

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Jiří Totín

Ochrana před nečinností správního orgánu

Diplomová práce

Olomouc 2012

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Ochrana před nečinností správního orgánu“ vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Šumperku dne 3. března 2012

.....

Jiří Totín

Děkuji vedoucímu diplomové práce JUDr. Ing. Filipovi Dienstbierovi, Ph.D. za odborné vedení.

Seznam použitých zkratk	5
Úvod	6
1. Vymezení základních pojmů, východiska ochrany před nezákonnou nečinností	9
1.1. Charakteristika nezákonné nečinnosti	9
1.1.1. Příčiny nečinnosti a průtahů	10
1.2. Zásada rychlosti řízení, „zbytečné průtahy“ a „přiměřená lhůta“	11
1.2.1. Ústavní základ zásady rychlosti řízení	12
1.2.2. Přiměřená délka řízení v Evropské úmluvě a judikatuře ESLP	13
2. Teoretické způsoby ochrany před nezákonnou nečinností správního orgánu..	17
2.1. Stanovení lhůt pro rozhodnutí a jiné úkony	18
2.2. Fikce rozhodnutí	19
2.2.1. Instituty podobné fikci rozhodnutí	21
2.3. Další správně-procesní instituty	22
2.4. Soudní ochrana a jiné prostředky ochrany	23
3. Ochrana před nečinností správního orgánu v úpravě správního procesu	25
3.1. Nečinnost dle SŘ, zákonné lhůty pro provedení úkonů	25
3.2. Zásada rychlosti řízení dle SŘ	27
3.3. Opatření proti nečinnosti	29
3.3.1. Jednotlivá opatření proti nečinnosti	35
3.4. Jiné instituty ochrany před nečinností či zajištění rychlosti správy v SŘ.	36
3.5. Poznámka o ochraně před nečinností ve zvláštních předpisech	37
3.6. Ochrana před nečinností ve správním procesu de lege ferenda	37
4. Soudní ochrana před nečinností veřejné správy	40
4.1. Žaloba proti nečinnosti dle §§ 79 – 81 soudního řádu správního	40
4.1.1. Bezvýsledné vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti	41
4.1.2. Soudní ochrana v dalších případech (a de lege ferenda)	43
4.2. Ústavní stížnost	44
4.2.1. Aktivní a pasivní legitimace	45
4.2.2. Podmínky podání	46
5. Odpovědnost za škodu způsobenou nezákonnou nečinností veřejné správy...	49
5.1. Právní úprava odpovědnosti	49
5.2. Odpovědnost dle zák. č. 82/1998 Sb.	50
5.2.1. Předpoklady odpovědnosti	52
5.2.2. Podmínky uplatnění nároku, regresní náhrady	53
5.3. Problematika odpovědnosti zájmové samosprávy	54
Závěr	56
Seznam literatury	59
Shrnutí/Summary	64
Klíčová slova/Key words	65

Seznam použitých zkratek

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

ESLP – Evropský soud pro lidská práva

Evropská úmluva, Úmluva – Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění Protokolů č. 11 a 14, vyhlášena 4. listopadu 1950 Radou Evropy v Římě

Listina – usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Listina EU – Listina základních práv Evropské Unie. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 389 a násl.

obč. zák. – zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

OSŘ – zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

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

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

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

zák. o odp. za škodu – zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů

zák. o ochránci – zákon č. 349/2009 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Na činnost orgánů veřejné moci je v demokratických právních státech kladena řada požadavků majících zabezpečit zejm. ochranu jednotlivce před neodůvodněnými zásahy ze strany těchto autorit. Účelem těchto rozličných nároků je ovšem též zabezpečit nestranné, spravedlivé a rovněž účinné poskytování ochrany subjektivním právům, ať již veřejným či soukromým. Tyto podmínky, předpoklady a nároky se následně často odrážejí v ústavních normách, základních zásadách jednotlivých právních odvětví a pochopitelně též v judikatuře. Jedním z takových důležitých nároků je i požadavek na včasnost resp. rychlost rozhodování a jednání uvedených orgánů. Efektivní ochrana subjektivních práv a veřejných zájmů je totiž nepředstavitelná bez toho, aniž by byla poskytnuta v relevantním, smysluplném časovém horizontu. Dále je třeba uvést, že všechny tyto požadavky musejí být naplňovány ve vzájemné souhře, neboť často ztrácejí jeden bez druhého význam. K obsahové kvalitě samotného rozhodnutí (či jiného aktu) tak musí přistoupit i aspekt časový.

Ač je požadavek rychlosti veřejně zmiňován především v souvislosti se soudy (ve vazbě na průtahy v řízení, přetížení soudů z důvodů jejich nedostatečného personálního zabezpečení či špatné organizace práce apod.¹), je ve stejné míře kladen též na správní orgány a odráží se v právní úpravě ochrany před jejich nečinností. Právě na oblast ochrany před nečinností veřejné správy se ve své diplomové práci soustředím. Význam mnou zvoleného tématu demonstruje např. to, že právo na projednání věci bez zbytečných průtahů je zakotveno již v Listině (čl. 38 odst. 2). Obdobné právo (na projednání věci „v přiměřené lhůtě“) je obsaženo rovněž v čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy. Důležitosti vyřizování věcí bez zbytečných průtahů včetně navazující procesní ochrany před nečinností si byl vědom zákonodárce mj. i v rámci obecné úpravy správního procesu, když zásadu rychlosti řízení zařadil mezi základní zásady činnosti správních orgánů (§ 6 odst. 1 SŘ).²

¹Srov. např. TETŘEVOVÁ, Michaela. *Sněmovna schválila zvýšení soudních poplatků, efektivitu soudů však neřeší* [online]. Liga lidských práv, 11. května 2011 [cit. 27. července 2011]. Dostupné na <<http://www.llp.cz/cz/tiskove-zpravy/snemovna-schvalila-zvyseni-soudnich-poplatku-efektivitu-soudu-vsak-neresi-z542>>.

² SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2008. s 245 - 247.

Práci je možno rozdělit do dvou hlavních celků. V první části, jež zahrnuje první a druhou kapitolu, hodlám pojednat zejména o vymezení samotné nečinnosti správního orgánu a možných prostředcích ochrany před ní. Tento segment textu tedy zahrne převážně poznatky obecnější a teoretické. Oproti tomu druhá část práce, do níž lze zařadit kapitoly zbývající, se zaměří především na analýzu platného právního stavu. Pozornost bude věnována hlavně ustanovením obsaženým ve vnitrostátní obecné regulaci správního procesu. Především se zaměřím na úpravu samotných opatření proti nečinnosti v § 80 správního řádu (příkaz ke zjednání nápravy či vydání rozhodnutí, atrakce, delegace, prodloužení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí) a podmínkám pro jejich uplatnění.

Úprava ochrany před nečinností ve správním řádu však nezahrnuje pouze vlastní opatření proti nečinnosti v § 80, ale rovněž řadu dalších institutů prolínajících se celým tímto právním předpisem. Na problematiku včasnosti jednání veřejné správy tak má dopad např. institut stanovení lhůt pro vydání rozhodnutí, úprava přerušování řízení pouze na nezbytně nutnou dobu, mezitímní rozhodnutí a rozhodnutí v části věci či lhůty pro zahájení přezkumného řízení.

V práci budou rozebrány i soudní prostředky ochrany před nečinností veřejné správy, především žaloba proti nečinnosti dle §§ 79 - 81 soudního řádu správního a ústavní stížnost.³ Vzhledem k omezenému rozsahu práce již nebude moci být věnována pozornost justičním mechanismům na mezistátní a nadnárodní úrovni.

Z důvodu respektování komplexnosti celé problematiky bude rozebrána rovněž úprava odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonnou nečinností veřejné správy, kterou, přestože spadá do sféry soukromého práva, nelze pro její důležitost vynechat.

Cílem druhé části práce je tedy rozbor právní úpravy dané oblasti a zhodnocení, zda soustava v ní obsažených institutů poskytuje jednotlivcům odpovídající záruky k ochraně před nečinností správního orgánu a naplňuje tak požadavek včasnosti jednání veřejné správy dostatečným způsobem (včetně případných návrhů de lege ferenda).

Stručně řečeno, v této práci půjde nejprve o zachycení a analýzu určitých obecných východisek a principů v pojednávané oblasti a dále o jejich aplikaci na aktuální stav s případnými poukazy na problematické či sporné aspekty. Jde-li

³ SKULOVÁ: Správní právo..., s. 247 - 255.

o charakter použitých zdrojů, vycházím kromě judikatury především z odborných článků zaměřených na jednotlivé dílčí aspekty ochrany před nečinností (soudní ochrana, odpovědnost za škodu apod.) či naopak z děl snažících se daný jev popsat podobně jako moje práce více přehledově a komplexně (monografie, učebnice). Odborná literatura se tedy již daným tématem v minulosti zabývala v celistvém pohledu i v rámci rozboru jednotlivých institutů a představuje tak dobrý podklad pro komplexní zpracování problematiky, o něž se hodlám pokusit. Domnívám se, že případné budoucí výzkumy by se mohly podrobněji zaměřit mj. na srovnání s úpravami zahraničními a představit tak cenné podněty pro případné změny české regulace. Tuzemská odborná literatura v pojednávané oblasti prozatím využívá poznatky právní komparatistiky spíše sporadicky⁴.

Z hlediska metodologie vědecké práce bude při obecném vymezení jednotlivých základních pojmů a dále v rámci pojednání o teoretických způsobech ochrany proti nečinnosti využívána metoda abstrakce. Analýza a syntéza nalezne uplatnění převážně v kapitolách věnovaných platné úpravě jednotlivých forem ochrany. Dílčí využití komparace bude spočívat ve srovnání současné a dřívější (popř. původně zamýšlené) úpravy některých institutů.

Diplomová práce zachycuje stav ke dni 29. února 2012.

⁴ K přehledu zahraničních úprav žalob proti nečinnosti srov. FRUMAROVÁ, Kateřina. Nový prostředek obrany proti nečinnosti veřejné správy. *Právní rádce*, 2003, roč. 11, č. 1, s. 40 - 41.

1. Vymezení základních pojmů, východiska ochrany před nezákonnou nečinností

1.1. Charakteristika nezákonné nečinnosti

Různí představitelé nauky správního práva si shodně kladou otázku, proč tak významný problém jako je nezákonná nečinnost veřejné správy, zůstával po dlouhou dobu spíše na okraji doktrinálního zájmu. Jednohlasně dospívají k závěru, že při vymezení veřejné správy je podstatné zdůraznění jejího aktivního charakteru. Jedná se zkrátka o určité aktivní jednání, o záměrnou, cílevědomou činnost.⁵ Oproti tomu nečinnost správy evidentně implikuje její pasivitu. Sama pasivita ovšem může nabývat mnoha podob a apriorně ji nelze chápat výlučně negativně. Někdy ji totiž právo dokonce předvídá. Správní orgán může mít možnost v mezích svého správního uvážení něco neučinit. Např. SŘ mu dává pravomoc za stanovených podmínek nařídit předběžné opatření ex offo (§ 61 odst. 1 SŘ), uložit pořádkovou pokutu (§ 62 odst. 1 SŘ) nebo přerušit řízení (§ 64 SŘ). Dojde-li správní orgán po zvážení okolností případu k závěru, že není důvod k realizaci uvedených institutů, tak je neuplatní. Jeho pasivitu lze v takovém případě chápat jako projev výběru jedné z více v úvahu přicházejících variant chování. Je ovšem nezbytné, aby takový stav byl skutečně výsledkem vědomého postupu resp. volné úvahy v souladu se zákonem.⁶ Často může mít správní orgán právním řádem přímo přikázáno určité činnosti nevykonávat nebo od nich upustit. Musí se např. zdržet nezákonných, neodůvodněných zásahů do veřejných subjektivních práv.⁷

Je zřejmé, že taková „neškodná“ nečinnost nebude předmětem této práce. Ta se zaměřuje na nečinnost veřejné správy jako fenomén negativní, na nečinnost nezákonnou. Jak však nezákonnou nečinnost blíže definovat? Z uvedeného plyne, že samotná pasivita správního orgánu k závěru o její nezákonnosti vést nemůže. Nečinnost je nelegální pouze tehdy, pokud správní orgán v konkrétním případě poruší právem stanovenou povinnost nějak aktivně jednat. Stručně řečeno slovy

⁵ srov. DOBOSZ, Piotr. Problém nečinnosti veřejné správy v řízení správním a soudněsprávním v Polsku. *Správní právo*, 1997, roč. 30, č. 3 - 4, s. 181. Shodně FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Linde, 2008. s. 30.

⁶ FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností ...*, s. 32.

⁷ DOBOSZ: *Problém nečinnosti...*, s. 183.

Ústavního soudu, půjde o „absenci jednání [...] ex lege předvídaného.“⁸ Jedná se tedy o jistou „kvalifikovanou pasivitu“. Její kvalifikovanost spočívá právě v tom, že správní orgán je nečinný tam, kde mu byla uložena povinnost k určité činnosti.

Ani sama nezákonná nečinnost však není pojmem zcela homogenním a vyznačuje se rozdílnými formami. Např. K. Frumarová rozlišuje v závislosti na jejich závažnosti průtahy a absolutní nečinnost.⁹ Při průtazích jako (obecně) méně intenzivní formě nečinnosti správní orgán jedná, ovšem až po lhůtách jimiž je vázán. Tuto formu nečinnosti nelze bagatelizovat. Jak bylo zmíněno v úvodu, náležitá ochrana subjektivních práv nezbytně vyžaduje, aby byla poskytnuta včas. Opožděné jednání správního orgánu může mít v krajním případě pro jednotlivce podobné následky, jako kdyby dotyčný orgán nejednal vůbec. Při tzv. absolutní nečinnosti orgán nejedná vůbec, ať už během lhůty či po jejím skončení.¹⁰ Kromě toho lze rozlišovat nečinnost spočívající v nezahájení správního řízení (či jiného obligatorního postupu správního orgánu) a nečinnost, jejíž podstatou je nevydání rozhodnutí (popř. učinění jiného úkonu).¹¹

Z důvodu terminologické jasnosti dodávám, že pojmem správní orgán, jak je používán v této práci, nerozumím pouze orgány státu vykonávající přímou státní správu, ale též např. veřejnoprávní korporace realizující samosprávu či státní správu a soukromé osoby, jimž byl výkon státní správy propůjčen. Vycházím tak ze širšího pojetí ztotožňujícího správní orgán a orgán veřejné správy.¹² Uvedené pojmy zde budou užívány promiscue.

1.1.1. Příčiny nečinnosti a průtahů

Lze nalézt řadu příčin nezákonné nečinnosti. Správní orgán může být např. přetížen z důvodu nedostatku pracovníků, nevhodné organizace práce či špatné organizace daného úseku veřejné správy vůbec. Svoji roli může sehrát též neodpovídající věcné nebo finanční zabezpečení činnosti správního orgánu či nedostatky v právní úpravě.¹³ V krajním případě může být samozřejmě tento negativní jev způsoben i liknavostí jednotlivé úřední osoby, tedy zaviněním konkrétního pracovníka. Z uvedeného plyne, že problematika nečinnosti a průtahů

⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2003, sp. zn. IV.ÚS 690/01

⁹ FRUMAROVÁ: Ochrana před nečinností ..., s. 33-34.

¹⁰ Tamtéž

¹¹ FRUMAROVÁ, Kateřina. Opatření proti nečinnosti. *Veřejná správa*, 2003, roč. 14, č. 27, s. 21.

¹² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009. s.25.

¹³ Tamtéž s. 34

může být ovlivněna jak komplexními, systémovými nedostatky (např. v organizaci veřejné správy, v právní regulaci), tak chybami na úrovni jednotlivého správního orgánu (kupř. v organizaci práce) a rovněž selháním ze strany konkrétní osoby jednající v dané věci. Z hlediska jednotlivce dotčeného „mlčením moci“¹⁴ je ovšem nepochybně irelevantní, kterým z uvedených či jiných důvodů byla nečinnost způsobena. Je mu lhostejné zda pochybení způsobil stát proto, že nezajistil odpovídající právní úpravu či neprovedl potřebné organizační změny nebo zda je na vině vedoucí příslušného odboru, který nevedl práci svých podřízených vhodným způsobem. Podstatné je, že v důsledku nečinnosti objektivně dochází k zásahu do základních práv, není rozhodující z jaké z výše uvedených příčin. Judikatura Ústavního soudu stejně jako rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva proto shodně vychází z nemožnosti odůvodnit průtahy a nečinnost např. přetížeností systému. Ústavní soud především zdůrazňuje, že na občany nemohou být takto přenášeny technicko–organizační problémy státních orgánů. V důsledku nečinnosti navíc podle něj dochází k oslabování právní jistoty jednotlivců stejně jako jejich důvěry v náležitou ochranu základních práv ze strany orgánů veřejné moci.¹⁵ Podobný názor zastává i ESLP. Vychází z koncepce, že stát je povinen organizaci svých orgánů uzpůsobit tak, aby mohl dostát příslušným požadavkům Evropské úmluvy. Pokud tak neučiní, odpovědnosti se nevyhne. Státu tak nezbyvá v případě nutnosti za účelem zefektivnění plnění svých úkolů např. navyšovat počty pracovníků, zajišťovat lepší technické a materiální zabezpečení či přizpůsobovat své procesní předpisy.¹⁶

1.2. Zásada rychlosti řízení, „zbytečné průtahy“ a „přiměřená lhůta“

Ochrana před nečinností správních orgánů úzce souvisí s principem rychlosti řízení, k jejímuž naplnění slouží. Nejprve je třeba říci, že rychlé jednání orgánů veřejné moci včetně orgánů správních představuje jistý často zdůrazňovaný ideál, který však z řady důvodů není jednoduché v praxi realizovat. Jde-li např. o problematiku rozhodování, potom především proto, že se dostává do konfliktu s dalšími požadavky na něj kladenými. Nepostačuje, aby se příslušný orgán věci

¹⁴ Slovní spojení užívá pro označení nečinnosti veřejné správy např. P. Dobosz (DOBOSZ: Problém nečinnosti..., s. 183.)

