje úpravu lhůty, v jaké má účastník žádost podat, ani v níž má být nadřízeným správním orgánem o žádosti rozhodnuto. NSS ve svém rozhodnutí uvedl, že je třeba přihlédnout k § 71 SŘ, správnímu orgánu poskytnout dostatečný čas k posouzení předmětné věci a vyčkat alespoň 30 dnů od podání žádosti, kdy v případech složitějších se může jednat i o lhůtu delší.¹³⁴ Pokud by totiž účastník řízení nevyčkal na vyřízení podané žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, soud by případnou žalobu účastníka odmítl jako předčasně podanou.¹³⁵ Naopak po účastníku řízení by mělo být požadováno, aby žádost podal bez zbytečných průtahů, kdy se o nečinnosti doví, jelikož je i v jeho zájmu, aby byla situace řešena co nejdříve. Otázkou rovněž je, kde by měl účastník tuto žádost podat. Většina odborné veřejnosti se přiklání k tomu, aby byla

¹³¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 400.

¹³² KOLMAN, Petr. Ochrana před nečinností ve správním řízení. *Právní rádce* [online]. 2008, [cit.11.3.2022]. Dostupné z: <https://pravnicadce.ihned.cz/c1-31790190-ochrana-predneinnosti-ve-spravnim-rizeni>

¹³³ FIALA, Zdeněk a kol. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 440.

¹³⁴ Rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2009, sp. zn. 9 Ans 8/2009 – 149.

¹³⁵ Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2010, sp. zn. 44 A 61/2010 – 25.

žádost podávána přímo u nadřízeného správního orgánu, jelikož právě ten bude o žádosti rozhodovat.¹³⁶ S tímto názorem plně souhlasím, jelikož nečinný orgán by mohl být liknavý i v rámci postoupení věci nadřízenému orgánu.

V případě že nebude řízení z moci úřední zahájeno do 30 dnů, lze podnětem nadřízený správní orgán požádat, aby využil postupu dle § 80 odst. 2 SŘ. K podnětu určenému nadřízenému správnímu orgánu může účastník přistoupit, taktéž v situaci, kdy lhůta pro rozhodnutí zatím neuplynula, ale z okolností je zřejmé, že správní orgán rozhodnutí nevydá. V této situaci může nadřízený správní orgán postupovat dle § 80 odst. 3 SŘ. Jedná se o jedinou možnost ochrany proti nečinnosti, protože jak vyplývá ze správního řádu, žádost ve smyslu § 80 odst. 3, lze podat pouze v jediném případě, a to pokud uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí, tedy v souvislosti s § 80 odst. 1 SŘ.

4.2.4 § 80 odst. 4 SŘ

Správní orgán v rámci své diskrece může zvolit ze čtyř forem opatření proti nečinnosti upravených v § 80 odst. 4 písm. a) až d) SŘ a vybrat to nejvhodnější pro dané řízení ve věci. Zvolit si může z tzv. příkázání učinit potřebná opatření či vydat rozhodnutí, atrakce, delegace a prolongace. V posledních třech případech je rozhodováno formou usnesení, které je doručováno správnímu orgánu, jenž je nečinný, účastníkům dle § 27 odst. 1 SŘ, v případě delegace taktéž delegovanému správnímu orgánu a zúčastněné osoby jsou vyrozumívány veřejnou vyhláškou.¹³⁷ Proti těmto usnesením se lze odvolat, ovšem toto odvolání nevyvolává odkladný účinek. Tyto usnesení ovšem nelze vystavit přezkumu v rámci správního soudnictví, jelikož nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 SŘS.¹³⁸

4.2.4.1 Příkaz

§ 80 odst. 4 písm. a) SŘ upravuje první z opatření proti nečinnosti, kterým je příkaz a na základě kterého může nadřízený správní orgán přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí. Jedná se o nejmírnější formu opatření proti nečinnosti a z tohoto důvodu je také nejvíce uplatňován nadřízenými správními orgány. K jeho aplikaci by mělo docházet především v případech, kdy dojde k ukončení nečinnosti ze strany správního orgánu. Forma, v jaké má být příkaz vydáván, není správní řádem stanovena, takže správní praxe nejčastěji přistupuje k využití neformálního přípisu. Jde o vyjádření příkazu jako aktu interní povahy, vztahující se k vnitřnímu vztahu mezi

¹³⁶ FIALA, Zdeněk a kol. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 440.

¹³⁷ Ustanovení § 80 odst. 6 SŘ, věta první

¹³⁸ JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 516-525.

orgány veřejné správy.¹³⁹ Lhůtu, kterou správní orgán poskytne nečinnému orgánu k provedení potřebných opatření nebo vydání rozhodnutí, správní řád taktéž nevymezuje, a je tedy nutné k ní přistupovat jako k lhůtě přiměřené, jež je odvozena dle konkrétních okolností případu.¹⁴⁰

4.2.4.2 Atrakce

Atrakce, kterou upravoval již starý správní řád z roku 1967, je obsažena v § 80 odst. 4 písm. b) SŘ a na jejím základě může nadřízený správní orgán usnesením věc převzít a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu. Tento institut nelze využít vůči orgánům územně samosprávných celků při výkonu jejich samostatné působnosti, jelikož Ústava ČR zaručuje ve svém čl. 8 právo na samosprávu. Dalším případem, kdy nemůže být atrakce využito je v případě ústředních správních orgánů a ministerstev, a to z důvodu, kdy v rámci atrakce převezme věc nadřízený správní orgán, který se ocitá v pozici orgánu prvního stupně a o opravných prostředcích rozhoduje orgán mu nadřízený, čehož v případě ústředních správních orgánů a ministerstev nelze docílit.¹⁴¹

Na rozdíl od příkazu, který je správními orgány uplatňován ve větší míře, domnívám se, že institut atrakce nebude mezi nadřízenými orgány zcela oblíbený, jelikož by na sebe převzaly povinnosti nalézacího řízení a s tím spojenou administrativní zátěž. Naopak pro nečinný správní orgán by to vedlo k odlehčení nežádoucí správní agendy a mohl by toho zneužívat.

Usnesení, kterým je o atrakci rozhodnuto, je procesním prostředkem nápravy, kterým nadřízený orgán zajišťuje naplnění zásady vyřizování věci bez zbytečných průtahů, tedy aktem interní povahy správního orgánu a nikoliv rozhodnutím meritorním povahy, a proto se nelze pomocí nečinnostní žaloby upravené § 79 SŘS domáhat, aby na místo nečinného orgánu o věci samé rozhodl jemu nadřízený správní orgán.¹⁴²

4.2.4.3 Delegace

§ 80 odst. 4 písm. c) SŘ upravuje možnost nadřízeného správního orgánu pověřit usnesením jiný správní orgán ve svém správním obvodu k vedení řízení, namísto správního orgánu nečinného.

Delegací dochází pouze ke změně místní příslušnosti, ne jako u atrakce, kdy je změněna jak příslušnost místní tak věcná. Na delegaci se taktéž vztahuje výjimka upravená § 80 odst. 5 SŘ, kdy delegaci nelze použít při výkonu samostatné působnosti územních samosprávných celků.¹⁴³

Usnesení o přijetí opatření proti nečinnosti ve formě delegace, je taktéž aktem interní povahy, jako tomu bylo v případě obou výše uvedených opatření. K delegaci by mělo být

¹³⁹ Rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2011, sp. zn. 2 Ans 11/2011 – 95.

¹⁴⁰ FIALA, Zdeněk a kol. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 441.

¹⁴¹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 702.

¹⁴² Rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2012, sp. zn. 9 Ans 16/2012-84.

¹⁴³ FIALA, Zdeněk a kol. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 442.

přístupováno s rozvahou, zda právě projednávaná věc nečinným správním orgánem, dosahuje takové závažnosti a složitosti, že ji správní orgán nebude moci sám rozhodnout, aby nedošlo k zneužívání tohoto institutu ze strany nečinného orgánu.

4.2.4.4 Prolongace

V rámci prolongace dle § 80 odst. 4 písm. d) SŘ, může nadřízený správní orgán usnesením přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí. Aby k tomuto mohl správní orgán přistoupit, je zapotřebí, aby došlo ke splnění dvou podmínek, jež musí být naplněny kumulativně. První je důvodný předpoklad nadřízeného správního orgánu, že správní orgán v prodloužené lhůtě rozhodnutí vydá a druhá podmínka, která musí být dodržena, je, že tento postup je pro účastníka řízení výhodnější. V případě že by jedna z podmínek absentovala, musí nadřízený správní orgán zvolit jiné opatření proti nečinnosti.¹⁴⁴

Posouzení prospěšnosti prolongace pro účastníka je plně v diskreci správního orgánu, a to i v případě že účastník s tímto postupem nesouhlasí. U prolongace musí správní orgán přihlížet ke lhůtám uvedených v § 71 odst. 3 SŘ a lze ji využít pouze jedenkrát v rámci správního řízení. K uplatnění podnětu k prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí u nadřízeného orgánu, může přistoupit samotný správní orgán, a to především ve složitých případech, v nichž bude správnímu orgánu zřejmé, že předmětné rozhodnutí v dané lhůtě nevydá a po jejím uplynutí by se dopustil nesprávného úředního postupu.¹⁴⁵

Za zmínku stojí také skutečnost, že pokud nadřízený správní orgán přistoupí k využití opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 4 SŘ, dává tímto najevo, že k nečinnosti správního orgánu opravdu došlo a správní soudy již tento fakt nepřezkoumávají.¹⁴⁶

Co když se ale nezákonně nečinnosti dopustí i samotný nadřízený správní orgán, kterým by ochrana před tímto omisivním a nežádoucím chováním měla být poskytována? K řešení této situace existují rovněž rozdílné názory. Dle prvního by se účastník řízení měl obrátit na nadřízený orgán nečinného nadřízeného správního orgánu a uplatnit ochranu proti nečinnosti u tohoto, jemu nadřízeném, orgánu. Druhým řešením je přímé podání nečinností žaloby u správního soudu, jelikož nadřízený správní orgán se dopouští již tzv. dvojité nečinnosti.¹⁴⁷

Plně souhlasím s druhou navrhovanou variantou řešení, jelikož dle mého názoru, podáním žádosti dle § 80 odst. 3 SŘ u nadřízeného správního orgánu, vyčerpal účastník bezvysledně prostředky ochrany proti nečinnosti, a tímto splnil podmínku, jež je zákonem

¹⁴⁴ Tamtéž.

¹⁴⁵ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 703.

¹⁴⁶ Rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2012, sp. zn. 2 Ans 14/2012-41.

¹⁴⁷ KOLMAN, Petr. Ochrana před nečinností ve správním řízení. *Právní rádce* [online]. [cit. 2022-03-11]. Dostupné z: <https://pravniRadce.ihned.cz/c1-31790190-ochrana-prednečinnosti-ve-spravnim-řízení>

ukládána pro podání nečinnostní žaloby. Pokud by měla být žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti opětovně podávána u hierarchicky nadřízeného orgánu, došlo by tím k opakovanému prodlužování lhůty pro vydání rozhodnutí či jiného správního úkonu. Toto jednání by bylo především v neprospěch samotného účastníka řízení, které by zasahovalo do jeho ústavně zaručených práv.

4.3 Jiné instituty zajišťující ochranu před nečinností a rychlost veřejné správy ve správním řádu

I když je ochrana proti nečinnosti spojována především s úpravou opatření proti nečinnosti v § 80 SŘ, správní řád poskytuje i další ustanovení, jež přispívají k rychlosti správního řízení, a tím i k ochraně proti nečinnosti správního orgánu.

Již v § 13 SŘ je upraven institut dožádání, který může správní orgán využít, pokud by sám mohl správní úkon učinit s obtížemi, neúčelnými náklady nebo jej nemohl vykonat vůbec. Jedná se například o místní šetření v jiném správním obvodu či výslech svědka. Tento institut je směřován vůči podřízenému, nadřízenému či jinému věcně příslušnému správnímu orgánu, který tento úkon provede namísto kompetentního správního orgánu. Dožádaný správní orgán musí úkon učinit bez zbytečného odkladu, nelze-li tak učinit, ve lhůtě 30 dní, a pokud nelze lhůtu dodržet, lze ji prodloužit o dobu nezbytně nutnou. Dožádání by mělo vycházet především z principu efektivnosti, rychlosti a účelnosti, tedy v možnostech dožádaného orgánu by mělo být fakticky úkon provést. O dožádání se rozhoduje formou usnesení, jež by mělo obsahovat, o provedení jakého úkonu se žádá, popřípadě stanovení podmínek pro jeho provedení. Proti tomuto usnesení se nelze odvolat.¹⁴⁸

Přestože by měl tento institut přispět ke zkrácení délky správního řízení, jeho neurčitá právní úprava, která nestanovuje důvody, kdy lze lhůtu prodloužit na dobu nezbytně nutnou tomu nepřispívá. V odborných diskuzích se taktéž vyskytuje často názor, že by bylo vhodné upravit maximální délku pro provedení dožádání.

Dalším ustanovením, které je nutno uvést je § 42 SŘ, v němž je stanovena lhůta 30 dnů k zahájení správního řízení z moci úřední. Doručením podnětu správnímu orgánu se věc dostává do jeho pozornosti a dochází k zahájení určitého kontrolního postupu, na základě něhož může správní orgán přistoupit k zahájení správního řízení. Správní orgán je povinen podatele vyrozumět, pokud o to požádá, zda řízení na základě podnětu zahájil, neshledal důvody pro jeho zahájení či jej postoupil příslušnému správnímu orgánu.¹⁴⁹ V případě, že správní orgán řízení

¹⁴⁸ FIALA, Zdeněk a kol. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 26-27.

¹⁴⁹ Tamtéž 248-250.

z moci úřední ne zahájí, může se osoba obrátit na nadřízený správní orgán dle § 80 odst. 2 SŘ a požadovat nápravu.