¹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 25. září 1997, sp. zn. IV.ÚS 114/96

¹⁶ BARINKA, Roman. Přiměřená délka řízení podle článku 6 Evropské úmluvy o lidských právech. *Justiční praxe*, 2002, roč. 35, č. 7, s. 442-443.

co nejrychleji „zbavil“ a rozhodnutí vydal. Musí totiž např. náležitě posoudit skutkové okolnosti, provést důkazy, rozhodnutí náležitě odůvodnit atd. Svou roli tady bude hrát nepochybně obtížnosti konkrétní věci, jež může spočívat třeba v komplikovanosti dokazování nebo náročném právním posouzení. Mohou tedy nastat objektivní okolnosti vyplývající z povahy rozhodované věci samotné mající za následek prodloužení délky řízení, které však nelze správnímu orgánu klást za vinu. Dalším problematickým aspektem je fakt, že v určitých případech (a na první pohled možná paradoxně) ani samotný účastník nemá zájem na tom, aby jeho záležitost byla rychle skončena. Naopak může svým jednáním řízení uměle prodlužovat, např. zahlcováním orgánu opakovanými a zbytečnými procesními úkony. Rychlost řízení rovněž ovlivňují zmíněné problémy technicko–organizačního rázu, které však již v plné míře připadají na vrub správního orgánu, resp. státu.

1.2.1. Ústavní základ zásady rychlosti řízení

Díky významu rychlosti řízení pro ochranu práv jednotlivců nachází výše uvedený princip řadu projevů v pozitivním právu, a to i na ústavní úrovni. Čl. 38 odst. 2 Listiny zakotvuje právo každého na projednání věci mj. bez zbytečných průtahů. Tím je zároveň vytvořen ústavní základ ochrany před nezákonnou nečinností.¹⁷ Ustanovení se nepochybně vztahuje v plné míře též na nečinnost orgánů správních. Ústavní soud jednoznačně uvádí, že „ústavní garanci práva každého, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů (resp. v přiměřené lhůtě), odporuje, dochází-li v konkrétním případě u správního úřadu k neodůvodněným průtahům v řízení.“¹⁸ Problémy však činí vymezení neurčitého právního pojmu „zbytečných průtahů“. Paušálně samozřejmě nelze určit maximální délku řízení, která ještě naplňuje požadavek projednání věci bez zbytečných průtahů. Tu totiž výrazně ovlivňují individuální faktory specifické pro danou věc. Judikatura Ústavního soudu nám však v tomto směru poskytuje jistá vodítka. Ústavní soud posuzuje především následující aspekty daného řízení: složitost věci resp. předmětu řízení a rovněž případné zavinění průtahů samotnými účastníky. Pokud tedy Ústavní soud např. dospěje k závěru, že délka řízení nebyla odpovídající vzhledem k relativní jednoduchosti projednávané věci, nemusí nutně toto zjištění vést k závěru o porušení čl. 38 odst. 2 Listiny. Účastníci mohou sami výrazně přispět k nadměrné

¹⁷ SKULOVÁ: Správní právo procesní..., s. 246.

¹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 16. ledna 2004, sp. zn. I.ÚS 600/03

délce řízení např. tím, že soustavně uhrazují poplatky za procesní úkony až po (často opakovaných) výzvách či bezdůvodnými návrhy, které jsou následně v celém rozsahu brány zpět atd.¹⁹

V praxi může rovněž docházet k případům, kdy jsou průtahy zčásti na vině správního orgánu a zčásti je způsobili účastníci. Ústavnímu soudu potom nezbyvá než porovnávat míru účasti na průtazích u obou. Důležité je zdůraznit, že Ústavní soud v plném rozsahu respektuje právo účastníků zvolit v řízení takový postup, který považují za nejvhodnější z hlediska uplatňování svých práv, byť by i zahrnoval rozličná obstrukční jednání. Na druhé straně se však průtahů nemůže dovolávat ten účastník, který k nim svým jednáním výrazně přispěl.²⁰ S tímto názorem se v plné míře ztotožňuji. Je žádoucí, aby účastník měl co největší autonomii při volbě procesní taktiky. Zároveň je ovšem nezbytné, aby byl připraven nést její důsledky. Přenášet odpovědnost za nepřiměřenou délku řízení způsobenou (být legálními) obstrukcemi účastníka na stát, by bylo absurdní. Na druhou stranu nelze zapomínat na to, že i sám správní orgán disponuje procesními instituty omezujícími zneužívání dispozičních práv účastníků. Mám na mysli uplatnění tzv. zásady koncentrace. Příznačným je v tomto směru ustan. § 36 odst. 1 SŘ umožňující správnímu orgánu „usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci činit své návrhy.“

Koncepčním východiskem, na jehož základě Ústavní soud případy nezákonné nečinnosti řeší, je zmíněná představa, že není podstatné, která ze složek veřejné moci či který z jejích představitelů nese v daném případě za průtahy vinu. Cílem je znemožnit správnímu orgánu, aby se bránil tvrzeným průtahům poukazem na to, že byly způsobeny příčinami ležícími mimo něj (které jsou však přesto lze připsat státu).²¹

1.2.2. Přiměřená délka řízení v Evropské úmluvě a judikatuře ESLP

V poněkud odlišných termínech je zakotvena zásada rychlosti řízení a potažmo i ochrana před nečinností v Evropské úmluvě. Přístup ESLP a Ústavního soudu v těchto otázkách však vykazuje řadu shodných rysů, Ústavní soud navíc na rozhodovací praxi v dané oblasti často odkazuje.²² To jistě nepřekvapí při

¹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 2005, sp. zn. IV.ÚS 392/05

²⁰ Tamtéž

²¹ Tamtéž

²² srov. např. výše citovaný Nález Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 2005, sp. zn. IV.ÚS 392/05

vědomí, že Evropská úmluva představuje závazný instrument a Listina musí být vykládána v jejím světle. Pro účely této práce je navíc výhodné, že u obou soudů je judikatura týkající se soudních průtahů často velmi dobře použitelná i na nečinnost veřejné správy.

Úmluva zakotvuje v čl. 6 odst. 1 mj. právo každého na projednání jeho záležitostí týkajících se občanských práv a závazků v přiměřené lhůtě. Sousedství „občanská práva a závazky“ by mohlo evokovat, že zde půjde výlučně o práva a povinnosti soukromoprávní povahy. Tak tomu dříve skutečně bylo, současná judikatura ESLP však vykládá tento pojem širěji. O občanská práva a závazky půjde, jsou-li účastníky řízení soukromé osoby. Není však podmínkou, aby účastníky byly výhradně soukromé osoby, může mezi nimi vystupovat veřejnoprávní subjekt, nejčastěji stát. Obecnou definici či test pro určení, jedná-li se o občanské právo či závazek však ESLP ve své judikatuře neposkytl.²³ Na uvedeném lze vidět, že ESLP vykládá jednotlivé pojmy čl. 6 Evropské úmluvy autonomně. Tzn. při jejich interpretaci se nutně neřídí obsahem, který je přisuzován podobným pojmům ve vnitrostátních právních řádech. Cílem je zajistit, aby právo na projednání věci v přiměřené lhůtě mohlo být chráněno v jednotlivých členských státech jednotně a aby odchylnou kvalifikací určitého pojmu vnitrostátními orgány nemohl být ESLP připraven o možnost v konkrétní věci nezávisle rozhodovat. Neuplatní se zde tedy koncepce „margin of appreciation“, která členským státům ponechává v řadě jiných oblastí Úmluvy alespoň částečně volnou úvahu.²⁴

Kritérii pro posouzení přiměřené délky řízení jsou opět složitost věci a míra v jaké k průtahům přispěli stěžovatelé. V úvahu je samozřejmě bráno chování příslušných orgánů. ESLP posuzuje rovněž význam dané věci pro stěžovatele (doslova: co pro stěžovatele bylo „v sázce“ – „at stake“). I tato kritéria jsou ESLP uvažována nezávisle na jejich vnitrostátním posouzení. V této souvislosti stojí za pozornost mj. skutečnost, že příčinou složitosti věci může být dle názoru ESLP rovněž neúplná (resp. absentující) právní úprava nebo nejednotnost rozhodovací praxe. Při zobecňování tohoto závěru, plynoucího z rozsudku ve věci věci Pretto a další proti Itálii,²⁵ je však dle mého názoru nutno zachovat jistou zdrženlivost. Dané

²³ BARINKA: Přiměřená délka řízení..., s. 434.

²⁴ Tamtéž s. 434-439

²⁵ Rozsudek ESLP ze dne 17. května 1982 ve věci Pretto a další proti Itálii, stížnost č. 7984/77, bod 32. Též BARINKA: Přiměřená délka řízení..., s. 440.

rozhodnutí se vztahovalo na případ, kdy nebyla k dispozici právní úprava, která by specificky řešila otázku, o níž v dané věci šlo a rozhodující subjekty k ní proto zastávaly odchylné přístupy. V případě podobných kauz je počáteční váhavost a nejednotnost autorit při řešení dané problematiky zřejmě omluvitelná. Myslím si však, že pokud dochází k permanentní nejednotnosti a v jejím důsledku i k průtahům, lze to státu (když už ne přímo rozhodujícímu orgánu) klást za vinu. Výše jsem uváděl, že stát odpovídá za způsob, jakým organizuje veřejnou moc. Disponuje i instrumenty zabezpečujícími sjednocování rozhodovací praxe, především prostřednictvím zakotvení postavení orgánů vyšších instancí. Organizační deficity státu proto nelze přenášet na jednotlivce, stejně tak jeho dlouhodobou neschopnost přijmout odpovídající právní úpravu v dané oblasti.

Abychom mohli na základě vyjmenovaných hledisek hodnotit celkovou délku procesního postupu, je nutno nejprve lokalizovat počátek a konec relevantního časového úseku, jehož přiměřenost je následně posuzována. Tento časový segment začíná běžet dnem podání návrhu na zahájení řízení.²⁶ K. Frumarová na základě uvedeného předpokladu analogicky dovozuje, že časový úsek pro realizaci jiných správních úkonů začne běžet podáním návrhu na jejich provedení. Je-li úkon činěn z úřední povinnosti, počíná běžet již dnem, kdy byly naplněny všechny zákonné předpoklady pro jeho uskutečnění správním orgánem.²⁷

Relevantní časový úsek skončí až dnem právní moci rozhodnutí o občanských právech a závazcích nebo učiněním jiného správního úkonu. Jednoduše řečeno dnem, kdy je právní postavení dotčených osob postaveno najisto.²⁸ V úvahu bereme až tzv. konečné rozhodnutí, tedy rozhodnutí o odvolání resp. rozhodnutí, proti němuž lhůta pro podání odvolání již uplynula. Je třeba uvést, že možnost podání mimořádných opravných prostředků nehraje roli.²⁹

V předcházejícím textu bylo nastíněno zakotvení principů utvářejících základní předpoklady ochrany před nečinností veřejné správy v normě ústavního a posléze i mezinárodního charakteru. Výčet zakotvení těchto klíčových zásad by nemohl být

²⁶ Tamtéž

²⁷ FRUMAROVÁ: Ochrana před nečinností ..., s. 52.

²⁸ Tamtéž

²⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina. Nezákonná nečinnost ve veřejné správě a význam institutu „přiměřené lhůty“ ve vztahu k nezákonné nečinnosti veřejné správy. *Správní právo*, 2003, roč. 36, č. 1, s. 11.

úplný, pokud by nebyla alespoň zmíněna dimenze unijní. Dodávám proto, že právo na řešení věcí v přiměřené lhůtě je nově zakotveno jako jeden z atributů práva na řádnou správu ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny EU. Je ovšem třeba mít na paměti, že daný dokument váže orgány a subjekty výhradně tehdy, aplikují-li právo Unie (čl. 51 odst. Listiny EU).

2. Teoretické způsoby ochrany před nezákonnou nečinností správního orgánu

Cílem této kapitoly je pokusit se představit přehled právních instrumentů, které může zákonodárce při začleňování ochrany před nezákonnou nečinností veřejné správy do právního řádu potenciálně zvolit. Tímto způsobem bude vytvořen teoretický základ pro pojednání v následujících částech práce, které se již bude soustředit na konkrétní regulaci v pozitivním právu, tedy analýzu prostředků ochrany před nečinností v podobě, ve které je aktuálně známe. V úvahu připadajících nástrojů by nepochybně bylo možno popsat i více, pokusím se zaměřit na ty nejdůležitější resp. nefrekventovanější. Právní instrumenty člením do tří hlavních skupin. Nejprve jsou pojednány instituty uplatňující se v rámci správního procesu, následuje ochrana poskytovaná soudy a přehled uzavírají další možné prostředky jako zbytková kategorie.

Různorodost možných prostředků proti nečinnosti se taktéž promítá do rozmanitosti jejich funkcí. Tyto právní nástroje obecně plní několik hlavních úkolů. Především mají účinně předcházet tomu, aby k nezákonné nečinnosti vůbec docházelo, jejich účelem je tedy tento negativní fenomén co nejvíce omezit. Příznačné je v tomto směru např. zakotvení lhůt pro vydání rozhodnutí nebo provedení řízení. Pochopitelně by však bylo příliš idealistické očekávat, že se jej může podařit eliminovat zcela, problém nečinnosti bude vždy se soustavou orgánů veřejné moci do jisté míry spjat. Ani maximálně kvalitní právní úprava nemůže např. vyloučit selhání jednotlivce. Právě pro případy, kdy prevence selhává a předejít vzniku nezákonné nečinnosti se nezdaří, nastupuje další funkce těchto prostředků směřující k zastavení, ukončení nežádoucího stavu nezákonné nečinnosti. V závislosti na charakteru takového prostředku může dojít k tomu, že již jeho realizací se dospěje k některému z výsledků, kterých mohl svou činností dosáhnout sám správní orgán (fikce rozhodnutí). Uplatnění daného prostředku však může mít také důsledek jakoby nepřímý, zprostředkující. Může se jeho pomocí deklarovat, že správní orgán se nečinnosti dopustil a proto je mu uložena povinnost ve stanoveném čase příslušný akt učinit (např. soudní ochrana).³⁰

Pasivita správního orgánu však může být odstraněna a tento nakonec realizuje jednání, k němuž byl povinen. Přesto nemusí tato skutečnost zajistit osobě, o jejíž

³⁰ FRUMAROVÁ: Ochrana před nečinností ..., s. 37-38.

práva jde, shodné právní postavení, jež by měla v případě, kdy by daný orgán jednal včas. Proto pojednáváné prostředky zajišťují rovněž náhradu újmy, která mohla v důsledku nečinnosti eventuálně vzniknout. V nejjobecnější rovině lze uvést, že funkcí daných prostředků je poskytovat ochranu subjektivnímu právu na projednání věci bez zbytečných průtahů resp. v přiměřené lhůtě a rovněž veřejným zájmům, které je správní orgán povolán chránit a jež mohou být v důsledku nezákonné nečinnosti rovněž ohroženy.³¹

2.1. Stanovení lhůt pro rozhodnutí a jiné úkony

Velmi obvyklým a rozšířeným způsobem ochrany před nezákonnou nečinností je stanovit v právním předpisu lhůty, ve kterých je správní orgán povinen daným způsobem jednat. Lhůtou je tedy určen časový úsek, který má tento orgán ke splnění určité povinnosti. Tou může být především povinnost zahájit řízení, rozhodnout nebo uskutečnit jiný správní úkon než je rozhodnutí. Jak již bylo uvedeno, zdržování postupu správního orgánu při uskutečňování relevantních jednání může být způsobeno nejen příčinami na straně uvedených orgánů, ale též např. pasivitou osob o jejichž práva se jedná. Proto lze říci, že ochraně před nečinností napomáhá rovněž mj. stanovení lhůt pro realizaci procesních práv a povinností účastníků.³²

Kromě toho, že jsou lhůty klíčovým preventivním nástrojem, majícím zabránit přímo vzniku nezákonné nečinnosti, plní rovněž další úlohy. Zdůrazňován je především aspekt ochrany právní jistoty.³³ Význam této funkce spatřuji např. v tom, že pokud si účastník může být předem vědom, kolik času má správní orgán k uskutečnění určitých úkonů, může si tím zároveň učinit jistou představu o časovém horizontu, v němž bude (či by měla být) jeho věc vyřízena. Další funkce lhůt vystupuje do popředí v případě, že orgán veřejné správy své povinnosti včas neplní. Tehdy lze prostřednictvím právní regulace lhůt lokalizovat okamžik počátku nezákonné nečinnosti.³⁴

Teoreticky může být stanovení lhůt v právním předpisu provedeno různými způsoby. Typicky zákonodárce zakotví její konkrétní délku (kupř.: „do 30 dnů

³¹ Tamtéž s. 38

³² Tamtéž s. 41

³³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009. s. 717.

Též FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností ...*, s. 42.

³⁴ FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností ...*, s. 42.

od zahájení řízení“). Často ovšem nemusí být její trvání tímto kvantitativním způsobem explicitně vyjádřeno a namísto toho se využívá flexibilnější formulace pomocí neurčitých právních pojmů („bez zbytečného odkladu“). Z různých teoretických členění lhůt má pro ochranu jednotlivců zvláštní význam rozlišování, zda se marné uplynutí času stanoveného právním předpisem pro určitý úkon přímo dotkne práv účastníků. Pokud tomu tak není, hovoříme o pořádkové lhůtě. Samotné nedodržení takové lhůty nezpůsobuje nezákonnost vydaného rozhodnutí ani jiné bezprostřední právní následky. Na druhé straně však není vyloučena možnost kvalifikovat dané jednání správního orgánu jako nesprávný úřední postup.³⁵ Naopak zásadní význam má uplynutí lhůty pro právní postavení jednotlivců tehdy, spojuje-li s ním právo např. fikci rozhodnutí.

2.2. Fikce rozhodnutí

Zákonodárce může ve stanovených případech řešit nečinnost správního orgánu rovněž tak, že jej o možnost rozhodnout v dané věci fakticky připraví, ovšem s tím, že právní poměry účastníků se upraví přímo ex lege. Přesněji řečeno, právní předpis spojí s uplynutím lhůty pro vydání správního aktu fikci, že správní orgán vydal pozitivní či negativní rozhodnutí, tedy že návrhu vyhověl nebo jej zamítl.

Pozitivní fikce je v českém právním řádu rozšířenější, pro účastníka samozřejmě vítaná, ovšem přináší s sebou jistá úskalí. Jak víme, veřejná správa je povolána k ochraně veřejných zájmů, smyslem jejího rozhodování je právě posuzovat míru dotčení těchto zájmů. Pokud ji zbavíme možnosti plnit tuto základní funkci, může dojít (v důsledku fiktivního vyhovění návrhu) k přílišnému upřednostnění zájmů soukromých.³⁶ Domnívám se proto, že fikce pozitivního rozhodnutí tak nemusí představovat výhradně sankci pro samotnou veřejnou správu, která v důsledku nečinnosti přichází o realizaci své pravomoci, ale může hypoteticky znamenat i širší negativní společenský dopad. Vědomí této skutečnosti by jistě mělo do značné míry ovlivnit praktickou využitelnost tohoto institutu v oblastech, kde by potenciální nedbání veřejného zájmu nemělo příliš zásadní důsledky.

Pozitivní fikce však skýtá i další komplikace. Především by bylo problematické její zavedení třeba v řízeních vyznačujících se pluralitou účastníků s opačnými zájmy. V takovém případě by totiž fiktivní akt neznamenal pouze pozitivní rozhodnutí pro

³⁵ Tamtéž s. 46

³⁶ HENDRYCH: Správní právo ..., s. 719.

navrhovatele, ale logicky též nepříznivé vyřízení věci pro druhou stranu, které by tak zasahovalo do jejích práv.³⁷ Myslím však, že negativní důsledky rozhodnutí pro další stranu by bylo možno omezit např. připuštěním možnosti této strany podat proti fiktivnímu rozhodnutí opravný prostředek (odvolání). Každé rozhodnutí v řízení s více účastníky a protichůdnými zájmy, kterým se plně vyhová navrhovateli, je koneckonců „negativní“ pro všechny ostatní. P. Svoboda však přece jenom doporučuje, aby pozitivní fikce byla využívána jen u záležitostí, v nichž vystupuje nejvýše jeden účastník správního řízení anebo kde figuruje účastníků více, ale zároveň je vyloučen vznik rozporu mezi jejich zájmy. Argumentuje tak z toho důvodu, že kupř. při uplatnění pozitivní fikce v odvolacím řízení by mohlo dojít k vyhovění více navzájem naprosto protichůdným odvoláním. Tedy k nesmyslnému výsledku. Navíc zdůrazňuje, že pozitivní fikci nelze zavést všeobecně, ale pouze v jednotlivých případech.³⁸

Nalézáme i některé další případy, v nichž by byly důsledky uplatnění tohoto institutu absurdní. Tak tomu bude tehdy, směřuje-li návrh k určité faktické činnosti správního orgánu, kdy pro navrhovatele samotné fiktivní vyhovující rozhodnutí nemá žádný význam. Literatura uvádí jako příklad žádost o poskytnutí informace či o vydání aktu osvědčujícího určitou skutečnost³⁹ (typicky občanského průkaz nebo cestovního pasu). V neposlední řadě bych uvedl irelevantnost fikce pozitivního rozhodnutí u návrhu účastníka na výkon rozhodnutí, které by pro něj bez reálného provedení rovněž ztrácelo smysl. Institut bude naopak praktický tam, kde jednotlivec sleduje povolení, oprávnění pro vlastní činnost.

Z výše uvedeného plyne, že při začleňování pozitivních fikcí do právního řádu je nutno brát v úvahu několik aspektů. Především je nutno posoudit, zda ji charakter konkrétních věcí, jež budou řešeny před správními orgány, vůbec připouští. Dále je nezbytné se zamyslet nad potenciálními důsledky uplatnění tohoto institutu pro ochranu veřejných zájmů. Důležité je rovněž uvážit dopady i do právního postavení jiných osob, než je navrhovatel.

³⁷ FRUMAROVÁ: Ochrana před nečinností ..., s. 71. Shodně MATES, Pavel. Opatření proti nečinnosti a fikce rozhodnutí [online]. Právní rádce, 26. července 2011 [cit. 1. září 2011]. Dostupné na <<http://pravniradce.ihned.cz/c1-52400100-opatreni-proti-necinnosti-a-fikce-rozhodnuti>>.

³⁸ SVOBODA, Petr. Fikce správního aktu, devoluce a podobné právní instituty - recept proti průtahům ve správním řízení?. *Správní právo*, 1999, roč. 32, č. 5, s. 281-282.

³⁹ Tamtéž

U fikce negativního rozhodnutí oproti tomu při marném uplynutí lhůty platí, že návrh byl zamítnut. Za výhodu je považována skutečnost, že účastník má možnost podat proti zamítavému rozhodnutí opravný prostředek nebo přímo správní žalobu.⁴⁰ Významné pozitivum lze navíc jistě spatřovat v tom, že tímto způsobem nedochází k potencionálnímu ohrožení veřejného zájmu, jako je tomu u fikce pozitivní. Ani negativní fikce se však neobejde bez obtíží. Mezi hlavními problémy se uvádí absence odůvodnění fiktivního rozhodnutí. To má dopad na účastníka řízení, kterému je tak upřena jedna ze součástí práva na spravedlivý proces, tedy právo na řádné odůvodnění.⁴¹ Nelze však zapomínat na zmíněnou skutečnost, že se u negativní fikce počítá s návazností opravných prostředků a soudní ochrany. Účastník tak není zbaven možnosti dosáhnout toho, aby se věci meritorně zabýval sám správní orgán (včetně náležitých odůvodnění), dochází tak nicméně k dalšímu prodlužování doby jeho nejistoty. Taková situace se jeví poněkud paradoxní, neboť v důsledku uplatnění institutu sloužícího k naplnění zásady rychlosti řízení dochází fakticky k dodatečnému protahování celého procesu.⁴² Sama neexistence natolik nezbytné náležitosti rozhodnutí jako je odůvodnění má nadto pochopitelně vliv na přezkoumatelnost aktu.⁴³

2.2.1. Instituty podobné fikci rozhodnutí

Kromě fikce rozhodnutí se mohou v právním řádu vyskytovat i některé další nástroje ochrany před nezákonnou nečinností, které s tímto institutem sdílejí jisté shodné znaky. Zásadní podobnost těchto prostředků spatřuji v tom, že u všech nastává po marném uplynutí lhůty pro uskutečnění určitého jednání jeden z právních následků, který by mohl nastoupit i v případě, že by správní orgán uskutečnil daný úkon včas. Ať už je tento právní následek jakýkoliv, nastává přímo ze zákona, aniž by se správní orgán věci sám zabýval a aniž by proto přihlédl k míře dotčení veřejných zájmů v konkrétním případě.

⁴⁰ HENDRYCH: Správní právo ..., s. 719.

⁴¹ FRUMAROVÁ: Ochrana před nečinností ..., s. 74.

⁴² Tamtéž s. 82

⁴³ Tamtéž s. 75. Podle judikatury jsou fiktivní rozhodnutí považována za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Srov. např. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 23. dubna 2002, sp. zn. 5 A 128/2000, Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. července 2003, sp. zn. 6 A 78/2002, Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. května 2006, sp.zn. 6 As 59/2006.

Nejprve lze zmínit rozdíl mezi fikcí rozhodnutí a tzv. domněnkou rozhodnutí, který však vzhledem k níže řečenému nemá výraznější praktický význam. Fikce správního aktu nastává, není-li rozhodnutí ve lhůtě vydáno, domněnka tehdy, není-li rozhodnutí ve lhůtě oznámeno. Kritériem je proto rozlišování mezi samotným vydáním aktu a jeho oznámením, tedy sdělením účastníkům. Ve skutečnosti je ovšem z důvodu ochrany právní jistoty účastníka nezbytné trvat na tom, aby právě oznámení rozhodnutí bylo nutnou podmínkou realizace obou zmíněných institutů, včetně fikce. V opačném případě by totiž účastník byl nucen sám vyhledávat u správního orgánu informace o tom, zda dané rozhodnutí vůbec nebylo vydáno a zda tedy nastaly podmínky pro uplatnění fikce či zda již rozhodnutí vydáno bylo a nedošlo prozatím pouze k jeho oznámení.⁴⁴

Právní řády občas výkon určité činnosti, kterou by mohl být dotčen veřejný zájem, nepodmiňují přímo nutností získat od správního orgánu povolení, ale umožňují tomuto orgánu ve stanovené lhůtě vyjádřit námitky. Pokud správní orgán této pravomoci včas nevyužije, může jednotlivec předmětné jednání realizovat. Právní následek pasivity správního orgánu pro subjekt je proto totožný s alternativou, že správní orgán explicitně vysloví, že nemá žádné námitky. Z uvedeného vyplývá, že hlavní rozdíly oproti fikci a domněnce jsou dva. Především je nutno uvést, že se zde fakticky žádný úkon nefinguje ani nepresumuje. Podstatou institutu je pouze časové ohraničení možnosti správního orgánu vyjádřit námitky. Druhým rozdílem je zaměření tohoto prostředku na činnosti vyžadující ohlášení, nikoliv povolení.⁴⁵ Vztahuje se tedy na případy, kdy oprávnění k určité činnosti (jako je např. uspořádání shromáždění) nevyplývá ze správního aktu, ale přímo ze zákona, nicméně správní orgán může toto oprávnění prostřednictvím svého úkonu a s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem omezit.⁴⁶

2.3. Další správně-procesní instituty

Způsob řešení nečinnosti však nemusí (a prakticky ani nemůže) být vždy natolik radikální, aby se namísto relevantního úkonu správního orgánu uplatnil odpovídající věcný následek přímo ze zákona, jako tomu bylo v předcházející podkapitole. V rámci úprav správního procesu (zejm. správního řízení) lze identifikovat

⁴⁴ Tamtéž s. 69-70. Viz též Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 18. října 2007, sp. zn. 6 A 180/93

⁴⁵ HENDRYCH: Správní právo ..., s. 718-719.

⁴⁶ FRUMAROVÁ: Ochrana před nečinností ..., s. 83-84.

i subtilnější metody. V tomto ohledu lze především využít existenci hierarchického vztahu mezi správními orgány. Nadřízený správní orgán může např. za stanovených podmínek přikázat podřízenému orgánu uskutečnit určitý úkon (především vydat rozhodnutí), resp. jiným způsobem odstranit svou nečinnost. Efektivní se může jevit možnost vyššího správního orgánu namísto nižšího přímo rozhodnout. To lze teoreticky realizovat více způsoby. Především může nadřízený správní orgán vlastním úkonem věc od podřízeného orgánu převzít. Tehdy mluvíme o tzv. atrakci. Při devoluci rovněž dochází k tomu, že věc vyřídí jiný (zpravidla vyšší) úřad, než který byl příslušný k jejímu projednání původně. K tomuto přechodu věcné příslušnosti ovšem nedochází z iniciativy vyššího správního orgánu, ale bez dalšího na základě uplynutí lhůty pro uskutečnění daného úkonu popř. tehdy, pokud se devoluce dovolá sám účastník.⁴⁷ Místo toho aby hierarchicky vyšší orgán ve věci přímo rozhodl, lze do právního řádu rovněž zakotvit jeho možnost vlastním úkonem pověřit jiný orgán ve svém správním obvodu (delegace).

Lze si představit i některé méně typické způsoby ochrany proti nečinnosti v oblasti správního řízení, mj. v rámci úpravy projednávání opravných prostředků. Je možné kupř. stanovit, že právní účinky rozhodnutí proti němuž směřuje odvolání zanikají, pokud příslušný orgán o odvolání včas nerozhodne.⁴⁸

2.4. Soudní ochrana a jiné prostředky ochrany

Z hlediska efektivní a celistvé ochrany práva na včasné projednání věci je důležité zajistit, aby se příslušné právní nástroje neomezovaly výlučně na úpravu v rámci správního řízení či jiného postupu správního orgánu. Kontrolní, popř. nápravné mechanismy bývají proto realizovány nejen v rámci samotné veřejné správy, ale též „zvenčí“ a nezávisle. Ideálně k tomuto účelu slouží ochrana poskytovaná mocí soudní. Jednotlivec zkrácený na svých právech nezákonnou nečinností tak má možnost obrátit se na soud, když prostředky poskytované v rámci správního řízení (či jiného postupu veřejné správy) k předejití resp. odstranění závadného stavu nepostačují. Soudní ochrana se vyznačuje růzností forem, neboť bývá umožněno podávat správní žaloby, ústavní stížnosti či návrhy k soudním institucím mezinárodním. Přes rozličnost možných podob v nich však lze spatřovat

⁴⁷ SVOBODA: Fikce správního aktu ..., s. 287

⁴⁸ Příklad odvozuji zobecněním ustan. § 71 odst. 3 již zrušeného zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů

shodný znak, kterým je určitá subsidiarita. Bývá tedy zpravidla připuštěno realizovat tyto prostředky teprve tehdy, využil-li žalobce (stěžovatel) neúspěšně již prostředky poskytované na „nižších úrovních“, které jsou určeny k ochraně jeho práva (např. ve správním řízení, před obecnými soudy nebo před vnitrostátními orgány).

Nebylo by ovšem vhodné, pokud by soudy svou rozhodovací činností fakticky substituovaly úlohu veřejné správy. Pakliže by meritorně vyřizovaly věci, které byly (měly být) předmětem postupu správního, docházelo by tím výraznému narušování principu dělby moci.⁴⁹

Za „ex post“ prostředek ochrany můžeme považovat soukromoprávní odpovědnost za škodu způsobenou nečinností veřejné správy. Vzniklý nárok souvisí se soudními prostředky ochrany, neboť ho lze realizovat prostřednictvím civilní žaloby. Právní řád ovšem může za účelem předejití zbytečnému zatěžování soudů stanovit povinnost obrátit se nejprve na správní orgány, jak uvidíme v poslední kapitole.

V neposlední řadě lze zmínit právo občanů využít neformálního působení institucí ombudsmanského typu na základě jejich individuální stížností, realizaci petičního práva a nepřímo též problematiku správní disciplinární odpovědnosti úředních osob.⁵⁰

⁴⁹ HENDRYCH: Správní právo ..., s. 721. Shodně FRUMAROVÁ: Nový prostředek ..., s. 38.

⁵⁰ Blíže srov. FRUMAROVÁ: Ochrana před nečinností ..., s. 114-169. Vzhledem k omezenému rozsahu práce nebude těmto naposled uvedeným prostředkům nadále věnována pozornost.

3. Ochrana před nečinností správního orgánu v úpravě správního procesu

V pozitivním právu nalzáme problematiku související s ochranou před nečinností správního orgánu zmíněnu v právních normách různého původu, právní síly a stupně obecnosti. Taková různorodost zdrojů svědčí o významu, který je daným otázkám v platném právu přikládán. Hlavní východiska existující právní úpravy již byla podrobněji pojednána v první kapitole. Postupujeme-li v hierarchii právních norem níže, identifikujeme ve vnitrostátním právu na zákonné úrovni regulaci celé řady institutů, jež zmíněné obecné principy dále konkretizují, resp. do nichž tyto zásady „prozařují“, vypůjčí-li si terminologii Ústavního soudu. Tyto instituty nalzáme logicky především v úpravě správního procesu, nejvíce se pochopitelně koncentrují ve správním řádu. „Opticky“ vystupuje v tomto předpisu do popředí hlavně úprava tzv. opatření proti nečinnosti⁵¹, které je vyhrazena celá Hlava VII druhé části, ač obsahuje pouze jediný paragraf (§ 80 SŘ). Je ovšem třeba si uvědomit, že správní řád začleňuje instituty napomáhající zajistit včasnost jednání veřejné správy i na mnoha dalších místech, prostřednictvím jiných instrumentů. I těm bude v následujícím výkladu věnována jistá pozornost.