§ 58 - § 63 a § 147 SŘ upravuje dále tzv. zajišťovací prostředky, kterými jsou například předvedení, předběžné opatření, pořádková pokuta, a které mají zajistit řádný průběh správního řízení. Správní orgán je využívá k tomu, aby činil bez průtahů a v zákonem daných lhůtách. Správní řád upravuje v § 108 taktéž lhůty k provedení správní exekuce a ochranu před nečinností představuje i § 131 SŘ obsahující možnosti pro změnu příslušnosti správního orgánu. V rámci urychlení správního řízení lze využít institutu upraveného § 140 odst. 3 SŘ, který umožňuje vyloučení jednotlivých otázek ze společného řízení, kdy by vedení společného řízení o všech těchto otázkách nebylo účelné ani vhodné. Správní řád taktéž umožňuje v zákonem stanovených případech zahájit dle § 143 řízení na místě.

Dále smí správní orgán, pokud to umožňuje povaha věci a je to účelné, postupovat dle § 148 SŘ a vydat mezitimní rozhodnutí nebo rozhodnutí v části věci. V obou případech se jedná o rozhodnutí meritoriální. Mezeitimním rozhodnutím může, převážně ve sporném řízení, rozhodnout o základu věci. Z pohledu procesní ekonomie může být tento postup výhodným jak pro správní orgán, tak pro účastníka, kdy se nejdříve dospěje k závěru, zda nárok existuje a až po právní moci tohoto rozhodnutí se přistoupí k zjišťování rozsahu daného nároku. Rozhodnutí v části věci představuje rozhodnutí o právních poměrech jen některých účastníků, nebo jen o některých právech a povinnostech, o kterých se řízení vede. Rozhodnutí v části věci se využije pouze u případů, kde je předmět řízení fakticky a právně oddělitelný a u něhož lze rozhodnout o jednotlivých částech samostatně.¹⁵⁰¹⁵¹

Po právní moci těchto rozhodnutí, je povinností správního orgánu, rozhodnout o zbytku projednávané věci. Mezeitimní rozhodnutí a rozhodnutí v části věci lze vydat i v rámci ochrany před nečinností, kdy na základě žádosti účastníka řízení dle § 80 odst. 3 SŘ, může nadřízený správní orgán přikázat, aby je vydal správní orgán, jenž věc projednává nebo je smí dokonce vydat sám a společně s tímto využít i jiného opatření proti nečinnosti.¹⁵²

Zásadu rychlosti naplňuje též právní úprava § 150 SŘ, jenž poskytuje možnost rozhodnout v daných řízeních formou příkazu nebo příkazu na místě. Příkaz je zvláštním druhem rozhodnutí ve věci, o kterém se rozhoduje v příkazním řízení, které je zjednodušenou formou řízení správního.¹⁵³ Pro využití tohoto typu řízení musí být skutkové okolnosti zjištěny do takové

¹⁵⁰ Příkladem takového rozhodnutí může být vydání kolaudačního souhlasu i pro část stavby, která je schopna samotného užívání dle § 119 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

¹⁵¹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1135.

¹⁵² FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 364.

¹⁵³ Typickým případem, kdy lze uložit povinnost formou písemného příkazu, je uložení správních trestů napomenutí, pokuty, zákazu činnosti či propadnutí věci nebo náhradní hodnoty dle § 90 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

míry, že nejsou sporné a další dokazování není potřeba provádět. Tímto je dosaženo nejen rychlosti správního řízení, ale i hospodárnosti z důvodu snížení nákladů s ním spojených.¹⁵⁴

§ 151 SŘ upravuje možnost správního orgánu vydat namísto písemného rozhodnutí doklad, jímž zcela vyhoví žádosti o přiznání práva, jehož existence se osvědčuje zákonem stanoveným dokladem. Takto vydaný doklad má povahu veřejné listiny.¹⁵⁵ Ustanovením § 161 SŘ je následně upravena možnost správního orgánu uzavřít veřejnoprávní smlouvu s osobou, která by byla účastníkem dle § 27 odst. 1 SŘ, namísto vydání rozhodnutí¹⁵⁶ a i tato právní úprava by měla vést ke zrychlení správního řízení.

Na tomto místě bych ráda zmínila i institut stížnosti, kterou správní řád obsahuje v § 175 a jež představuje prostředek neformální kontroly veřejné správy prováděné fyzickými a právníckými osobami.¹⁵⁷ Institut stížnosti je hojně využíván adresáty veřejné správy a dalo by se říci, že běžný občan v něm vidí zásadní prostředek pro svoji ochranu. Docentka Skulová jej označuje za individuální podání, které se týká zájmů stěžovatele a slouží k vnější kontrole veřejné správy.¹⁵⁸ Stížnost smí podat pouze osoba, které se činnost správního orgánu dotýká tzv. osoba dotčená, a to v případě nevhodného chování úřední osoby nebo proti postupu správního orgánu. Ikdyž by se zprvu zdálo, že lze nečinnost veřejné správy podřadit pod nezákonný postup správního orgánu, kterým bezesporu je, zásadním pro využití § 175 SŘ je podmínka, kterou ustanovení obsahuje v odst. 1, vyjadřující princip subsidiarity, a to, že institutu stížnosti se využije tehdy, pokud zákon neposkytuje jiný prostředek ochrany. Pro nečinnost veřejné správy je tímto prostředkem právě ustanovení § 80 odst. 3 SŘ. Současné využití stížnosti a opatření dle § 80 odst. 3 SŘ je tedy vyloučeno. Stížnost, tak jak ji upravuje správní řád v § 175 nelze tedy považovat za prostředek, jenž slouží adresátům veřejné správy k jejich ochraně.¹⁵⁹ Je třeba ale dodat, že pokud správní orgán obdrží stížnost týkající se jeho nečinnosti, musí se jí zabývat a stěžovateli odpovědět.

¹⁵⁴ FIALA, Zdeněk a kol. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 733- 746.

¹⁵⁵ Jedná se například o rybářský průkaz, řidičský průkaz či průkaz zbrojní.

¹⁵⁶ Možnost uzavřít veřejnoprávní smlouvu musí být stanovena zvláštním zákonem, jako je například § 116 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, kdy ji lze uzavřít namísto stavebního povolení.

¹⁵⁷ Srov. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 400.

¹⁵⁸ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 125.

¹⁵⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 210-215.

5 Zhodnocení aktuální právní úpravy a úvahy de lege ferenda

Od orgánů veřejné správy se očekává, že budou vždy při realizaci daných cílů a úkolů, jež jsou na veřejnou správu kladeny, postupovat vždy aktivně, s respektováním právních zásad a v mezích, které jim správní řád stanovuje. Opakem tohoto požadavku je protiprávní stav, který je nazýván nezákonnou nečinností veřejné správy. Jedná se o jev ne zcela výjimečný a v demokratickém státě naprosto nežádoucí. Proto je důležité, aby právní řád České republiky obsahoval dostatečný, ale především účinný systém právní ochrany, jež bude poskytován adresátům veřejné správy a povede k eliminaci tohoto nekorektního, negativního postoje správních orgánů.