3.1. Nečinnost dle SŘ, zákonné lhůty pro provedení úkonů

SŘ chápe jako nečinnost stav, kdy správní orgán nečiní úkony v zákonem stanovené popř. přiměřené lhůtě (§ 6 odst. 1 SŘ). Těmito úkony budou především rozhodnutí vydaná ve správním řízení a to jak v prvním stupni, tak v řízení odvolacím. O nečinnost však půjde i v případě neučinění jakýchkoliv jiných úkonů správním orgánem, na něž dopadá působnost SŘ (např. úkony dle části čtvrté SŘ).⁵²

SŘ zakotvuje obecné lhůty pro vydání rozhodnutí v § 71. Obecně platí, že správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bezodkladně (§ 71 odst. 1 SŘ). Přestože to zákon nestanoví výslovně, lze se ztotožnit s názorem S. Skulové, že se tento postup uplatní v jednoduchých věcech, typicky lze-li rozhodnout na základě podkladů

⁵¹ V novém SŘ došlo k výraznému rozšíření tohoto institutu. Předešlá úprava umožňovala atrakci [§ 50 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)], ve znění pozdějších předpisů], současná připouští kromě atrakce i příkaz, delegaci nebo prolongaci (§ 80 odst. 4 SŘ)

⁵² VEDRAL, Josef. *Správní řád - komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006. s. 88 (§ 6 SŘ). Po dopsání diplomové práce vyšlo druhé vydání citovaného komentáře [VEDRAL, Josef. *Správní řád - komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. 1458 s., dále jen „VEDRAL: Správní řád ... (2. vydání)“]. Stanoviska autora se v oblastech významných pro mou práci nijak podstatně neproměnila s výjimkou, na níž upozorňuji dále v textu.

předložených účastníkem.⁵³ Pokud správní orgán nemůže vydat správní akt bezodkladně, činí lhůta pro vydání rozhodnutí 30 dnů od zahájení řízení. K této lhůtě se ovšem v taxativně stanovených případech připočítává ještě další doba. Zákon rozlišuje dvě skupiny případů: buď se k původní třicetidenní lhůtě připočítává dalších 30 dnů (je-li třeba nařídít ústní jednání, někoho předvolat či předvést, jde-li o zvlášť složitý případ atd.) nebo se připočítává „doba nutná“, aniž by ovšem byla stanovena její přesná délka (konkrétně jde o dobu nezbytnou k provedení dožádání, zpracování znaleckého posudku a k doručení písemnosti do ciziny) (§ 71 odst. 3 SŘ). SŘ blíže nespecifikuje, jaký typ agendy je správní orgán povinen vyřizovat bezodkladně a kdy je naopak vázán onou (minimálně) třicetidenní lhůtou. Proto bude určení, zda „rozhodnutí nelze vydat bezodkladně“ (§ 71 odst. 3 SŘ) záviset na správním uvážení daného orgánu.⁵⁴

Za pozornost dále stojí § 71 odst. 5 SŘ, dle něhož se nedodržení lhůt nemůže dovolávat účastník, který je způsobil. Dané ustanovení úzce souvisí se skutečností zdůrazňovanou v první kapitole, totiž že pro posouzení nečinnosti je nezbytné vzít v úvahu rovněž případný podíl na jejím vzniku ze strany účastníka.⁵⁵ Domnívám se však, že by bylo vhodnější zařazení této právní normy např. mezi úpravu věnovanou ochraně před nečinností (§ 80 SŘ). Vzhledem k tomu, že ustanovení týkající se lhůt pro vydání rozhodnutí (§ 71 SŘ) žádný procesní prostředek ochrany proti jejich nedodržení nepředvídá, jeví se mi zde zdůraznění omezené možnosti se tohoto nedodržení dovolávat jako poněkud nevhodně zařazené, byť obsahově ho lze přivítat.

Kromě výše zmíněných obecných lhůt pro vydání rozhodnutí lze ovšem zmínit i některé lhůty další: např. pro postoupení věci příslušnému správnímu orgánu („bezodkladně“ – § 12 SŘ), pro vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení (subjektivní lhůta činí dva měsíce od nabytí vědomosti o důvodu obnovy správním orgánem, objektivní rok od právní moci meritorního rozhodnutí – § 96 odst. 1 SŘ), tříletou lhůtu pro rozhodnutí o obnově řízení a vydání rozhodnutí o obnově (§ 100 odst. 3 SŘ) či lhůtu pro nařízení a provedení exekuce (do pěti resp. deseti let poté, co měla být povinnost splněna dobrovolně – § 108 odst. 4). Lhůty mohou být

⁵³ SKULOVÁ: Správní právo procesní..., s. 234.

⁵⁴ VEDRAL: Správní řád ..., s. 421 (§ 71 SŘ)

⁵⁵ Tamtéž s. 427 - 428 (§ 71 SŘ)

stanoveny též ve zvláštních předpisech a uplatňovat se namísto obecných lhůt pro vydání rozhodnutí dle SŘ.

3.2. Zásada rychlosti řízení dle SŘ

Než přistoupím v následující subkapitole k samotnému pojednání o opatřeních proti nečinnosti, jak jsou zakotvena ve správním řádu, bude vhodné se alespoň stručně zmínit o zásadě rychlosti řízení. Ta sice již předmětem mého výkladu byla, nyní však hovořím o podobě, v jaké je zakotvena přímo v platném správně-procesním kodexu. Činím tak rovněž proto, že ustanovení zakotvující zásadu rychlosti řízení na použití úpravy opatření proti nečinnosti výslovně odkazuje, tato úprava tedy na dané ustanovení přímo navazuje.

Platná úprava zakotvuje povinnost vyřizovat věci bez zbytečných průtahů, na rozdíl od dikce čl. 38 odst. 2 Listiny již výslovně ve vztahu ke správním orgánům (§ 6 odst. 1 SŘ). V případě, že správní orgán nedodrží zákonnou lhůtu pro učinění úkonu, aplikují se ustanovení o ochraně před nečinností. Pokud taková lhůta zákonem stanovena není, nastane tíž následek, není-li respektována lhůta přiměřená (§ 6 odst. 1 SŘ). Pojmy „zbytečné průtahy“ a „přiměřená lhůta“ bude nutno vykládat ve významech, rozsahu a s přihlédnutím ke kritériím nastíněných již v kap. 1. Při uplatňování principu rychlosti řízení je nutné mít na paměti především velmi široký dopad ustanovení o základních zásadách, který se neomezuje na jejich použití pouze v rámci správního řízení, ale rozšiřuje jejich aplikaci na všechny postupy správních orgánů, ať již jsou upraveny správním řádem nebo zvláštními předpisy. I v případě, kdy speciální předpis použití správního řádu vylučuje, nedotkne se tato skutečnost aplikace základních zásad, nezakotví-li zároveň zvláštní předpis sám odpovídající úpravu (§ 177 odst. 1 SŘ).

VI. Sládeček v této souvislosti poukazuje na poměrně zajímavý teoretický problém. Pakliže speciální předpis vyloučí použití správního řádu a zároveň nezakotví úpravu korelující základním zásadám dle SŘ, mohlo by to znamenat nejen samotné použití § 2 – § 8 SŘ (základní zásady činnosti správních orgánů), ale též § 80 SŘ (týkající se opatření před nečinností). Bylo by tomu tak z toho důvodu, že ustanovení o zásadě rychlosti řízení do sebe začleňuje i odkaz na návaznost úpravy opatření proti nečinnosti (§ 6 odst. 1 SŘ – viz výše), tedy fakticky „vtahuje“ regulaci dle § 80 mezi základní zásady činnosti správních

orgánů.⁵⁶ Osobně považuji podobnou interpretaci za poněkud problematickou, a to z následujících důvodů. Jako východisko zde může posloužit dikce samotného § 177 odst. 1 SŘ. Ten uvádí: „základní zásady činnosti správních orgánů [...] se použijí“, nikoliv např. „Hlava II správního řádu se použije“. Při posouzení, zda dané ustanovení představuje základní zásadu, je dle mého názoru nezbytné posoudit jeho charakter. Skutečnost, zda je systematicky řazeno do hlavy zákona označené jako „základní zásady činnosti správních orgánů“ pokládám za vedlejší. Vezměme proto v úvahu rozdíl mezi pravidlem a principem. Pravidla se aplikují způsobem „všechno nebo nic“: jsou-li splněny předvídané podmínky, pravidlo se uplatní a právní důsledek automaticky nastane. Princip oproti tomu nepředvídá důsledek, který se za stanovených podmínek bez dalšího uplatní. Principy naopak mohou kolidovat, orgán aplikující právo hodnotí jejich relativní závažnost.⁵⁷

Uvedené a dnes již klasické Dworkinovo pojetí jistě není bez nedostatků⁵⁸, poukazuje však přinejmenším na nepochybně rozdílnou povahu principů a pravidel. Z tohoto pohledu nelze dle mého názoru považovat ustanovení o použití § 80 SŘ za princip. Jedná se spíše o pravidlo, klasickou právní normu, jež přesně vymezuje za jakých podmínek nastane předvídaný právní důsledek („[n]ečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena“). Jednoznačně je vymezen též samotný právní důsledek [„použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80)“]. Za skutečnou právní zásadu lze tak v rámci ustan. § 6 odst. 1 SŘ považovat první větu obsahující příkaz vyřizovat věci bez zbytečných průtahů. Na okraj lze uvést, že dle stejné logiky – „nerozhoduje systematické zařazení, ale povaha ustanovení“ – by však nebylo možno bez dalšího postupovat opačným způsobem. Hovořím o případě, kdy by určitá „základní zásada činnosti správního orgánu“ byla zakotvena mimo Hlavu II SŘ. Povaha takového ustanovení by snad mohla racionálně odůvodnit jeho použití i v případě vyloučení správního řádu zvláštním předpisem, tomu však brání dikce § 177 odst. 1 SŘ („[z]ákladní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí [...]“

⁵⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. Nečinnost správního orgánu a návaznost soudní ochrany. *Správní právo*, 2007, roč. 40, č. 6, s. 396 (pozn. pod č. 5).

⁵⁷ DWORKIN, Ronald. *Když se práva berou vážně*. Praha: Oikoymenth, 2001. s. 46-49.

⁵⁸ Jak připomíná F. Melzer s poukazem na R. Alexyho. Blíže MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva - Úvod do právní argumentace*. Praha: C.H. Beck, 2010. s. 49-50.

3.3. Opatření proti nečinnosti

Výše zmíněná explicitní návaznost ustanovení o ochraně proti nečinnosti (§ 80 SŘ) na § 6 odst. 1 SŘ má významný důsledek. Samo systematické zařazení § 80 do části zákona věnované správnímu řízení by svědčilo pro skutečnost, že lze opatření proti nečinnosti realizovat jen v rámci správního řízení. Právě § 6 odst. 1 SŘ však zaručuje použití uvedené úpravy vždy, neuskuteční-li správní orgán úkon v zákonné resp. přiměřené lhůtě. Na místě tedy bude aplikace daných ustanovení na všechny postupy upravené správním řádem.⁵⁹

Nejprve pojednejme situace, kdy nadřízený správní orgán musí realizovat opatření proti nečinnosti povinně. Je tomu tak především tehdy, není-li vydáno rozhodnutí ve věci⁶⁰ nižším orgánem v zákonné lhůtě (§ 80 odst. 1 SŘ). Uvedené ustanovení je vzhledem ke svému znění aplikovatelné na řízení zahajovaná z moci úřední i na základě žádosti. J. Vedral uvádí, že nadřízený správní orgán je povinen obecně při rozhodování o opatřeních proti nečinnosti ve všech případech dle § 80 SŘ zohledňovat nejen samotné dodržování zákonných lhůt, ale i další kritéria nastíněná již v první kapitole. Tedy především složitost věci samé i případnou míru přispění („potencionálních“) účastníků k oddalování relevantních úkonů správního orgánu.⁶¹ Domnívám se, že tento závěr lze bez výhrad vztáhnout na rozhodování o tom, které konkrétní opatření správní orgán zvolí. Zde může například dojít k závěru o vysoké obtížnosti věci (a tudíž i její časové náročnosti), proto zvolí přiměřené prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí [§ 80 odst. 4 písm. d) SŘ – za splnění zde uvedených podmínek, srov. níže]. Samotné uplatnění opatření proti nečinnosti však není s výjimkou ustan. § 80 odst. 3 věcí správního uvážení. Zákon taxativně stanoví podmínky, při jejichž splnění musí nadřízený orgán opatření realizovat (§ 80 odst. 1 a 2 SŘ: nerespektování lhůt pro vydání rozhodnutí, resp. zahájení řízení), od příslušných ustanovení se nelze odchýlit.⁶²

Nyní zpět specificky k alternativě dle § 80 odst. 1 SŘ vztahující se na nevydání meritorního rozhodnutí ve lhůtě. Správní orgán tehdy uplatňuje opatření ex offo,

⁵⁹ VEDRAL: *Správní řád ...*, s. 469 (§ 80 SŘ). Shodně MATES, Pavel. *Ochrana před nečinností*. Veřejná správa, 2008, roč. 19, č. 4, s. 16.

⁶⁰ Ustanovení se tak vztahuje výlučně na rozhodnutí meritorní, tedy rozhodnutí o předmětu řízení.

⁶¹ VEDRAL: *Správní řád ...*, s. 472 (§ 80 SŘ). Autor poukazuje v této souvislosti na náleží Ústavního soudu ze dne 3. srpna 2004, sp. zn. I.ÚS 332/04, dle něhož „důležitým hlediskem při posuzování průtahů v řízení je skutečnost, zda jsou průtahy způsobeny pouze státní mocí (soudem) nebo jsou zapříčiněny i samotným jednáním účastníků řízení či stěžovatele“.

⁶² ONDRUŠ, Radek. *Správní řád - Nový zákon s důvodnou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde Praha, a.s., 2005. s. 262 (§ 80 SŘ).

a to jakmile se o nečinnosti dozví. Konkrétně ji může zjistit na základě podnětu účastníka řízení, v rámci vlastní úřední činnosti, popř. též na základě podnětu jiné osoby, než je účastník či od jiného správního orgánu.⁶³ R. Ondruš v souvislosti s citovaným ustanovením dovozuje ze zásad dobré správy rovněž povinnost nadřízených orgánů vytvořit takový systém kontroly, aby nečinnost podřízených orgánů mohla být řádně zjišťována. Uvedený požadavek lze realizovat tím, že se nižším orgánům uloží povinnost předkládat všechny věci, v nichž nebyla respektována lhůta pro vydání rozhodnutí. Je možno toho dosáhnout především prostřednictvím vnitřních předpisů.⁶⁴ S uvedeným názorem souhlasím. Domnívám se, že účinnost systému ochrany před nečinností jako celku by byla oslabena, bylo-li by ustan. § 80 odst. 1 vykládáno úzce tak, že nadřízený orgán realizuje opatření pouze na základě podnětu účastníka řízení nebo tehdy, pokud se o nečinnosti „náhodou“ dozví. Pečovat o včasnost jednání veřejné správy nepochybně nemůže být úkolem pouze samotné rozhodující složky, ale celé soustavy správních orgánů. Takový přístup je též nezbytný k naplnění obecných ústavních a mezinárodních požadavků na projednání věci „bez zbytečných průtahů“, resp. „v přiměřené lhůtě“, které jsou v této práci vzhledem ke svému klíčovému významu opakovaně zdůrazňovány.

V předcházejícím odstavci byla řeč pouze o nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí. Jak je tomu při opomenutí povinnosti uskutečnit jiný úkon? § 80 odst. 1 SŘ hovoří jen o rozhodnutí, nesmíme však stále zapomínat na znění § 6 odst. 1 SŘ odkazující na použití ustanovení o ochraně proti nečinnosti, nečiní-li správní orgán v zákonné popř. přiměřené lhůtě „úkon“ (bez rozlišení, jde-li rozhodnutí nebo jiný správní úkon jako je např. vyjádření, osvědčení či sdělení). Z uvedeného ustanovení navíc plyne, že se § 80 SŘ aplikuje nikoliv pouze tehdy, není-li dodržena lhůta zákonná (stanovená způsoby nastíněnými výše), ale rovněž tehdy, není-li respektována lhůta přiměřená.⁶⁵

Druhou situací, ve které nadřízený správní orgán povinně realizuje opatření proti nečinnosti, je případ, kdy podřízený orgán nezahájí řízení z moci úřední do 30 dnů

⁶³SLÁDEČEK: Nečinnost správního orgánu ..., s.397 (pozn. pod č. 7).

⁶⁴ONDROUŠ: Správní řád..., s. 262 (§ 80 SŘ). Shodně KOLMAN, Petr. *Ochrana před nečinností ve správním řízení* [online]. Právní rádce, 19. prosince 2008 [cit. 25. července 2011]. Dostupné na <http://pravnicadce.ihned.cz/c4-10077470-31790190-F00000_d-ochrana-pred-necinnosti-ve-spravnim-rizeni>.

⁶⁵VEDRAL: Správní řád ..., s. 472-473 (§ 80 SŘ).

ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení tohoto řízení (§ 80 odst. 2). Stejně jako v předchozím případě tedy jde o obligatorní postup, na rozdíl od něj však dané ustanovení dopadá pouze na řízení zahajovaná ex offo. To je logické, neboť řízení o žádosti se zahajuje výlučně na základě žádosti (návrhu), a to již dnem jeho dojití správnímu orgánu (§ 44 odst. 1 SŘ). I zde platí, že se správní orgán může o nečinnosti dozvědět z různých zdrojů, tentokrát však pochopitelně nikoliv z podnětu účastníka řízení, neboť zde žádného účastníka až do zahájení řízení není. Prakticky by se však mohlo jednat o podnět „potenciálního účastníka“, tedy osoby, která měla být podle zákona účastníkem řízení, jež nebylo zahájeno. Podání samotného podnětu však ještě nezakládá počátek běhu oné třicetidenní lhůty. Správní orgán se totiž musí nejprve podnětem zabývat, aby zjistil, zda jsou skutečně důvody pro zahájení řízení dány. Na základě této skutečnosti proto doktrína uvádí, že počátek dané lhůty vlastně nelze zcela přesně určit.⁶⁶ Kromě toho ovšem nadřízený správní orgán může (a musí) jednat i bez jakéhokoliv podnětu, zjistí-li nezákonnou pasivitu při vlastní činnosti.

Třetí zákonem předvídaný případ uplatnění opatření proti nečinnosti se v několika ohledech od předchozích liší. Vztahuje se na situaci, „kdy je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti“, popř. kdy je zjevné, že poruší povinnost „zahájit řízení z moci úřední anebo v řízení řádně pokračovat“ (80 odst. 3 SŘ). Z řečeného vyplývá první zvláštnost, totiž že ustanovení dopadá na případy, kdy správní orgán ještě fakticky svou zákonnou povinnost vydat včas rozhodnutí, zahájit řízení anebo pokračovat v řízení neporušil, nicméně je zjevné, že by se tak bez zásahu vyššího orgánu stalo. Další specifikum představuje fakultativnost tohoto postupu (nadřízený správní orgán „[o]patření proti nečinnosti může [...] učinit“ – § 80 odst. 3 SŘ), je zde tedy dán prostor pro správní úvahu. Chápaní daného postupu jako fakultativního je kromě doslovného výkladu odůvodněno rovněž skutečností, že tento přístup umožňuje nadřízenému správnímu orgánu na danou situaci reagovat flexibilněji s ohledem na konkrétní okolnosti případu, např. pomocí neformální rady či upozornění. Samotná realizace opatření proti nečinnosti v tomto případě závisí na interpretaci neurčitého právního pojmu („kdy je z okolností zjevné“), pojímání postupu jako obligatorního by tak mohlo v praxi vést

⁶⁶ Tamtéž s. 475 (§ 80 SŘ)

k nadměrnému a poněkud nepředvídatelnému zasahování do činnosti podřízených správních orgánů.⁶⁷

Poněkud problematickým se zdá být výklad poslední věty § 80 odst. 3 SŘ zakládající právo účastníka řízení podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí. Různí se totiž názory na charakter této žádosti. J. Vedral skutečně posuzuje tento úkon jako běžnou žádost včetně náležitostí jejího podání či vázanosti správního orgánu jejím petitem. Správní orgán se musí podáním zabývat a vydat rozhodnutí. Vzhledem k vázanosti návrhem však může rozhodnout výlučně o realizování či nerealizování toho konkrétního opatření, jež účastník v žádosti požadoval.⁶⁸ Vl. Sládeček oproti tomu pokládá tento úkon za specifický institut, který má nejblíže k podnětu k zahájení řízení z úřední povinnosti. Správní orgán se jím musí zabývat a na základě správního uvážení může zahájit řízení ex offo. Specifikum tohoto úkonu se projeví v případě, že důvody pro zahájení řízení nejsou dány. Tehdy správní orgán vydá usnesení, kterým návrh zamítne.⁶⁹ Povinnost rozhodnout formou usnesení nejen o uplatnění opatření, ale i v případě nevyhovění žádosti plyne z § 80 odst. 6 SŘ. U „běžných“ podnětů totiž správní orgán podateli pouze sděluje mj., že neshledal důvody k zahájení řízení (§ 42 SŘ). Jako podnět označuje předmětný úkon např. i R. Ondruš, byť bez bližší argumentace.⁷⁰ Za úkon, který přesahuje charakter běžného podnětu pokládá uvedenou žádost L. Pítrová, právě s odkazem na povinnost správního orgánu rozhodnout formou usnesení i při nevyhovění žádosti. Zásadní odlišnost jejího stanoviska od názoru J. Vedrala je však v tom, že účastníku nepřisluší právo v žádosti určit konkrétní opatření, o jehož uplatnění by měl správní orgán rozhodnout. Může tedy žádost podat, volba jednoho z typů opatření dle § 80 odst. 4 je ponechána správnímu uvážení rozhodujícího orgánu.⁷¹ Je rovněž třeba uvést, že J. Vedral ve druhém vydání komentáře svůj dřívější názor poněkud reviduje, nedospívá ovšem

⁶⁷ SKULOVÁ: Správní právo procesní..., s. 257.

⁶⁸ Tamtéž s. 477-478 (§ 80 SŘ)

⁶⁹ SLÁDEČEK: Nečinnost správního orgánu ..., s. 400-401.

⁷⁰ ONDRUŠ: Správní řád..., s. 263-264 (§ 80)

⁷¹ PÍTROVÁ, Lenka. K pojmu „prostředků k ochraně proti nečinnosti správního orgánu“. In VOPÁLKA, Vladimír (ed). *Nový správní řád - zákon č. 500/2004 Sb., správní řád - Code Of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, 2005, s. 187-188.

k jednoznačnému závěru. Konstatuje, že otázka vázanosti správního orgánu návrhem konkrétního opatření je sporná.⁷²

Jak lze vidět, názory na právní povahu pojednávaného institutu se různí, jisté je však nepochybně to, že správní orgán se musí žádostí zabývat a relevantním způsobem na ni reagovat, tedy rozhodnout. Jako důležitou shledávám především otázku, zda je správní orgán žádostí vázán v tom smyslu, že může rozhodnout pouze o uplatnění či neuplatnění toho jednotlivého opatření, jež bylo účastníkem navrhováno. Přikláněl bych se spíše k pojetí dávajícímu prostor k uvážení správnímu orgánu. Vezměme nejprve v úvahu možné důsledky opačného přístupu. V případě, ve kterém by byl dán obecně důvod pro uplatnění některého z opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 4 SŘ, nicméně nadřízený správní orgán by neakceptoval realizaci účastníkem navrhovaného opatření, žádost by musel zamítnout. Nedosáhlo by se tak účelu, pro který bylo právo účastníků podávat pojednávanou žádost do právního řádu začleněno, tedy dosáhnout ukončení stavu nezákonné nečinnosti. Naopak by tento přístup mohl přispět k dalšímu prodlužování celého řízení prostřednictvím podávání následných žádostí, dokud by účastník nedospěl ke kýženému výsledku. Při mnou zastávaném pojetí by naopak došlo k tomu, že by nadřízený správní orgán zvolil některé z opatření, jež by v daném případě pokládal za nejvhodnější, byť by se tím zároveň odchýlil od požadavku účastníka. Na druhé straně si však uvědomuji, že z předchozí věty zároveň vyplývají úskalí tohoto přístupu. Správní orgán může zvolit opatření, které účastníkovi naprosto nevyhovuje, např. prodloužení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí, jak trefně poznamenává L. Pítrová.⁷³ Táž autorka se mimochodem v této souvislosti táže, zda by z hlediska takového vyřízení věci bylo relevantní vyjádření účastníka o tom, že pro něho prodloužení lhůty není výhodnější.⁷⁴ Osobně vycházím ze stanoviska, že i v tomto případě je správní orgán povinen v plné míře pečlivě zvážit všechny okolnosti, jež mohou přispět k náležitému objasnění a rozhodnutí věci. Jeho cílem musí být zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 SŘ). Tvrzení účastníka s případným odůvodněním obsažené v žádosti by tedy mělo představovat jeden z podkladů pro rozhodnutí a správní orgán by k němu měl

⁷² VEDRAL: Správní řád ... (2. vydání), s. 701 (§ 80 SŘ).

⁷³ Tamtéž s. 188

⁷⁴ Tamtéž. Posouzení výhodnosti je nezbytným kritériem při uplatnění uvedeného opatření – srov. § 80 odst. 4 písm. d) SŘ. Připomeňme že podle názoru autorky přísluší volba konkrétního opatření správnímu orgánu.

přiměřeným způsobem přihlédnout. Na druhé straně však takové tvrzení nemůže být pro správní orgán závazné, neboť tento je oprávněn konkrétní opatření sám zvolit.

Tímto se však problematické aspekty spojené s uvedeným procesním prostředkem nevyčerpávají. Zákon totiž nestanoví lhůtu pro vydání rozhodnutí o této žádosti. Bylo by proto možné se domnívat, že bude třeba aplikovat § 71 SŘ stanovící obecné lhůty pro vydání rozhodnutí. Toto ustanovení však vedle povinnosti vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu (odst. 1) připouští i lhůtu třicetidenní v případě, že bezodkladně vydat rozhodnutí nelze (odst. 3). Podání žádosti, jejímž cílem je dosáhnout včasného a bezprostředního odstranění stavu nezákonné nečinnosti, tak paradoxně může vést k započetí běhu třicetidenní lhůty pro vydání usnesení, kterým je teprve realizováno uplatnění konkrétního opatření proti nečinnosti.⁷⁵ Domnívám se proto, že aplikace ustanovení § 71 odst. 3 SŘ o třicetidenní lhůtě pro vydání rozhodnutí by mohla být vyloučena právě z důvodu její kolize s účelem ustanovení o žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti. Zřejmá absurdita důsledků uplatnění § 71 odst. 3 SŘ v konkrétním případě by tak mohla odůvodnit teleologickou redukci. Správní orgán by tak byl vždy povinen vydat rozhodnutí bezodkladně.

Tento postup by však zřejmě nebyl nezbytný, neboť uvedený problém lze řešit i jiným způsobem, za použití metod jazykových. Podle L. Pítrové je namíste použít § 80 odst. 1 SŘ, který ukládá správnímu orgánu učinit z úřední povinnosti opatření proti nečinnosti, jakmile se dozví, že rozhodnutí nebylo vydáno v zákonné lhůtě. Správní orgán se o tom dozví právě na základě podané žádosti.⁷⁶ Uvedené ustanovení by se tedy použilo místo obecné úpravy lhůt pro vydání rozhodnutí. Správní orgán bude povinen postupovat bezodkladně. Osobně bych se přiklonil k tomuto druhému řešení daného problému z důvodu, že nezasahuje do textu zákona a nekoliduje proto s principem právní jistoty. Nejvyšší správní soud nicméně dospěl k odlišnému názoru a na vyřízení předmětné žádosti vztáhl třicetidenní (popř. i prodloužené) lhůty dle § 71 odst. 3 SŘ, neboť “i v tomto případě je třeba

⁷⁵ Na protismyslnost uvedeného přístupu poukazuje Vl. Sládeček – SLÁDEČEK: Nečinnost správního orgánu ..., s. 401.

⁷⁶ PÍTROVÁ: K pojmu ..., s.188-189.

poskytnout nadřízenému správnímu orgánu přiměřený časový rámeček pro rozhodnutí.“⁷⁷

3.3.1. Jednotlivá opatření proti nečinnosti

Zákon uvádí uzavřený výčet opatření proti nečinnosti, které je nadřízený správní orgán oprávněn v jednotlivém případě zvolit. Volba konkrétního opatření záleží na jeho správní úvaze. Jak již bylo uvedeno výše, vycházím z názoru ponechávajícího správnímu orgánu diskreci při výběru opatření i tehdy, je-li ochrana před nečinností realizovaná na základě žádosti účastníka dle ustan. § 80 odst. 3.

Nejmírnějším zásahem do probíhajícího řízení je příkaz nečinnému správnímu orgánu, aby „učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí“. Zároveň musí být stanovena lhůta k realizaci této nápravy [§ 80 odst. 4 písm. a) SŘ]. Odlišnost od ostatních typů opatření spočívá v tom, že se zde nevydává usnesení. Ochrana před nečinností se tedy realizuje formou pouhého příkazu, který má povahu interního individuálního aktu.⁷⁸

Dále má nadřízený správní orgán možnost věc od nečinného orgánu převzít a sám rozhodnout, tentokrát již usnesením [§ 80 odst. 4 písm. b)]. Jedná se o jeden z příkladů tzv. atrakce⁷⁹, při níž dochází k tomu, že nadřízený orgán rozhodne jako orgán prvostupňový. O odvolání pak rozhoduje orgán jemu nadřízený (§ 89 odst. 1 SŘ). V důsledku realizace tohoto institutu tak nastává posun, resp. změna příslušnosti v rámci hierarchie správních orgánů o jeden stupeň.

Další opatření proti nečinnosti představuje delegace, při které je vedením řízení pověřen jiný správní orgán v obvodu orgánu nadřízeného [§ 80 odst. 4 písm. c) SŘ].⁸⁰ Stejně jako v případě předcházejícím se tak děje na základě usnesení.

Je třeba doplnit, že vůči orgánům územních samosprávních celků nelze atrakce ani delegace při výkonu samostatné působnosti využít (§ 80 odst. 5). Je tomu právě z důvodu ochrany práva těchto veřejnoprávních korporací na samosprávu.⁸¹ Jak uvádí J. Vedral, jistým způsobem zde koliduje nutnost nezasahovat do samosprávné

⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2009, sp. zn. 9 Ans 8/2009

⁷⁸ VEDRAL: Správní řád ..., s. 478 (§ 80 SŘ). Shodně ONDRUŠ: Správní řád..., s. 264 (§ 80)

⁷⁹ Další případy vypočítává § 131 odst. 1 SŘ.

⁸⁰ Opět se nejedná o jediný příklad tohoto institutu v SŘ. Další možnosti využití delegace (ovšem za odlišných podmínek) nalezneme v § 131 odst. 2 SŘ.

⁸¹ PEČINKA, Hynek. Průtahy v řízení zaviněné správním orgánem [online]. Právní rádce, 26. srpna 2009 [cit. 27. července 2011]. Dostupné na <<http://pravnicaradce.ihned.cz/c1-38153030-prutahy-v-rizeni-zavinene-spravnim-organem>>.

kompetence územních celků se zájmem na zajištění včasného projednání věci. Druhý jmenovaný zájem je do určité míry omezen nemožností některá opatření využít. Tím je přenášen důraz na využívání soudní kontroly, která samozřejmě vyloučena není.⁸²

Opatřením, jehož případná volba vyžaduje zvláštní obezřetnost nadřízeného správního orgánu, je prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí. Je totiž nutné dostát zákonným kritériím pro jeho uplatnění [§ 80 odst. 4 písm. d)]. Především zde musí existovat předpoklad, že správní orgán v prodloužené lhůtě skutečně meritorně rozhodne. Chybné posouzení této otázky by vedlo pouze k dalšímu prodlužování nečinnosti a tím odporovalo smyslu zákonné regulace předmětné problematiky. Dále je nezbytné, aby realizace tohoto opatření byla pro účastníky výhodnější, myšleno pochopitelně ve srovnání s ostatními v úvahu připadajícími opatřeními.⁸³ Poslední požadavek se vztahuje k délce nově stanovené lhůty a je stanoven prostřednictvím neurčitého právního pojmu: lhůtu lze prodloužit „přiměřeně“. Dané opatření je praktické např. tehdy, projednává-li správní orgán tak obtížný případ, že není schopen vydat rozhodnutí ani v prodloužených lhůtách dle § 71 odst. 3. V takovém případě se může obrátit formou podnětu směřujícího k uplatnění daného opatření na nadřízený správní orgán.⁸⁴

3.4. Jiné instituty ochrany před nečinností či zajištění rychlosti správy v SŘ

Mezi instituty napomáhající hospodárnému a včasnému řešení věcí je dále možno uvést limitaci možnosti přerušit řízení. Přerušování řízení má za následek prodloužení celkové doby vyřizování věci, proto SŘ nejen vymezuje podmínky, za nichž lze tento procesní institut realizovat (§ 64 odst. 1 – 3), ale navíc připouští přerušování pouze „na dobu nezbytně nutnou“ (§ 64 odst. 4). Kromě toho je správní orgán povinen v řízení pokračovat, jakmile překážka odpadne (§ 65 ods. 2 SŘ).⁸⁵

Rychlejší a jednodušší způsob vyřizování věcí pak umožňuje využití některých zvláštních forem meritorního rozhodnutí jako je příkaz a příkaz na místě (§ 150 SŘ).