S rozvojem moderní veřejné správy docházelo k prohlubování zájmu o její nečinnost, jak ze strany zákonodárce, tak odborné veřejnosti, která se začala zabývat nejen objasněním příčin vzniku nečinnosti, ale přistoupila vůbec k samotnému vymezení pojmu nečinnosti, jelikož zákonodárcem je tento pojem stále opomíjen. Obhajobou pro nedefinování pojmu nečinnosti v některém z právních předpisů, nejspíše správním řádu, je jeho rozsah, který se týká velkého množství případů, kdy správní orgán nekoná, a je tedy nutné zohlednit všechny okolnosti konkrétně projednávané věci. I přesto se domnívám, že alespoň obecná definice obsažená de lege ferenda ve správním řádu, by byla ku prospěchu věci, kdy by pojem nečinnosti získal určité meze a byl by schopný vyvolat způsobilé právní následky. Přikláním se k definici, jež uvádí docentka Frumarová, tedy že se jedná o „*protiprávní jednání orgánů veřejné správy spočívající v porušení zákonem stanovené povinnosti konat, zejména vydat rozhodnutí či provést jiný úkon, a to v zákonem stanovené, popř. přiměřené lhůtě.*“¹⁶⁰

Ochrana proti nečinnosti byla prvně upravena správním řádem z roku 1967¹⁶¹, jenž nabyl účinnosti k 1. lednu 1968. Opatření proti nečinnosti byla upravena v jediném ustanovení, které se zaměřovalo pouze na nečinnost správního orgánu I. stupně. Postupně se tato úprava ukázala jako nedostačující a byla zákonodárcem rozšířena a zakotvena v § 80 současného správního řádu. Toto ustanovení nebylo od jeho přijetí nikterak novelizováno a ani výhledově není úmyslem zákonodárce k tomuto kroku přistoupit. Je nutné dodat, že i soudní ochrana proti nečinnosti správních orgánů byla značně omezena, jelikož do nabytí účinnosti zákona č. 150/2002, soudního řádu správního, tj. do 1. 1. 2003 byla poskytována pouze v rámci ústavního soudnictví a nikoliv u obecných správních soudů.

Do dnešního dne došlo k identifikaci mnoha příčin, jež přispívají ke vzniku tohoto nežádoucímu stavu veřejné správy: Snahu o jejich nalezení pokládám za jedno ze základních

¹⁶⁰ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 289.

¹⁶¹ Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění zákona č. 226/2002 Sb.

východisek, vedoucí k eliminaci nezákonné nečinnosti. Za jednu z hlavních příčin, vedoucí k nečinnosti správního orgánu, považuji nedostatečnou, dalo by se říci chybějící legislativu, týkající se problematiky nečinnosti, která by představovala efektivní, ale především fungující ochranu před nezákonnou nečinností veřejné správy. I když se zákonodárce snažil o vytvoření vzájemně propojeného systému ochrany, který by byl přístupný a rychlý pro adresáty veřejné správy, nalezneme v něm určité problémy a nejasnosti, k jejichž objasnění přispívá obzvláště Nejvyšší správní soud.

Jak jsem již zmiňovala, současná právní úprava opatření proti nečinnosti je vtělena do jediného ustanovení, a to § 80 SŘ. Diskutabilní je jeho celá koncepce, která spojuje v jediném paragrafu ochranu proti nečinnosti poskytovanou správním orgánem z moci úřední, ta je projevem jeho kontrolní a dozorové činnosti a ochranu, kterou disponuje účastník správního řízení ve formě žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti. Z mého pohledu, domnívám se, že především pro adresáty veřejné správy, by bylo daleko smysluplnější, upravit jednotlivé typy ochrany samostatně, jelikož takto se ustanovení jeví jako nepřehledné a zavádějící. Co se týká jednotlivých opatření proti nečinnosti, kterými jsou příkaz, atrakce, delegace a v poslední řadě prolongace, bylo by vhodné upravit správním řádem možnosti, za kterých lze využít opatření atrakce a delegace, jelikož právě na základě nich dochází k přesunu odpovědnosti za vedení správního řízení na jiný správní orgán, a tímto postupem je zvýhodňován právě orgán nečinný, kdy tento může začít nečinnosti využívat k tomu, aby se zbavil zátěže, která je na něj kladena správním řízením.

Ochranu proti nečinnosti, která je vložena pouze do rukou nadřízeného správního orgánu, může účastník řízení vyvolat pomocí institutu žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, upravené § 80 odst. 3 SŘ, a to pouze v jediném případě, pokud dojde k uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí. V ostatních je odkázán pouze na institut podnětu. Tuto žádost má k dispozici výlučně účastník řízení, z čehož vyplývá, že správní řízení muselo být již zahájeno. Je nutné, aby účastník tuto žádost podal pro případ, že by se chtěl domáhat svých práv uplatněním nečinnostní žaloby dle § 79 odst. 1 SŘS.

Úprava žádosti není správním řádem nijak blíže rozvedena a vyvstávají otázky, na které dostaneme odpovědi až při bližším prozkoumání problematiky. Z tohoto pohledu považuji za vhodné, aby došlo k vyčlenění ochrany poskytované účastníku řízení do samotného ustanovení, v němž by byl institut žádosti blíže specifikován a určeno kupříkladu, u kterého orgánu má být žádost podávána a v jaké časové lhůtě, určen časové okamžik, do kdy musí být nadřízeným orgánem žádost vyřízena aj. Takto by se úprava žádosti stala pro adresáty daleko přehlednější a srozumitelnější.

Názory odborné veřejnosti se také neshodují na samotné povaze žádosti, zda je žádostí ve smyslu § 45 SŘ vedoucím k zahájení správního řízení či pouze kvalifikovaným podnětem, kterým se správní orgán musí zabývat a následně vyhodnotit, zda správní řízení zahájí. S tímto taktéž souvisí obsahová závaznost žádosti pro správní orgán a vyřešení otázky, zda je správní orgán vázán návrhem účastníka k uplatnění vymezeného opatření či je volba v gesci správního orgánu. Přikláním se spíše k tomu, že výběr vhodného opatření proti nečinnosti je v kompetenci správního orgánu, jelikož právě ten by měl mít odborné znalosti, a to nejen právní, k vyhodnocení situace a zvolení náležitého a nejpriznivějšího ochranného prostředku pro účastníka řízení.

Ochrana proti nečinnosti správního orgánu je upravena jak na úrovni správního řízení, tak v rámci správního soudnictví. Domnívám se, že primárně by měl adresátům veřejné správy prostředky ochrany poskytovat správní řád, protože veřejná správa jako činnost by měla být rychlá, efektivní a neprodleně se pokusit nalézt řešení nastalých problémů. Jak již jsem zmiňovala výše, je ochrana na úrovni správního řízení soustředována pouze do rukou nadřízeného orgánu a mám za to, že by zákonodárce *de lege ferenda* mohl přistoupit k úpravě institutů, jež by se snažily nečinnost eliminovat už u samotného nečinného orgánu.

Pozitivním krokem k větší efektivitě veřejné správy bylo přijetí novely zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, jež nabyla účinnosti dne 1. 2. 2022 a která stanovuje povinnost pro veřejnoprávní původce vykonávat spisovou službu pouze v elektronických systémech. Zavedení elektronické spisové služby a přistoupení k elektronizaci veřejné správy beru jako krok kupředu. S elektronizací spisové agendy souvisí institut automaticky generovaného upozornění, který obsahoval návrh nového stavebního zákona z roku 2020¹⁶², ale jenž se nakonec nestal součástí nového znění. Institut automatického upozornění na nečinnost¹⁶³ spočíval v upozornění nadřízeného orgánu a žadatele, že došlo k uplynutí stanovené lhůty pro vydání rozhodnutí. Nadřízený orgán musel na základě upozornění neprodleně provést opatření k nápravě vedoucí k vydání rozhodnutí, a to v co nejzazší době. Toto upozornění bylo využíváno v návrhu stavebního zákona pro řízení odvolací.