Do pojednávané problematiky je nutno zařadit rovněž úpravu mezitímního rozhodnutí a rozhodnutí v části věci, jejichž vydání se může v rámci ochrany proti

⁸² VEDRAL: Správní řád ..., s. 480 (§ 80 SŘ)

⁸³ Tamtéž s. 479 (§ 80 SŘ)

⁸⁴ Tamtéž

⁸⁵ SKULOVÁ: Správní právo procesní..., s. 250.

nečinnosti domáhat rovněž účastník, přikázat vydání těchto aktů nebo je sám vydat je oprávněn nadřízený orgán případně i s jiným opatřením proti nečinnosti (§ 148 odst. 3).⁸⁶

3.5. Poznámka o ochraně před nečinností ve zvláštních předpisech

Vzhledem k tomu, že dle ustan. § 262 DR⁸⁷ se SŘ nepoužije při správě daní, obsahuje tento procesní daňový předpis vlastní regulaci ochrany před nečinností. Na rozdíl od úpravy obsažené v § 80 SŘ se zde nehovoří o možnosti účastníka podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, ale pouze o právu učinit podnět, nevydal-li správce daně rozhodnutí či neprovedl-li úkon včas (§ 38 odst. 1, 2). Podnět se činí u nadřízeného správce daně, který jej musí prověřit a v případě jeho odůvodněnosti přikázat zjednání nápravy popř. sám nápravu zjednat (38 odst. 3 DR). V opačném případě podnět odloží a podatele vyrozumí (§ 38 odst. 4).

Kromě toho stojí ustanovení zvláštních právních předpisů za pozornost především díky příkladům některých dalších institutů nastíněných obecně již v předešlé kapitole: např. pozitivní fikce⁸⁸, negativní fikce⁸⁹ či stanovení lhůty do které může správní orgán vyjádřit svůj nesouhlas ohledně činnosti, jež podléhá ohlášení.⁹⁰

3.6. Ochrana před nečinností ve správním procesu de lege ferenda

Vzhledem k tomu, že jsem se v této kapitole dosud soustředil na analýzu platné právní úpravy, bude vhodné se nyní zamyslet nad možnostmi vhodných změn či doplnění stávající regulace.

V rámci pojednání věnovaném opatřením proti nečinnosti dle SŘ se jako nejspornější patrně jevila problematika žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 SŘ. Kromě toho, že sama žádost vzbuzuje pochybnosti o svém právním charakteru, chybí rovněž ustanovení o lhůtě pro její vyřízení. Návrh správního kodexu⁹¹, který původně počítal se zavedením tzv. procesní stížnosti (namísto žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti), přitom zakotvoval

⁸⁶ Tamtéž s. 252. Autorka mezi instituty majícími dopad na včasnost veřejné správy dále zmiňuje např. povinnost k přijímání podnětů k zahájení řízení, využití prostředků zajišťujících průběh a účel řízení či možnost konat zkrácené přezkumné řízení.

⁸⁷ zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁸ Srov. § 21 odst. 3 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁹ Srov. § 9 odst. 3 zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁰ Srov. § 107 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

⁹¹ Návrh na vydání správního řádu. Důvodová zpráva. Sněmovní tisk 201, 2003. K § 109

desetidenní lhůtu a celkově obsahoval podrobnější úpravu postupu při poskytování ochrany proti nečinnosti na základě iniciativy účastníka. Při případných novelizacích relevantních ustanovení by proto zřejmě nebylo od věci se uvedeným návrhem inspirovat. Ona desetidenní lhůta by dle mého názoru mohla představovat racionální kompromis mezi výkladem zastávaným v této práci, který svědčí pro nutnost vyřizovat žádost bezodkladně a názorem Nejvyššího správního soudu klonícího se pro lhůtu třicetidenní (popř. prodlouženou).

Nelze nicméně trivializovat ani zmiňovanou pochybnost o právní povaze žádosti, neboť zejména z důvodu nejasnosti o rozsahu vázanosti správního orgánu jejím obsahem se nejedná pouze o teoretický problém. V současnosti na mě institut působí podivným hybridním dojmem: úkon je sice formálně označen jako „žádost“ a rozhoduje se o něm formou usnesení, dle názoru části právních vědců je přesto určení konkrétního opatření věcí správní úvahy. Účelná by dle mého soudu byla taková regulace, z níž by bylo jednoznačně patrné, zda je správní orgán vázán i návrhem na učinění konkrétního opatření. V této podobě je současná úprava matoucí. V obecné rovině totiž platí, že v řízení o žádosti může správní orgán rozhodovat pouze o tom, co je aktuálně předmětem řízení.⁹² Domnívám se, že z formálního hlediska je přijatelné, aby daný institut byl i nadále pojmenován jako žádost, mělo by nicméně být doplněno modifikující ustanovení o tom, že volba konkrétního opatření přísluší správnímu orgánu.

Dále lze vznést otázku, zda je možno považovat za odpovídající i úpravu dalších institutů zabezpečujících včasnost jednání veřejné správy v SŘ, např. lhůt pro vydání rozhodnutí. Především je třeba připomenout jeden v práci již zmiňovaný aspekt: určení, zda je správní orgán povinen rozhodnout bezodkladně či v prodloužené lhůtě, závisí na jeho správním uvážení (§ 70 odst. 3 SŘ). Problémem může být, zda je tak vymezení obecných lhůt pro vydání rozhodnutí dostatečně přesné a zda odpovídá požadavkům právní jistoty. Je nutno uvést, že postupovat výrazně odlišným způsobem by patrně nebylo vzhledem k různorodosti agendy objevující se před správními orgány možné (ani příliš účelné). Jistou pomoc by mohlo představovat zpřesnění v tom smyslu, že bezodkladně je povinen správní orgán rozhodovat v jednoduchých věcech, zejména lze-li rozhodnout na podkladě dokladů předložených účastníkem řízení (po vzoru

⁹² Srov. VEDRAL: Správní řád ..., s. 477 (§ 80 SŘ).

předešlého správního řádu⁹³). „Jednoduchá věc“ však představuje neurčitý právní pojem jen zčásti konkretizovaný uvedením případů kdy lze „rozhodnout na podkladě dokladů předložených účastníkem řízení“. Kromě toho již z povahy věci plyne, že bezodkladně je povinen správní orgán rozhodovat v jednoduchých, nikoliv složitých případech. Nadto je třeba uvést, že aspekt složitosti věci v současné úpravě zakomponován v určité podobě je, byť v poněkud „skrytější podobě“ než tomu bylo v zákoně předchozím. „Zvláštní složitost věci“ je totiž jednou z okolností, jež má za následek prodloužení třicetidenní lhůty pro vydání rozhodnutí až o dalších třicet dnů [§ 71 odst. 3 písm. a) SŘ].

Právě s přihlédnutím k problémům nastíněným v předcházejícím odstavci jsem poněkud skeptický ohledně možnosti obecného zavádění některých zcela nových prostředků do SŘ jako je devoluce. Ztotožňuji se s názorem K. Frumarové, že jmenovitě tento institut vyžaduje, aby bylo z právního předpisu mj. nepochybné pro jaký druh věcí se uplatní která lhůta. To v kodexu natolik obecné povahy jako je SŘ není dost dobře možné, použitelnost zmíněného nástroje se tak omezuje spíše na oblast zvláštních předpisů.⁹⁴

Na základě provedené analýzy prostředků ochrany proti nečinnosti v úpravě správního procesu mohu shrnout, že samotný jejich rozsah pokládám za odpovídající, shledávám však jisté problémy plynoucí z nedostatků v úpravě konkrétních institutů (spočívající zejm. v mezerách) resp. z někdy poměrně významných interpretačních nejasností.

⁹³ Srov. § 49 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů

⁹⁴ FRUMAROVÁ: Ochrana před nečinností ..., s. 219-220.

4. Soudní ochrana před nečinností veřejné správy

4.1. Žaloba proti nečinnosti dle §§ 79 – 81 soudního řádu správního

Právním nástrojem, který byl zaveden až přijetím SŘS (v rámci této kap. též „cit. zák.“) je žaloba proti nečinnosti správního orgánu upravená v §§ 79 – 81 cit. zák. Uvedená ustanovení navazují na vymezení pravomoci soudů ve správním soudnictví, z něhož vyplývá, že tyto orgány rozhodují mj. též o „ochraně proti nečinnosti správního orgánu“ [§ 4 odst. 1 písm. b) SŘS]. Soud bude žalobu proti nečinnosti projednávat dle příslušných ustanovení SŘS i v případě, že k potenciálnímu přezkumu správního rozhodnutí samotného budou příslušné soudy v občanském soudním řízení (dle části páté OSŘ).⁹⁵ Jinými slovy rozlišování, zda správní orgán rozhoduje o právu soukromém subjektivním či veřejném subjektivním, zde není relevantní. Nejde zde „pouze“ o samotné právo, které je předmětem merita věci a jehož realizace může být v důsledku nečinnosti ohrožena (např. vlastnické právo). Dotčeno je zde především ústavně zaručené právo na včasné projednání věci, resp. širěji právo na spravedlivý proces.⁹⁶

Aktivní legitimace náleží fyzické či právnické osobě, která „bezvýsledně vyčerp[a] prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k je[jí] ochraně proti nečinnosti správního orgánu“⁹⁷ (§ 79 odst. 1 SŘS). Zákon vyžaduje jistou kvalifikovanost této nečinnosti. Aby byla napadnutelná správní žalobou, musí spočívat v porušení povinnosti vydat meritorní rozhodnutí nebo osvědčení (§ 79 odst. 1 SŘS). Můžeme proto hovořit o tom, že SŘS dle ustan. §§ 79 – 81 poskytuje ochranu v užším rámci případů nečinnosti než SŘ, jehož ustanovení o ochraně proti nečinnosti se použijí na všechny úkony, které se řídí SŘ (§ 6 odst. 1, věta druhá). Nečinností dle SŘS tak rozumíme výlučně nevydání rozhodnutí ve věci samé v zákonem stanovené resp. přiměřené lhůtě, z jiných správních úkonů pouze nevydání osvědčení v této lhůtě (nikoliv např. nevydání vyjádření, sdělení, posudku či stanoviska). Zvláštní předpisy rovněž mohou spojit s nečinností správního orgánu fikci rozhodnutí či jiného právního následku. Pro tento případ jmenovanou žalobu podat pochopitelně podat nelze (§ 79 odst. 1 SŘS).

⁹⁵ TĚMÍN, Tomáš. Žaloba proti nečinnosti správního orgánu. *Bulletin advokacie*, 2004, roč. 11, č. 3, s. 26.

⁹⁶ FRUMAROVÁ: Ochrana před nečinností ..., s. 88.

⁹⁷ Podrobněji k této klíčové podmínce srov. níže.

Jak již bylo uvedeno v kap. 2, u fikce pozitivního rozhodnutí totiž účastník dosáhne i přes pasivitu příslušného orgánu toho, oč žádal. Fikce negativního rozhodnutí je sice pro účastníka nepříznivá, na druhou stranu ovšem fiktivní akt může napadnout správní žalobou (ve smyslu opravného prostředku přímo proti rozhodnutí samotnému).⁹⁸ Žalobce musí rovněž respektovat lhůtu, v níž je třeba žalobu podat. Ta činí jeden rok od bezvýsledného uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení správním orgánem. V případě, že takovou lhůtu zvláštní předpis nestanoví, běží od posledního úkonu učiněného žalobcem vůči správnímu orgánu nebo naopak (§ 80 odst. 1 SŘS).

Pasivně legitimován je správní orgán, jenž má ve věci vydat rozhodnutí nebo osvědčení.

Jaký význam však bude úspěšné uplatnění žaloby pro žalobce mít? Především je nutno zdůraznit, že úkolem správního soudu zde není nahradit projev vůle správního orgánu, ale donutit jej, aby konal.⁹⁹ Proto soud ve vyhovujícím rozsudku ukládá správnímu orgánu vydat rozhodnutí nebo osvědčení v přiměřené lhůtě, kterou mu sám stanoví. Ta nesmí být delší, než lhůta určená speciálním zákonem (§ 81 odst. 2 SŘS). Vzhledem k tomu, že povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení lze podřadit pod „jinou povinnost“ (než je provedení práce) ve smyslu § 350a OSŘ, v úvahu bude připadat výkon rozsudku ukládáním pokut dle § 351 OSŘ.

4.1.1. Bezvýsledné vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti

Za jakých okolností konkrétně je ovšem splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání procesních prostředků k ochraně před nečinností správního orgánu? Předcházející správní řád¹⁰⁰ takový prostředek neupravoval. Bylo možno podat pouze podnět k opatření proti nečinnosti dle § 50 tohoto právního předpisu. Ten však vzhledem ke svému nenárokovému charakteru uvedené podmínce nevyhovoval¹⁰¹, nebylo ji proto možno vůbec splnit. To však v žádném případě neznamenalo, že by účastník byl možnosti podat žalobu proti nečinnosti zbaven.

⁹⁸ HENDRYCH: Správní právo ..., s. 719.

⁹⁹ Opačný přístup by nebyl souladný s principy dělby moci – srov. HENDRYCH: Správní právo ..., s. 721. Srov. též POŘÍZKOVÁ, Barbara. Ochrana proti nečinnosti správního orgánu [online]. Daňáři online, 5. května 2005 [cit. 25. července 2011]. Dostupné na <http://www.danarionline.cz/archiv/dokument/doc-d1479v1455-ochrana-proti-necinnosti-spravniho-organu/?search_query=%24issue%3D115&search_results_page=2> a judikaturu tam uvedenou.

¹⁰⁰ zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů

¹⁰¹ srov. např. FRUMAROVÁ: Ochrana před nečinností ..., s. 90.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že za uvedených okolností je možno se na soud obrátit ihned, aniž by bylo možno „požadovat po účastníku správního řízení, aby vyhledával alternativní prostředky pro naplnění hypotézy ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s., např. cestou podnětu k postupu dle § 50 správního řádu.“¹⁰² Ani jiný v úvahu připadající prostředek tehdejší úprava správního řízení neobsahovala.

Situace se poněkud zkomplikovala přijetím nového správního řádu. Ten v § 80 zakotvil novou úpravu ochrany před nečinností. Mj.též umožnil účastníkovi podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí (§ 80 odst. 3 SŘ). Lze proto vznést otázku, zda tento nástroj již reprezentuje onen prostředek, jehož vyčerpání je podmínkou pro podání správní žaloby dle § 79 odst. 1 SŘS. K danému problému nalezneme stanoviska v odborné literatuře i judikatuře. Názory doktrinální nejsou jednotné. Např. J. Vedral jednoznačně uvádí, že vyčerpání uvedených prostředků je „[p]rocesní podmínkou pro podání [...] správní žaloby“.¹⁰³ Daleko rezervovanější postoj zaujímá L. Pítrová. Ta uvádí několik interpretačních alternativ § 80 odst. 3, jedna z nich dokonce vychází z toho, že stávající právní úprava vzhledem ke své nedostatečnosti takový nezbytný procesní prostředek vůbec nepředstavuje.¹⁰⁴ Poměrně skeptický je rovněž Vl. Sládeček. Především připomíná, že žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti je možno podat pouze v případě, kdy správní orgán nevydal rozhodnutí ve lhůtě. Z textu zákona tedy plyne, že ji nelze použít, pokud nečinnost spočívá v nezahájení správního řízení ve lhůtě, ani tehdy, je-li zjevné, že správní orgán včas nevydá rozhodnutí. Úpravu žádosti nechápe jako dostatečné a úplné provedení zásady rychlosti řízení a správní soudy vyzývá k jisté shovívavosti. Za bezvýsledné vyčerpání prostředků by dle jeho názoru měl být považován „jakýkoliv doložený (písemný) pokus o urgenci věci, respektive snahu o odstranění nečinnosti [...], bez ohledu na to, zda existuje nějaká (záporná) odezva ze strany příslušného [...] správního úřadu.“¹⁰⁵

K předmětným otázkám se již vyjádřil také Nejvyšší správní soud. Vcelku stručně konstatuje, že bezvýsledné uplatnění žádosti podle § 80 odst. 3 SŘ je oním

¹⁰² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. listopadu 2003, sp. zn. 5 As 21/2003

¹⁰³ VEDRAL: Správní řád ..., s. 470 (§ 80 SŘ).

¹⁰⁴ PÍTROVÁ: K pojmu ..., s.188-189.

¹⁰⁵ SLÁDEČEK: Nečinnost správního orgánu ..., s.401-402.

prostředkem ochrany proti nečinnosti, který představuje nutnou podmínkou řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 odst. 1 s. ř. s. Ve své argumentaci se připojil k názoru krajského soudu, který odkazuje na koncepci subsidiarity českého správního soudnictví. Ta spočívá v tom, že ochrana veřejných subjektivních práv je poskytována primárně na úrovni veřejné správy. Je tedy nezbytné, aby účastník vyčerpал opravné prostředky (popř. jiné nástroje ochrany), které mu poskytují procesní předpisy v rámci řízení před správním orgánem. Teprve následně může využít ochranu ve správním soudnictví.¹⁰⁶

4.1.2. Soudní ochrana v dalších případech (a de lege ferenda)

Pakliže z textu zákona výslovně plyne, že žaloba proti nečinnosti chrání před nevydáním rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, vzniká logicky otázka, jakým způsobem se jednotlivec může bránit proti jiným formám nečinnosti. Lze si totiž představit i opomenutí učinit jiný správní úkon (vyjma osvědčení) – např. vyjádření, ověření či sdělení. Přicházelo by zde v úvahu využití žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle §§ 82 – 87 SŘS?¹⁰⁷ Lze mít za to, že ano. Pojem „zásah“ je sice poněkud neostrý a na první pohled vzbuzuje dojem, že odkazuje výlučně k aktivnímu jednání (např. policejní zásah), judikatura však za zásah považuje i nezákonnou nečinnost.¹⁰⁸ Pasivita správního orgánu spočívající v neučinění jiného úkonu může naplňovat všechny podmínky nutné pro to, abychom ji kvalifikovali jako nezákonný zásah ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu.¹⁰⁹ Kromě toho, že se tedy musí jednat o „zásah“, se dále vyžaduje přímé zkrácení žalobce na jeho právech. Z výkladu podaného v rámci této kapitoly i ostatních částech práce jednoznačně plyne, že nečinnost veřejné správy se hluboce dotýká veřejného subjektivního práva na včasné vyřízení věci resp. spravedlivý proces. Rovněž lze hovořit o naplnění podmínky nezákonnosti takového jednání. Úřad je pasivní tam, kde je zakotvena právní povinnost určité činnosti. Splnitelný je též požadavek, aby daný zásah směřoval přímo proti žalobci – „adresát“ nečinnosti je zde jmenovitě určitelný.