Z mého pohledu je institut automaticky generovaného upozornění na nečinnost použitelný i v rámci správního řízení, jako obecný prostředek ochrany proti nečinnosti, upravený správním řádem. V případě, že by došlo k uplynutí zákonem stanovené lhůty pro vydání

¹⁶² PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY. *Vládní návrh zákona - stavební zákon*. Sněmovní tisk č. 1008, Poslanecká sněmovna, 2017 - 2021, [online]. 2021. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/historie.sqw?o=8&T=1008>

¹⁶³ Podrobněji In: ADAMEC, Martin. Automaticky generované upozornění na nečinnost v návrhu nového stavebního zákona. In: SZAKÁCS, A., HLINKA, T. (eds.). *Inovácie v administratívnom konaní: Zrýchľovanie – elektronizácia – participácia: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2020*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislavě, Právnická fakulta, 2020, s. 84-89.

rozhodnutí, elektronický systém by upozornil nadřízeného úřední osoby, například tajemníka úřadu, nadřízený správní orgán a účastníka řízení, že správní orgán nebo úřední osoba se dopouští nezákonného postupu. Následně by nadřízený úřední osoby či nadřízený správní orgán mohl přistoupit k provedení opatření zabraňujícím prohlubování a vedoucím k nápravě tohoto nezákonného jednání. Domnívám se, že úřední osoba ani správní orgán nebudou chtít dosáhnout stádia, kdy na jejich nezákonný postup ve formě nečinnosti bude upozorněn jejich nadřízený, takže tento institut bude plnit taktéž funkci preventivní. Přínos tohoto institutu vidím také v tom, že účastník bude upozorněn na to, že od tohoto okamžiku může využít prostředky k obraně svých práv.

Dalším prostředkem ochrany, který byl již obsažen v návrhu tentokrát správního řádu¹⁶⁴, je institut ohrazení. Tento institut byl upraven v § 50 až § 51 a vztahoval se na všechny projevy nečinnosti. Mohl jej využít účastník řízení proti postupu či úkonu, který je jeho výsledkem nebo proti nečinnosti správního úřadu. Ohrazení se podávalo přímo u nečinného úřadu, který měl ohrazení prošetřit nejpozději do 15 dnů a nebylo-li to možné, uvědomit odvolací orgán. V případě zjištění nedostatků, musel učinit opatření k nápravě. Návrh správního řádu neurčoval, kdo bude kompetentním k jeho řešení a celková úprava byla nepraktická, jelikož o výsledku šetření nebylo vydáváno rozhodnutí, ani vyrozuměn podatel, pokud o to nepožádal a vyřízení ohrazení bylo definitivní bez možnosti přezkumu u nadřízeného orgánu.

Úprava tohoto institutu by mohla být *de lege ferenda* částečnou předlouhou pro právní zakotvení prostředku ochrany již na úrovni nečinného správního orgánu, nikoliv až u orgánu jemu nadřízenému. Tímto institutem, jenž by byl podatelem adresován přímo nadřízenému úřední osoby, který vede správní řízení, myšleno např. tajemníku správního úřadu, by mohla být nečinnost vyřešena daleko rychleji než je tomu v dnešní době. Jeho pozitivem může být například skutečnost, že nadřízený úřední osoby mnohdy o problému nečinnosti neví a v okamžiku, kdy by účastník na tento problém upozornil, začalo by se hledat vhodné východisko, a to ještě předtím, než toto nezákonné jednání poškodí pověst správního orgánu, jako celku, před nadřízeným správním orgánem. Využití tohoto institutu účastníkem by bylo zajisté impulsem jak pro úřední osobu, tak celý správní orgán, k posouzení svého přístupu a vyvarování se tohoto negativního jevu do budoucna.

Mám za to, že pokud by zákonodárce přistoupil k vyjasnění neurčitosti terminologie, která se v problematice nečinnosti objevuje již u samotného pojmu nečinnosti a v mnohých dalších případech, jejímu následnému začlenění do právního předpisu, k objasnění vzájemného

¹⁶⁴ PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY. *Vládní návrh zákona - správní řád*. Sněmovní tisk č. 1070, Poslanecká sněmovna, 3. volební období 1998 - 2002, [online]. 2001. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=1070&CT1=0>

fungování institutů ochrany a v neposlední řadě k uzákonění nových institutů, především na úrovni již samotného nečinného orgánu, přispělo by to ke zkvalitnění ochrany proti nezákonné nečinnosti správních orgánů, ale především by to bylo přínosem pro celou právní úpravu dané problematiky.

Na tomto místě bych se ráda krátce zmínila o epidemiologické situaci spojené s onemocněním Covid-19, jelikož ten byl příčinou vyhlášení nouzového stavu na celém území České republiky a měl vliv nejen na fungování správních orgánů, ale taktéž na vedení správních řízení, u kterých může být účastníkem uplatněna ochrana proti nečinnosti, z důvodu neadekvátního postupu správního orgánu v období pandemie a tento se může v budoucnu ocitnout v pozici žalovaného před správním soudem. Usnesením vlády č. 199 ze dne 26. 02. 2021, vyhlášeným pod č. 99/2021 Sb., jež navazovalo na předchozí opatření, která všeobecně omezovala chod orgánů veřejné moci, došlo k omezení provozu pracovišť správních orgánů pouze na ty agendy, jejichž výkon musí být bezpodmínečně zajištěn, a to především k zajištění chodu veřejné správy a jejich služeb v nezbytně nutném rozsahu.

Vláda tímto usnesením přistoupila k omezení osobního kontaktu mezi zaměstnanci veřejné správy a jejími adresáty tím, že upřednostnila kontakt dálkový (tj. písemný, elektronický, telefonní) před kontaktem osobním, jenž byl umožněn pouze v omezených úředních hodinách.¹⁶⁵ Časový úsek, v němž byla veřejná správa na své činnosti omezena, je dostačující k tomu, aby došlo ke vzniku nezákonné nečinnosti. Důležitý je především cíl daného opatření, který spočíval v omezení osobního kontaktu mezi správními orgány a adresáty na případy nezbytně nutné, nikoliv v případném přerušení správních řízení nebo stavění lhůt pro vydání rozhodnutí. Domnívám se tedy, že pokud správní orgány využily situace a přistoupily k nečinnosti, byla tato nečinnost nezákonná a v případě uplatnění opatření proti nečinnosti ze strany adresátů veřejné správy, nebude toto jednání správního orgánu odůvodnitelné krizovými opatřeními. Jelikož se ale jedná o situaci spojenou se specifickou událostí, u které bude třeba vždy posoudit skutkové okolnosti jednotlivých případů, bude dle mého až na posouzení správního soudu, zda se správní orgán nezákonné nečinnosti skutečně dopustil.

¹⁶⁵ VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Usnesení vlády České republiky č. 199 o přijetí krizového opatření.* Ze dne 26.2.2021, vyhlášené pod č. 99/2021 Sb.