¹⁰⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. října 2007, sp. zn. 7 Ans 1/2007

¹⁰⁷ Na tuto možnost upozorňuje K. Frumarová (FRUMAROVÁ: Ochrana před nečinností ..., s. 92.)

¹⁰⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010, sp.zn. 7 Aps 3/2008

¹⁰⁹ Podmínky pro poskytnutí ochrany na základě předmětné žaloby vymezuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. března 2005, sp. zn. 2 Aps 1/2005.

Vyžaduje se navíc, aby trvaly důsledky daného zásahu.¹¹⁰ Vzhledem k tomu, že pro samotný fenomén nečinnosti je jistá trvalost charakteristická, nebude ani splnění této podmínky v praxi činit problém.

Do budoucna by zřejmě stála za zvážení možnost rozšíření popř. zobecnění úpravy žaloby dle §§ 79 – 81 SŘS tak, aby postihla i další formy nečinnosti. Výše naznačená „dvojkolejnost“ dnes spočívá v tom, že určité taxativně vymezené formy nečinnosti (nevydání rozhodnutí a osvědčení ve lhůtě) podléhají žalobě proti nečinnosti, zatímco na „zbytkovou“ kategorii (zahrnující protiprávní neuskutečnění jiných úkonů) lze vztáhnout žalobu proti nezákonnému zásahu. To k přehlednosti právní regulace jistě nepřispívá, diferencovanost je zvláště patrná v souvislosti s úkony dle části čtvrté SŘ: vyjádření, osvědčení, ověření, sdělení resp. jiné úkony jsou v tomto předpise pojednány jednotně, žaloba dle §§ 79 - 81 SŘS z nich ovšem dopadá pouze na osvědčení. I J. Vedral se ostatně v prvním vydání svého komentáře domníval, že by pojem „osvědčení“ měl být ve vztahu k úpravě žaloby dle §§ 79 - 81 SŘS vykládán extenzivně. Tak aby zahrnul i ostatní úkony dle části čtvrté SŘ.¹¹¹ Na základě výše řečeného je sice k ochraně před jinou nečinností nepochybně možno použít žalobu proti nezákonnému zásahu, dochází tím však k dalšímu štěpení nástrojů ochrany před nezákonnou nečinností na samostatné a vzájemně izolované instituty. Tedy k rozšiřování problému, na který (v obecné rovině) upozorňuje doktrína.¹¹² Jako přece jenom koncepčnější se mi jeví např. německý model, ve kterém existuje žaloba směřující k uložení povinnosti správnímu orgánu chovat se stanoveným způsobem, nejde-li ovšem o povinnost vydat rozhodnutí.¹¹³ I zde nicméně zůstává aspekt diferencovaného přístupu k různým formám nečinnosti do jisté míry zachován.

4.2. Ústavní stížnost

Jako další z možných soudních instrumentů ochrany před nezákonnou nečinností veřejné správy je nutno uvést ústavní stížnost. Pravomoc Ústavního soudu rozhodovat o tomto zvláštním prostředku je založena čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy. Dle uvedeného ustanovení může ústavní stížnost směřovat proti pravomocnému

¹¹⁰ Alternativně aby hrozilo opakování zásahu, což pro naše účely není relevantní.

¹¹¹ VEDRAL: Správní řád ..., s. 89 (§ 6 SŘ). V druhém vydání názor reviduje [srov. VEDRAL: Správní řád ... (2. vydání), s. 133 (§ 6 SŘ)]

¹¹² FRUMAROVÁ: Ochrana před nečinností..., s. 212.

¹¹³ allgemeine Leistungsklage. Tamtéž s. 223.

rozhodnutí orgánu veřejné moci i proti jinému zásahu takového orgánu do ústavně zaručených základních práv a svobod. Pro účely práce je rozhodujícím důvodem pro podání tohoto prostředku právě onen „jiný zásah“. Z judikatury Ústavního soudu totiž plyne, že tím může být i nezákonná nečinnost.¹¹⁴

4.2.1. Aktivní a pasivní legitimace

Ústavní stížnost mohou podat subjekty specifikované zák. o Úst. soudu. Z hlediska ochrany jednotlivce před nečinností není relevantní stížnost komunální a stížnost podávaná politickou stranou, proto není nutné se zde o nich blíže zmiňovat. Aktivní legitimace u obecné ústavní stížnosti přísluší dle § 72 odst. 1 písm. a) zák. o Úst. soudu fyzické a právnické osobě, tvrdí-li, že zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo zaručené ústavním pořádkem. Ústavní stížnost tedy podává jednotlivec, fyzická či právnická osoba.

Jak již bylo uvedeno, stížností lze napadnout zásah orgánu veřejné moci. Vymezení veřejné moci je rovněž obsaženo v judikatuře Ústavního soudu¹¹⁵. Lze jí blíže určit několika definičními znaky: 1) autoritativní rozhodování o právech a povinnostech subjektů, 2) nerovnoprávnost postavení ve vztahu mezi orgánem veřejné moci a subjektem o jehož právech a povinnostech je rozhodováno - tedy nadřazenost orgánu veřejné moci, 3) nezávislost obsahu rozhodnutí na vůli subjektu. Správní orgán vystupuje v pozici orgánu veřejné moci velmi často. Ostatně např. správní řízení, jako jeden z nejdůležitějších postupů realizovaný veřejnou správou, spočívá právě v rozhodování o právech a povinnostech jmenovitě určených osob. Je ovšem třeba mít na paměti, že ne vždy jedná tento orgán jako orgán veřejné moci, protože se může účastnit i soukromoprávních vztahů, v nichž není dána nadřazenost jednoho subjektu nad druhým.¹¹⁶

Ústavní soud též vyložil pojem „jiného zásahu“ orgánu veřejné moci.¹¹⁷ Jedná se o zásah (zpravidla) jednorázový, který je protiústavní a směřuje proti základním právům a svobodám zaručeným ústavním pořádkem. Dále musí představovat „trvalé ohrožení po právu existujícího stavu“. Negativně ho lze vymezit tak, že se jedná

¹¹⁴ srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 1. října 1997, sp. zn. 366/96: „Z uvedených důvodů nezbylo než konstatovat porušení čl. 36 odst. 1 Listiny s tím, že v daném případě jde o tzv. jiný zásah orgánu veřejné moci, neboť nečinnost je zásahem ve smyslu právního úkonu tam, kde bylo třeba být činným.“

¹¹⁵ např. usnesení Ústavního soudu ze dne 25. listopadu 1993, sp. zn. II.ÚS 75/93

¹¹⁶ FRUMAROVÁ: Ústavní stížnost..., s. 38 - 39.

¹¹⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 1995, sp. zn. III.ÚS 62/95

o jiný akt orgánu veřejné moci, než je rozhodnutí a tudíž nepodléhá řízení, v němž by mohlo dojít k jeho přezkoumání.

Porušení kterého konkrétního základního práva však lze v nezákonné nečinnosti spatřovat? Zejména zde dochází k porušení práva na jinou právní ochranu (dle hlavy V. Listiny), resp. jedné z jejích aspektů. Jak již bylo uvedeno, Listina zaručuje projednání věci mj. též „bez zbytečných průtahů“ (čl. 38 odst. 2), což není omezeno pouze na řízení před soudem. V nálezu IV.ÚS 114/96¹¹⁸ považoval Ústavní soud nečinnost orgánů, v jejichž pravomoci je rozhodovat o státním občanství přímo za porušení práva dle čl. 36 odst. 1 Listiny, tedy možnosti domáhat se stanoveným postupem svého práva (ve stanovených případech) u jiného orgánu. Stěžovatel v tomto případě namítal, že jestliže správní orgány odmítají rozhodnutí vydat a odvolávají se na procesní překážky, je stěžovateli upírána možnost domáhat se svých práv. Ústavní soud dospěl k závěru, že právo dle čl. 36 odst. 1 Listiny zahrnuje „nejen právo na spravedlivý způsob vedení procesu, ale také právo na trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předpokládaným způsobem.“

4.2.2. Podmínky podání

Zák. o Úst. soudu stanoví několik podmínek, jež musí být při podání ústavní stížnosti navrhovatelem respektovány, aby o ní mohlo být meritorně rozhodováno. Nesplnění povinnosti vyčerpat všechny procesní prostředky či nepodání stížnosti v zákonem určené lhůtě je totiž zásadně důvodem pro její odmítnutí (§ 43 odst. 1 písm. a), e) ve vazbě na § 75 odst. 1 zák. o Úst. soudu).

Stížnost je třeba podat v šedesátidenní lhůtě, která počíná běžet od doručení rozhodnutí o posledním procesním prostředku, jež zákon stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje (§ 72 odst. 3 zák. o Úst. soudu). Vzhledem ke zvláštní povaze pojednávaného procesního prostředku se rovněž vyžaduje „vyčerpání všech procesních prostředků, jež zákon stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje“ (§ 75 odst. 1 zák. o Úst. soudu). Před přijetím SŘS bylo možné napadnout nezákonnou nečinnost přímo ústavní stížností. V současnosti však bude nutné využít nejprve žalobu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 – 81 uvedeného předpisu.¹¹⁹ Protože zmíněné ustanovení dopadá jen na případ nečinnosti spočívající v nevydání rozhodnutí či osvědčení (§ 79 odst. 1 SŘS), bude v případě jiné nezákonné

¹¹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 25. září 1997, sp. zn. IV.ÚS 114/96

¹¹⁹ SLÁDEČEK: Obecné správní právo, s. 355.

nečinnosti potřeba využít žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu (§ 82 – 87 SŘS).¹²⁰

V usnesení Ústavního soudu¹²¹ byla mezi procesními prostředky ochrany, které právní řád stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje, zmíněna mj. rovněž možnost obrátit se na Veřejného ochránce práv. V literatuře však je takový názor kritizován, neboť ombudsman vzhledem k právním nástrojům, jež je oprávněn využívat, nemůže poskytovat ochranu základním právům a svobodám způsobem srovnatelným se správními orgány či soudy.¹²² S tímto stanoviskem se ztotožňují z níže uvedených důvodů. Veřejný ochránce práv především provádí šetření, v závislosti na jejich výsledku vyzývá dané úřady, aby se k jeho zjištěním vyjádřily (§ 18 odst. 1 zák. o ochránci). Součástí jeho závěrečného stanoviska je i návrh opatření k nápravě (§ 18 odst. 2 zák. o ochránci). Z velké části ochránce působí silou své autority, doporučujícím způsobem. Návrh opatření k nápravě nemá povahu rozhodnutí a vyřizování podnětů ve skutečnosti není právním řízením.¹²³ Pakliže postup veřejného ochránce práv nemá podobu právního procesu, potom lze jen stěží hovořit o tom, že možnost obrátit se na tento orgán lze požadovat za procesní prostředek ochrany ve smyslu zák. o Úst. soudu.

Efektivita ústavní stížnosti je nepochybně z velké části určována mírou, v jaké dokáže přispět k ochraně porušeného nebo ohroženého práva či právem chráněného zájmu. Ústavní soud je povinen ve vyhovujícím nálezu nejen vyslovit, které ústavně zaručené právo bylo porušeno a uvést další náležitosti dle § 82 odst. 2 písm. a) zák. o Úst. soudu, ale rovněž zakázat orgánu veřejné moci, aby v porušování příslušného práva pokračoval [§ 82 odst. 3 písm. b) zák. o Úst. soudu]. K. Frumarová si všímá, že v praxi Ústavní soud někdy rovněž přikáže orgánu veřejné moci, aby ve věci neprodleně jednal¹²⁴, jindy toliko zakáže pokračovat v nečinnosti¹²⁵. Kloní se k závěru, že správnější je druhý přístup, neboť lépe odpovídá zákonné dikci a zároveň neukládá správnímu orgánu, aby vyřízení předmětné věci upřednostnil na

¹²⁰ FRUMAROVÁ: Ústavní stížnost..., s. 41.

¹²¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. ledna 2001, sp. zn. IV.ÚS 690/2000; na toto rozhodnutí poukazuje i K. Frumarová in FRUMAROVÁ: Ústavní stížnost..., s. 41.

¹²² FRUMAROVÁ: Ústavní stížnost..., s. 41.

¹²³ SLÁDEČEK: Obecné správní právo, s. 385.

¹²⁴ Srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 5. listopadu 1996, sp. zn. IV.ÚS 5/96, nálezy Ústavního soudu ze dne 11. března 1998, sp. zn. I.ÚS 466/97, nálezy Ústavního soudu ze dne 23. června 2004, sp. zn. I.ÚS 647/03

¹²⁵ Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 25. září 1997, sp. zn. IV.ÚS 114/96

úkor jiných věcí¹²⁶. S textuálním argumentem se ztotožňuji, nicméně osobně bych význam uvedeného rozlišování nepřeceňoval. Zákazem pokračovat v nečinnosti je přece správní orgán de facto rovněž vybídnut k aktivitě v dané věci. Navíc vzhledem k vytrvalé pasivitě tohoto orgánu, jež vyvrcholila úspěšnou ústavní stížností, je nanejvýš žádoucí, aby veřejná správa nadále již jednala neprodleně. Osobně nevidím důvod, proč by délka vyřízení věci, které správnímu orgánu napadly později, nemohla být prodloužena z důvodu nutnosti náležitě vyřídit záležitost dřívější. K tomu ostatně za předpokladu pevné pracovní doby, konstantního množství pracovníků a jejich pracovní efektivity v úřadu musí logicky dojít. Jistě nelze připustit prodloužení délky vyřízení ostatních věcí např. nad rámec zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí, jisté „zpomalení“ však může být nevyhnutelné.

Mám-li se k problematice soudní ochrany vyjádřit souhrnně, mohu podobně jako v závěru třetí kapitoly i na tomto místě kladně zhodnotit samotný rozsah jednotlivých právních instrumentů. Kombinace dvou žalob v rámci správního soudnictví skutečně zachycuje celý komplex různých forem nečinnosti (nečinnost spočívající v nevydání rozhodnutí, osvědčení, nerealizování ostatních úkonů dle části čtvrté SŘ atd.). Matoucí pro jednotlivce může být výše zmiňovaná nesystematičnost a rozštěpení ochrany do dvou různých žalob. Vnitrostátní soudní ochrana je dále doplněna ústavní stížností, opět s velmi širokou použitelností (co do druhů nečinností, proti nimž může sloužit) a případně též rovinou mezinárodní - stížností k ESLP.

¹²⁶ FRUMAROVÁ: Ochrana před nečinností ..., s. 107-108.

5. Odpovědnost za škodu způsobenou nezákonnou nečinností veřejné správy

Úprava odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonnou nečinností veřejné správy je z hlediska mé práce i samotné povahy tohoto prostředku specifická z několika důvodů. Zaprvé proto, že až doposud jsem se v textu soustředil na právní nástroje ochrany před nečinností, které mají za úkol především předejít tomuto negativnímu jevu (např. stanovením lhůt pro vydání rozhodnutí), popř. donutit správní orgán, aby přestal být nečinným a začal aktivně jednat (např. žaloba ve správním soudnictví, ústavní stížnost) či prostřednictvím jiných institutů zabránit negativním důsledkům nečinnosti správního orgánu (fikce pozitivního rozhodnutí). Hlavním cílem odpovědnosti za škodu, a to nejen této pojednávané zvláštní odpovědnosti, ale odpovědnosti obecně, je však náhrada vzniklé újmy. Je nicméně třeba říci, že vedle funkce reparační ani úloha preventivní resp. preventivně výchovná neustupuje zcela do pozadí.¹²⁷ Povinnost škůdce nahradit újmu vzniklou jeho jednáním by ho totiž měla vést k tomu, aby se v budoucnu podobnému deliktu vyvaroval. Druhou odlišností odpovědnosti za škodu od institutů pojednávaných v předchozích částech je jeho soukromoprávní povaha. Přestože tedy správní orgán vystupuje z pozice nositele veřejné moci (a koneckonců takové jeho postavení je rozhodující proto, aby se tato zvláštní odpovědnost uplatnila – viz níže), samotný odpovědnostní vztah má soukromoprávní charakter¹²⁸, jeho obsahem je povinnost škůdce škodu nahradit a oprávnění poškozeného náhradu škody požadovat.

5.1. Právní úprava odpovědnosti

Právní základ odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonnou nečinností veřejné správy je zakotven již na ústavní úrovni, konkrétně v čl. 36 odst. 3 Listiny. Toto ustanovení zaručuje právo na náhradu škody způsobené mj. též nesprávným úředním postupem orgánu veřejné správy. Bližší úpravu má dle čtvrtého odstavce cit. ustanovení vymezit zákon. Takovým právním předpisem je zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady

¹²⁷ KNAPPOVÁ, Marta a kol. *Občanské právo hmotné 2*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: ASPI, a.s., 2005. s. 416.