Závěr

Veřejnou správu lze definovat jako činnost, jenž je vykonávána ve veřejném zájmu s úmyslem dosažení určitého cíle, jinými slovy také jako službu občanům, která hájí zájmy adresátů veřejné správy. Jako protiklad, jenž zasahuje do charakteru veřejné správy jako činnosti, je problematika nezákonné nečinnosti veřejné správy. Tento negativní a protiprávní jev se ve sféře veřejné správy vyskytuje ne zcela ojediněle, a tedy ochrana proti nečinnosti by měla být jednou z právních záruk, kterou Český právní řád poskytuje.

Cílem diplomové práce byla analýza současné právní úpravy ochrany proti nečinnosti správních orgánů, kterou poskytuje správní řád, jako základní procesní předpis upravující správní řízení a zejména následně zodpovězení výzkumných otázek, a to *jaký dopad má nečinnost správního orgánu na adresáty veřejné správy, a zda poskytuje současná právní úprava ve správním řádu jednotlivcům odpovídající záruky k ochraně před nečinností správního orgánu a naplňuje tak požadavek včasnosti jednání veřejné správy dostatečným způsobem.*

Nezákonnou nečinností je zasahováno nejen do zásady legality, rychlosti, principů dobré správy, v jejichž duchu mají správní orgány svou činnost vykonávat. Nečinností správního orgánu jsou popírána ústavně zaručená práva adresátů veřejné správy, a to zejména čl. 38 odst. 2 a čl. 36 odst. 1 Listiny, a nadto dochází k porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy, který obsahuje atributy práva na spravedlivý proces. Tímto protizákonným postupem mohou správní orgány způsobit adresátům rovněž újmu, a to nejen povahy majetkové, ale taktéž povahy nemajetkové, kdy tito mohou uplatnit nárok na její náhradu dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Je třeba ale dodat, že i v případě nahrazení škoda adresátům, dochází k poškození pověsti veřejné správy jako takové, jelikož ve většině případů je toto protiprávní jednání spojováno s výkonem veřejné správy jako celku a nikoliv pouze s daným nečinným správním orgánem.

Příčiny tohoto omisivního jednání mohou být různorodého charakteru a ovlivněny objektivními či subjektivními okolnostmi daného správního řízení. Domnívám se, že ale právě jejich vymezení přispěje k předcházení vzniku nečinnosti a bude působit také do budoucna v rámci prevence. I když ne vždy lze vznik nečinnosti přičítat správnímu orgánu, jelikož na její počátek mohou mít vliv také účastníci řízení svým nekorektním jednáním, hlavní důvody nečinnosti spátrují v nedostatečné právní úpravě této oblasti, nevhodné organizaci, nedostatečném finančním a personálním zajištění.

Systém ochrany proti nezákonné nečinnosti je vytvořen jak na úrovni správního řízení, tak na úrovni soudní, kdy by dle mého měl správní řád poskytovat ochranu primární, pomocí

kteřé by se adresáti veřejné správy dočkali rychlejší nápravy než v rámci správního soudnictví. Správní řád ovšem pojem nečinnosti spojuje pouze s § 80 upravující postup správního orgánu při uplatnění opatření proti nečinnosti. Vymezení pojmu nečinnosti, tak zůstává v rukou správních soudů a odborné veřejnosti. Z mého pohledu by bylo ku prospěchu tento pojem definovat v právní úpravě, tak aby toto omisivní jednání mohlo být jasně identifikovatelné a tím vyvolat odpovídající právní následky.

Faktorem působícím v problematice nečinnosti je také stanovení lhůt pro vydání rozhodnutí, kdy správní řád neupravuje maximální délku řízení, ani nejzazší dobu k provedení dožadání, zpracování znaleckého posudku nebo doručení písemnosti do ciziny. Základní doba pro vydání rozhodnutí je taktéž stanovena neurčitě, a to pojmem bez zbytečného odklady. Z tohoto důvodu může být v některých situacích velice obtížné určit, kdy nastal počátek nečinnosti či zda se nečinnosti správní orgán vůbec dopustil.

Ochrana proti nečinnosti je v rámci správního řízení poskytována nadřizovaným správním orgánem, který ji poskytne z moci úřední, jakmile se o nečinnosti dozví. V rámci právní úpravy opatření proti nečinnosti, ale vyvstává řada otázek, kdy ani názory na danou problematiku nejsou vždy jednotné. Například zda se ve smyslu § 80 odst. 3 SŘ jedná o žádost na zahájení řízení nebo je tato žádost materiálně podnětem, pokud by byla žádostí, jaké jsou její povinné náležitosti a zda je správní orgán vázán jejím obsahem. Právní úprava správního řádu, jako žádná právní úprava, není bezchybná a jeho eventuální negativa a úvahy na úpravu de lege ferenda byly nastíněny v závěrečné kapitole diplomové práce.

Na tomto místě bych ráda vyzdvihla pozitivní vývoj v elektronizaci spisové agendy, snahu o zavedení institutu ohrazení a automatického upozornění při nečinnosti správního orgánu, jež byly součástí vládních návrhů, ale k jejich uzákonění nebylo přistoupeno. Z mého pohledu by právě tyto mohly dopomoci ke zkvalitnění ochrany před nezákonnou nečinností na úrovni správního řízení, která je nyní soustředěována pouze na nadřizovaný správní orgán, a tímto by adresátům veřejné správy, které nečinnost negativně ovlivňuje v mnoha směrech, poskytovala odpovídající právní záruky ochrany a požadavek včasnosti jednání veřejné správy naplňovala daleko důsledněji. Závěrem lze tedy říci, že na úrovni správního řízení, správní řád neupravuje dostatečné množství institutů, sloužících k ochraně jednotlivců před nečinností správního orgánu.

Seznam použitých zdrojů

Monografie

- ČERNÍN, Karel. *Principy dobré správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 224 s. ISBN 978-80-7598-300-8.
- FIALA, Zdeněk a kol. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, 884 s. ISBN 978-80-7598-797-6.
- FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*. Praha: Linde, 2005, 246 s. ISBN 80-7201-505-2.
- FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, 323 s. ISBN 978-80-87576-22-9.
- FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021, 510 s. ISBN 978-80-7400-827-6.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4. aktualiz, vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 242 s. ISBN 978-80-7478-561-0.
- HORIZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. 5., aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, 390 s. ISBN 978-80-7502-071-0.
- JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 1011 s. ISBN 978-80-7400-751-4.
- KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 539s. ISBN 978-80-7400-820-7.
- PAVLÍK, Marek a kol. *Moderní veřejná správa: zvyšování kvality veřejné správy, dobrá praxe a trendy*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, 162 s. ISBN 978-80-7598-048-9.
- POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 920 s.
- PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a správní právo*. 1. vydání. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2014, 303 s. ISBN 978-80-86775-29-6.
- PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1. 6.* 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, 496 s. ISBN 978-80-7502-051-2.
- PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1. 7. 2019*. 4. aktualizované a doplněné vydání [Systém Aspi]. Praha: Leges, 2019. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/314/1/2>

PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Masarykova univerzita, 2012, 427 s. ISBN 978-80-7239-281-0.

RAJCHL, Jiří. *Správní řád: 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, 296 s. ISBN 978-80-87975-57-2.

SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, 432 s. ISBN 978-80-7380-110-6.

SKULOVÁ, Soňa a Lukáš POTĚŠIL. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě - jejich systém a efektivnost*. Praha: C. H. Beck, 2017, 443 s. ISBN 978-80-7400-647-0.

SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, 241 s.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, 497 s. ISBN 978-80-7478-002-8.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 510 s. ISBN 978-80-7598-564-4.

VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, 1446 s. ISBN:9788072731664

Články

FRUMAROVÁ, Kateřina. Správně soudní ochrana v případě nezahájení správního řízení ex offio. *Právní rozhledy*, 2021, č. 13-14, s. 468- 473.

HALML, František. Nečinnost a nezákonný zásah ve veřejné správě- rozdílné kategorie, či nikoliv? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2019, č. 1, s. 95-112.

KOLMAN, Petr. Vybrané aspekty ochrany před nečinností ve správním procesu. *Bulletin advokacie*, 2011, č. 7-8, s. 50-57.

KOLMAN, Petr. Ochrana před nečinností ve správním řízení. *Právní rádce* [online].[cit. 2022-03-11]. Dostupné z: <https://pravnicaradce.ihned.cz/c1-31790190-ochrana-prednecinnoti-ve-spravnim-rozeni>

SEDLÁČEK, Stanislav. Možnosti ochrany před nečinností veřejné správy se zaměřením na právní úpravu zákona č. 150/2002 Sb. (soudní řád správní). *Státní zastupitelství*, 2009, roč. 7, č. 4, s. 22– 24.

VEČEŘOVÁ, Soňa. Opatření proti nečinnosti v případě nezahájení správního řízení z moci úřední. *Správní právo*, 2020, č. 3, s. 137-148.

VOJTÁŠEK, Zdeněk. Soudní přezkum postupu správního orgánu při nezahájení řízení z moci úřední. *Bulletin advokacie*, 2021, č. 3, s. 46 -53.

Příspěvky ze sborníků

ADAMEC, Martin. Automaticky generované upozornění na nečinnost v návrhu nového stavebního zákona. In: SZAKÁCS, A., HLINKA, T. (eds.). *Inovácie v administratívnom konaní: Zrychlňovanie – elektronizácia – participácia: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2020*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislavě, Právnická fakulta, 2020, s. 84-89.

ADAMEC, Martin. Nečinnost prezidenta republiky ve světle aktuální judikatury. In: *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické forum 2018 – Ústavné princípy v rozhodovacej praxi správnych orgánov 2018*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislavě, Právnická fakulta, 2018, s. 8-22.

ČERNÍN, Karel. Principy dobré správy definované veřejným ochráncem práv. In: *Princípy dobré správy: Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci 22. března 2006*. Brno: Masarykova univerzita pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2006, s. 11-20. ISBN 80-210-4001-7.

FRUMAROVÁ, Kateřina. Stížnosti jako právní prostředek ochrany před nečinností. In: KADEČKA, Stanislav a kol. *Nečinnost ve veřejné správě: Sborník z mezinárodní konference*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer ČR, 2012. s. 64 – 73.

KADEČKA, Stanislav a kol. *Nečinnost ve veřejné správě: Sborník z mezinárodní konference*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer ČR, 2012. s. 233 – 236.

KOČÍ, Roman. Příčiny a následky pasivity správních orgánů a prostředky k jejímu řešení. In: KADEČKA, Stanislav, David MAREK, ed. *Nový správní řád v praxi krajských úřadů II*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 123- 127.

MOCEK, Miroslav. K některým aspektům právní úpravy řešení nečinnosti správního orgánu, zejména dle správního řádu. In: KADEČKA, Stanislav a kol. *Nečinnost ve veřejné správě: Sborník z mezinárodní konference*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 88-103.

POSPÍŠIL, Ivo. Právo na přiměřenou délku řízení v judikatuře Ústavního soudu. In KADEČKA, Stanislav a kol. *Nečinnost ve veřejné správě: Sborník z mezinárodní konference*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 19-27.

POSPÍŠILOVÁ, Soňa. Několik poznámek k zásadě rychlosti ve správním řízení. In: *Olomoucké debaty mladých právníků*. Olomouc: Univerzita Palackého, Právnická fakulta, 2010, s. 310-317.

PRŮCHA, Petr. Prostředky obrany před nečinností podle správního řádu. In KADEČKA, Stanislav a kol. *Nečinnost ve veřejné správě: Sborník z mezinárodní konference*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 57-63.

SEITLOVÁ, Jitka. Předcházení nečinnosti v oblasti státní správy. In KADEČKA, Stanislav a kol. *Nečinnost ve veřejné správě: Sborník z mezinárodní konference*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 108-118.

SUCHÁNEK, Radovan. Ochrana před nezákonnou nečinností orgánů veřejné moci. In: NOVOTNÝ, O. (ed.). *Pocta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. Praha: ASPI, 2002, s. 141-158.

Kvalifikační práce

ŠKAŘUPOVÁ, Lenka. *Opatření proti nečinnosti veřejné správy*. Zlín: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně, 2017, 71 s. Bakalářská práce. Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně. Fakulta managementu a ekonomiky, Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva. Vedoucí práce JUDr. Olga Kapplová, Ph.D.

Judikatura

Rozsudek ESLP ze dne 24. 08. 1998, Couez v. Francie, stížnost č. 24271/94

Rozsudek ESLP ze dne 22. 11. 1995, Bryan v. Spojené království, stížnost č. 19178/91

Rozsudek ESLP ze dne 23. 09. 1982, Sporrong a Lönnroth v. Švédsko, stížnost č. 7151/75

Rozsudek ESLP ze dne 27. 06. 2000, Frydlander proti Francii, stížnost č. 30979/96

Rozsudek ESLP ze dne 07. 01. 2003, Bořánková proti České republice, stížnost č. 41486/98

Rozsudek ESLP ze dne 27. 06. 1968, Neumeister proti Rakousku, stížnost č. 1936/63

Rozsudek ESLP ze dne 29. 03. 2006, Apicella proti Itálii, stížnost č. 64890/01

Nález Ústavního soudu ze dne 04.07.2001, sp. zn. II. ÚS 225/01. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=2-225-01>

Nález Ústavního soudu ze dne 28.08.2001, sp. zn. IV. ÚS 146/01. Dostupný z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Word.aspx?id=40117>

Nález Ústavního soudu ze dne 25.09.1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=4-114-96>

Nález Ústavního soudu ze dne 4.12.1997, sp. zn. III. ÚS 218/97. Dostupný z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Word.aspx?id=30163>

Nález Ústavního soudu ze dne 16.01.2004, sp. zn. I. ÚS 600/03. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=1-600-03>

Nález Ústavního soudu ze dne 12.01.1999, sp. zn. I. ÚS 209/98. Dostupný z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Word.aspx?id=31008>

Nález Ústavního soudu ze dne 21.06.2001, sp. zn. III. ÚS 738/2000. Dostupný z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Word.aspx?print=1&id=37189>

Nález Ústavního soudu ze dne 22.01.2004, sp. zn. IV. ÚS 475/03. Dostupný z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Word.aspx?print=1&id=19839>

Nález Ústavního soudu ze dne 31.02.2005, sp. zn. I ÚS 554/04. Dostupný z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Word.aspx?print=1&id=20517>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.10.2004, sp.zn 2 A 11/2002-227. Dostupný z: <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Html/239132>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.09.2008, sp.zn. 1 As 30/2008- 49. Dostupný z: <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Html/612877>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.12.2004, sp. zn. 3 Ans 1/2004-115. Dostupný z: <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Html/238240>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.12.2004, sp. zn. 2 Ans 4/2004-116. Dostupný z: <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Html/240529>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.07.2007, sp. zn. 8 Ans 1/2005-90. Dostupný z: <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Html/249184>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.09.2004, sp.zn. 7 Afs 33/2003-80. Dostupný z: <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Html/239490>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.08.2009, sp.zn. 7 Ans 2/2009-38. Dostupný z: <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Html/616393>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 07.04.2011, č. j. 3 Ans 38/2010 – 122. Dostupný z: <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Html/621131>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.08.2010, sp. zn. 9 Afs 20/2010-74. Dostupný z: <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Html/619341>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.12.2012, sp. zn. 2 Ans 14/2012-41. Dostupný z: <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Html/626187>

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21.07.2009, sp. zn. 6 Ads 88/2006 – 132. Dostupné z: <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Html/615966>

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31.08.2005, sp. zn 2 Afs 144/2004-110. Dostupné z: <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Html/610117>

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20.10.2010, sp. zn. 30 Cdo 1637/2009. Dostupný z: https://www.nssoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebPrint/2AD5B862A2A5EAABC1257A4E0066ACB5?openDocument

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 05.10.2010, sp. zn. 30 Cdo 4761/2009. Dostupný z: https://www.nssoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebPrint/F08BDAE1350671F9C1257A4E0068D615?openDocument

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.12.2012, sp. zn. 2 Ans 14/2012-41. Dostupný z: <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Html/626187>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.11.2011, sp. zn. 2 Ans 11/2011 – 95. Dostupný z: <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Html/622973>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.12.2012, sp. zn. 9 Ans 16/2012-84. Dostupný z: <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Html/626286>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.08.2009, sp. zn. 9 Ans 8/2009 – 149. Dostupný z: <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Html/616165>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.08.2007, sp. zn. 4 Ans 6/2006-162. Dostupný z: <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Html/252677>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.06.2007, sp. zn. 4 Ans 10/2006-59. Dostupný z: <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Html/252041>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.09.2013, sp. zn. 5 Ans 2/2013-40. Dostupný z: <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Html/629053>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.08.2017, sp. zn. 4 As 117/2017 -46. Dostupný z: <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Html/643538>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.05.2019, sp. zn. 2 As 199/2018 -37. Dostupný z: <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Html/650652>

Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26.03.2021, sp. zn. 6 As 108/2019-39. Dostupný z: <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Html/658471>

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2010, sp. zn. 44 A 61/2010 – 25.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2008, sp. zn. 9 Ca 144/2007 – 27.

Právní předpisy

Aktuální znění: Listina základních práv Evropské unie, publikovaná v Úředním věstníku Evropské unie pod č. 2012/C 326/02

Aktuální znění: Sdělení č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3,5 a 8

Aktuální znění: Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR, ve znění pozdějších předpisů

Aktuální znění: Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Aktuální znění: Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Aktuální znění: Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Aktuální znění: Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů

Aktuální znění: Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

Aktuální znění: Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

Aktuální znění: Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

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

Aktuální znění: Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů

Aktuální znění: Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

Aktuální znění: Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Aktuální znění: Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Historické znění: Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění zákona č. 226/2002 Sb.

Právní dokumenty

COUNCIL OF EUROPE. Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy Rec(2007)7 o dobré veřejné správě: Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, [online]. 2007. Dostupné z: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877>

PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY. *Vládní návrh zákona - správní řád*. Sněmovní tisk č. 1070, Poslanecká sněmovna, 3. volební období 1998 - 2002, [online]. 2001. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=1070&CT1=0>

PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY. *Vládní návrh novela zákona - správní řád*. Sněmovní tisk č. 152, Poslanecká sněmovna, 2002 - 2006, [online]. 2002. Dostupné z: <https://psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=152&ct1=0>

PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY. *Vládní návrh zákona - stavební zákon*. Sněmovní tisk č. 1008, Poslanecká sněmovna, 2017 - 2021, [online]. 2021. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/historie.sqw?o=8&T=1008>

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Usnesení vlády České republiky č. 199 o přijetí krizového opatření*. Ze dne 26.02 2021, vyhlášené pod č. 99/2021 Sb.

Shrnutí

Diplomová práce Ochrana před nečinností správního orgánu ve vztahu ke správnímu řádu, jak již napovídá její název, je věnována tématu nezákonné nečinnosti ve sféře veřejné správy. Cílem práce je zhodnocení prostředků právní ochrany, které jsou zakotveny správním řádem a jejich účinnosti ve vztahu k adresátům veřejné správy a požadavku včasnosti jednání veřejné správy. K analýze problematiky nezákonné nečinnosti je využito poznatků, jež byly získány ze současné právní úpravy, odborné literatury, taktéž nebyla opomenuta stěžejní soudní judikatura a názory odborné veřejnosti. Na počátku práce je vymezen samotný pojem veřejné správy, zásady správního práva a principy dobré správy, které jsou nezákonnou nečinností porušovány. Následně se práce věnuje definování pojmu nezákonné nečinnosti, ale především ochraně před tímto negativním jevem, která je obsažena ve správním řádu. Zejména úpravě lhůt pro vydání rozhodnutí a § 80 správního řádu, ve kterém jsou obsažena opatření proti nečinnosti. V závěru práce dochází ke zhodnocení aktuální právní úpravy nečinnosti a jsou poskytnuty doporučení de lege ferenda.

Abstract

The diploma thesis Protection against inactivity of the administrative authority in relation to the Administrative Procedure Code, as its title suggests, is devoted to the topic of unlawful inactivity in the field of public administration. The purpose of the diploma thesis is to evaluate the means of legal protection, which are enshrined in the Administrative Procedure Code and their effectiveness in relation to the addressees of public administration and the requirement of timeliness of public administration. To analyse the issue of unlawful inactivity, the knowledge gained from the current legislation and professional literature has been used, additionally, the key court decisions and opinions of the professional public have not been omitted. At the beginning of the diploma thesis, the very concept of public administration, the principles of administrative law and the principles of good administration, which are violated by unlawful inactivity, are defined. Subsequently, the diploma thesis is devoted to defining the concept of unlawful inactivity, especially protection against this negative phenomenon, which is contained in the Administrative Procedure Code. In particular, the adjustment of the deadlines for issuing decisions and § 80 of the Administrative Procedure Code, which contains measures against inactivity. At the end of the diploma thesis, the current legal regulations of inactivity are evaluated and de lege ferenda recommendations are provided.

Seznam klíčových slov

Veřejná správa, zásada rychlosti, nezákonná nečinnost, průtahy, správní řád, opatření proti nečinnosti.

Key words

Public administration, principle of promptness, unlawful inactivity, delays, Administrative Procedure Code, measures against inactivity.