¹²⁸ KNAPPOVÁ: *Občanské právo...*, s. 531.

č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zák. o odp. za škodu“, v rámci této kapitoly též „cit. zák.“). Kromě toho je ovšem nutné vzít v úvahu i řadu dalších zákonů týkajících se především Policie ČR¹²⁹, obecní policie¹³⁰, Vězeňské služby a justiční stráž¹³¹, vojáků z povolání¹³² a celnictví¹³³ (dále jen „zák. o bezp. sborech“). Zmíněné zákony představují dle doktríny¹³⁴ sice kusou, přesto však autonomní regulaci náhrady škodu, a nejsou tak zřejmě ve vztahu speciality k zák. o odp. za škodu.

Tento zvláštní případ odpovědnosti za škodu, (ať už dle zák. o odp. za škodu nebo zák. o bezp. sborech) se uplatní tehdy, pokud škůdce vystupuje v pozici nositele veřejné moci. Zák. o odp. za škodu se výslovně vztahuje na škodu způsobenou při výkonu státní resp. veřejné moci (§ 1 odst. 1, 2). Pakliže by daný subjekt jednal v soukromoprávním postavení (např. při uzavírání nájemní nebo kupní smlouvy), uplatnily by se jiné soukromoprávní předpisy z oblasti práva občanského, obchodního či pracovního.¹³⁵

Pro úplnost je třeba dodat, že ani právní regulace této odpovědnosti není izolovaná. Stejně jako v případě v případě jiných zvláštních soukromoprávních úprav, jsou i výše uvedené ve vztahu speciality k obč. zák. V případě zák. o odp. za škodu je tato skutečnost v předpise výslovně vyjádřena (§ 26), u zák. o bezp. sborech ji lze z obecných soukromoprávních zásad dovodit.¹³⁶

5.2. Odpovědnost dle zák. č. 82/1998 Sb.

Subjektem odpovědným dle zák. o odp. za škodu je stát, jde-li o újmu způsobenou při výkonu státní moci (§ 1 odst. 1). Dále je jím rovněž územní samosprávný celek, je-li škoda způsobena při výkonu veřejné moci v rámci jeho samostatné působnosti. Je třeba dodat, že stát neodpovídá pouze za škodu způsobenou přímo státními orgány, ale též nepřímými vykonavateli státní správy (územními samosprávnými celky při výkonu přenesené působnosti a fyzickými či právníckými osobami při výkonu státní správy – např. lesní stráž, vodní stráž)

¹²⁹ zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹³⁰ zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů

¹³¹ zákon č. 273/2008 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráži, ve znění pozdějších předpisů

¹³² zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů

¹³³ zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů

¹³⁴ Např. SVOBODA, Petr. Odpovědnost za škodu způsobenou nezákonnou nečinností veřejné správy. *Správní právo*, 1999, roč. 32, č. 4, s. 219. Shodně též FRUMAROVÁ: *Nezákonná nečinnost...*, s. 50.

¹³⁵ SVOBODA: *Odpovědnost za škodu...*, s. 220.

¹³⁶ Tamtéž

(§ 3 cit. zák.). Častým znakem jednotlivých druhů odpovědnosti bývá možnost se odpovědnosti zcela nebo zčásti zprostit. Pro zák. o odp. za škodu je naopak charakteristické vyloučení této alternativy (§ 2), liberační důvody tedy připuštěny nejsou.

Jak je patrné už z názvu zákona, vztahuje se právní úprava jak na škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, tak nesprávným úředním postupem. Otázka nezákonného rozhodnutí není z hlediska cílů mé práce relevantní, proto ji nyní ponechám stranou. Zák. o odp. za škodu neobsahuje obecnou definici nesprávného úředního postupu a s dále uvedenou výjimkou neuvádí ani demonstrativní výčet možných pochybení. Bližší vymezení tedy spočívá na judikatuře a doktríně. Pojem „nesprávný“ chápeme ve významu „protiprávní“. Rozumíme jím tedy rozpor s právním řádem, nikoliv věcnou nesprávnost, nevhodnost, neefektivnost apod.¹³⁷ Zák. o odp. za škodu ovšem uvádí, že za nesprávný úřední postup se považuje též nevydání rozhodnutí (neučinění úkonu) ve lhůtě stanovené zákonem, resp. lhůtě přiměřené, není-li lhůta stanovena (§ 13 odst. 1, § 22 odst. 1). Zákonodárce tímto nezákonnou nečinnost výslovně zařadil mezi druhy nesprávného úředního postupu. Ustanovení předvídá dvě alternativy možného pochybení. Zaprvé může dojít k tomu, že určitý orgán (v našem případě správní) nevydá rozhodnutí či neprovede jiný úkon ve lhůtě určené právním předpisem. Taková lhůta může být stanovena v daném aktu buď výslovně nebo může vyplývat z charakteru úkonu samotného. Typicky se může jednat např. o nutnost bezodkladnosti bezprostředního zásahu¹³⁸, neboť tento směřuje k odvracení bezprostředního ohrožení.¹³⁹

Zák. o odp. za škodu pamatuje též na případ, kdy právní předpis lhůtu k učinění úkonu nestanoví vůbec (a nelze ji dovést výše zmíněným způsobem). Ani v takovém případě pochopitelně není správní orgán zbaven povinnosti jednat v určitém časovém období, konkrétně tedy „v přiměřené lhůtě“ (§ 13 odst. 1). Zákon odkazuje v poznámce pod čarou příkladmo na čl. 5 a 6 Evropské úmluvy. Přes právně nezávazný charakter takového odkazu lze soudit, že bude na místě vykládat uvedený neurčitý právní pojem především ve světle tohoto lidskoprávního dokumentu.¹⁴⁰

¹³⁷ SVOBODA: Odpovědnost za škodu..., s. 224. Obdobně FRUMAROVÁ: Nezákonná nečinnost..., s. 48.

¹³⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina. Nezákonná nečinnost veřejné správy. *Právní rádce*, 2004, roč. 12, č. 4, s. 49.

¹³⁹ SLÁDEČEK: Obecné správní právo, s. 174.

¹⁴⁰ K interpretaci pojmu přiměřené lhůty srov. kap. 1

5.2.1. Předpoklady odpovědnosti

Ke vzniku odpovědnosti dle zák. o odp. za škodu je třeba splnit několik podmínek, jež musí být dány kumulativně. Pro vznik nároku na náhradu škody způsobenou nezákonnou nečinností se proto vyžaduje: 1) nesprávný úřední postup resp. nezákonná nečinnost, 2) vznik škody (popř. nemajetkové újmy – viz níže), 3) příčinná souvislost mezi body 1) a 2).¹⁴¹ Z uvedeného jasně plyne, že se v daném případě jedná o odpovědnost objektivní, neboť mezi podmínkami není uvedeno zavinění.

Škodou, ač ji obč. zák. ani zák. o odp. za škodu výslovně nedefinuje, obecně rozumíme penězi vyjádřitelnou majetkovou újmu.¹⁴² Jde-li o otázku způsobu a rozsahu její náhrady, uplatní se kromě některých zvláštních ustanovení obsažených přímo v zák. o odp. za škodu rovněž příslušná úprava obč. zák. (§ 442 an).¹⁴³ To plyne právě z postavení obč. zák. jako obecné, subsidiární regulace. Především je tedy třeba zmínit, že se nahrazuje skutečná škoda, jejíž podstatou je zmenšení majetku poškozeného, ale i ušlý zisk spočívající v nerozmnožení majetku, které bylo možno za daných podmínek legitimně očekávat. Zák. o odp. za škodu výslovně přiznává nárok na přiměřené zadostiučinění (satisfakci) za vytrpěnou nemajetkovou újmu, jež lze poskytnout za stanovených podmínek i v penězích (§ 31a odst. 1,2). Je možno říci, že v tomto ohledu je pojetí zák. o odp. za škodu širší než je tomu u obč. zák., neboť ten přiznává nárok zmírnění nemajetkové újmy pouze z důvodu bolesti, ztížení společenského uplatnění a rovněž usmrcení, při němž se jednorázově odškodňují pozůstalí (§ 443 obč. zák.). Objevil se názor, že před příslušnou novelou¹⁴⁴ zák. o odp. za škodu, která začlenila do § 1 tohoto právního předpisu též povinnost státu a územních samosprávných celků nahrazovat nemajetkovou újmu, bylo možno podle zákona o odp. za škodu nahrazovat jen materiální újmu.¹⁴⁵ S tímto tvrzením zřejmě nelze zcela souhlasit. Již jsem

¹⁴¹ KNAPPOVÁ: Občanské právo..., s. 527.

¹⁴² Tamtéž s. 437

¹⁴³ SVOBODA: Odpovědnost za škodu..., s. 228.

¹⁴⁴ zákon č. 160/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

¹⁴⁵ VESELÁ SAMKOVÁ, Klára. *Odpovědnost státu za nemajetkovou újmu* [online]. epravo.cz, 11. října 2006 [cit. 4. srpna 2011]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/odpovednost-statu-za-nemajetkovou-ujmu-43824.html>>.

zmiňoval, že obč. zák. je subsidiární vůči zák. o odp. za škodu. Rovněž tak bylo zmíněno, že nemajetková újma může spočívat i v bolesti, ztížení společenského uplatnění nebo usmrcení. Pokud by (hypoteticky) měla nečinnost správního orgánu natolik fatální důsledky, že by např. poškozenému vznikla újma na zdraví a v jejím důsledku i bolest či ztížení společenského uplatnění, mohl by se dovolávat zmírnění těchto nemajetkových újem přímo v režimu zák. o odp. za škodu (s podkladem v subsidiární úpravě § 444 obč. zák.). Lze si v této souvislosti představit následky nečinnosti Policie ČR, obecní policie apod. Je ovšem pravdou, že cílem úpravy náhrady nemajetkové újmy dle zák. o odp. za škodu je oproti tomu především morální satisfakce spočívající v autoritativním potvrzení, že bylo porušeno právo.¹⁴⁶ Dále se poškozenému nahrazují také náklady řízení, které jím byly účelně vynaloženy na nápravu nesprávného úředního postupu (§ 31 odst. 1 zák. o odp. za škodu). V souladu s judikaturou Ústavního soudu¹⁴⁷ se nahrazují náklady řízení i tehdy, pokud by poškozenému jiná škoda než jsou právě „jen“ tyto náklady, nevznikla.

5.2.2. Podmínky uplatnění nároku, regresní náhrady

Nárok na náhradu škody, za níž odpovídá stát, je třeba nejprve uplatnit u zákonem stanoveného orgánu, kterým je „příslušný úřad“ (§ 14 odst. 1, § 6 zák. o odp. za škodu). Takovým úřadem je v našem případě ministerstvo či jiný ústřední správní úřad, do jehož působnosti náleží odvětví, v němž škoda vznikla [§ 6 odst. 2 písm. b) zák. o odp. za škodu]. Tento postup při realizaci nároku je nezbytným předpokladem pro možnost se následně obrátit na soud, další podmínkou je poté marné uplynutí šestiměsíční lhůty, aniž by byl uplatněný nárok na náhradu plně uspokojen (§ 14 odst. 3, § 15 odst. 2). Uvedená úprava spočívající v obligatorním předběžném uplatnění nároku má sloužit jako prevence vzniku soudních sporů, jejím cílem je zajistit mimosoudní nápravu vzniklých škod.¹⁴⁸

Zákon obsahuje rovněž úpravu tzv. regresních náhrad (§ 16 a 23 cit. zák.) umožňující subjektům, které škodu skutečně nahradily, uplatnit postih vůči osobám, jež škodu způsobily resp. se na nesprávném úředním postupu podílely. V tomto případě již zákon vychází v plné míře vychází z pojetí subjektivní

¹⁴⁶ srov. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. ledna 2011, sp.zn. 30 Cdo 3394/2010

¹⁴⁷ srov. Nález Ústavního soudu ze dne 1. července 2003, sp. zn. I.ÚS 513/2002

¹⁴⁸ Tamtéž s. 536

odpovědnosti, tzn. nárok na regres lze uplatnit jen při zaviněném porušení právní povinnosti (§ 18 odst. 1 cit. zák.)

5.3. Problematika odpovědnosti zájmové samosprávy

Vzhledem k tomu, že zák. o odp. za škodu se výslovně vztahuje pouze na oblast výkonu státní správy a územní samosprávy (§ 1 odst. 1, 2 cit. zák.), vzniká v tomto právním předpisu mezera. Škoda totiž může samozřejmě vzniknout rovněž nezákonnou nečinností při výkonu zájmové samosprávy.¹⁴⁹ Autoři se shodují na tom, že tímto opomenutím zákonodárce došlo k nedostatečnému provedení čl. 36 odst. 2 Listiny.¹⁵⁰ Ten nárok na náhradu škody v žádném případě neomezuje pouze na výkon státní moci a územní samosprávy. Lze uvést, že orgány profesních komor např. vedou kárná řízení a rozhodují o ukládání sankcí či ve věcech odborné způsobilosti.¹⁵¹ Nepochybně tedy vystupují jako orgány veřejné moci, vykonávají působnost v oblasti veřejné správy a představují tak správní orgány (srov. § 1 odst. 2 SŘ). I na jejich postupy proto dopadá čl. 36 odst. 3 Listiny. P. Svoboda konstatuje, že z naposled zmíněného ustanovení plyne „absolutní objektivní odpovědnost za způsobenou škodu“¹⁵² a dále uvádí, že „od tohoto principu se nemůže prováděcí zákon předvídaný v čl. 36 odst. 4 Listiny odchýlit.“¹⁵³ Uvedený závěr činí i přes vlastní poukaz na skutečnost, že čl. 36 odst. 3 není přímo aplikovatelný, neboť Listina odkazuje na zvláštní právní předpis mající stanovit mj. podmínky odpovědnosti (čl. 36 odst. 4).¹⁵⁴ Navzdory uvedeným argumentům dospívá k závěru, že zájmové veřejnoprávní korporace budou odpovídat pouze dle ustan. § 420 obč. zák., které ovšem předvídá možnost se odpovědnosti zprostit, prokáže-li subjekt, že škodu nezavinil.¹⁵⁵

V uvedeném názoru shledávám jistý rozpor a kloním se k pojetí odlišnému. Domnívám se, že je nezbytné vycházet z (ústavně podloženého) předpokladu, že jednotlivci musí být v oblasti náhrady škody způsobené ve veřejné správě poskytnuta kvalitativně stejná ochrana bez ohledu na to, zda ji způsobil orgán vykonávající státní správu, územní samosprávu či samosprávu zájmovou. Bylo

¹⁴⁹ Na tento problém upozorňuje např. P. Svoboda (SVOBODA: Odpovědnost za škodu..., s. 220.) nebo K. Frumarová (FRUMAROVÁ: Nezákonná nečinnost..., s. 51.)

¹⁵⁰ Tamtéž

¹⁵¹ SLÁDEČEK: Obecné správní právo, s. 319.

¹⁵² SVOBODA: Odpovědnost za škodu..., s. 219.

¹⁵³ Tamtéž s. 230

¹⁵⁴ Tamtéž s. 219

¹⁵⁵ Tamtéž s. 231. Shodně FRUMAROVÁ: Nezákonná nečinnost..., s. 51.

by v rozporu s právem na stejné zacházení v obdobných případech (obecně s principem rovnosti dle čl. 1 odst. 1 Listiny), pokud bychom připustili ve vybraných oblastech veřejné správy odpovědnost absolutní, zatímco v jiných oblastech toliko odpovědnost omezenou možností se jí zprostit, a to bez rozumného důvodu, potažmo bez ústavní aprobace takto restriktivního přístupu. Omezení přímé aplikovatelnosti čl. 36 odst. 3 nic nemění na existenci zvláštního ústavně zaručeného práva na náhradu škody ve sféře veřejné správy (odchylného oproti obecnému občanskoprávnímu nároku předpokládajícímu zavinění), základní atributy tohoto práva nemohou být negovány zákonnou regulací, tím spíše ne její pouhou absencí. Nebude-li s přihlédnutím k výše řečenému možno domáhat se předmětného práva bezprostředně na základě čl. 36 odst. 3 Listiny, bude zřejmě namíste využít alespoň analogické aplikace relevantních ustanovení zák. o odp. za škodu.

Na závěr je potřeba uvést, že problematika pojednávaná v této části se týká i samosprávy akademické, protože na ni zák. odp. za škodu rovněž nepamatuje. Vzhledem k výše pojednávané mezeře v právu mám za to, že by se zák. o odp. za škodu *de lege ferenda* neměl omezovat na stát a územní samosprávné celky jakožto odpovědné subjekty, ale jeho působnost by měla být rozšířena i na další veřejnoprávní korporace.

Závěr

Moje diplomová práce začínala poukazem na určitá obecná východiska a principy pojednávané oblasti. Snahou o jisté zobecňující poznatky, získané ovšem na základě postupné analýzy konkrétních institutů v předešlých kapitolách, bude také uzavřena. Jak bylo naznačeno již v úvodu, hlavním cílem práce byla analýza právních prostředků ochrany před nezákonnou nečinností, jejich zhodnocení, popř. předložení některých dílčích návrhů na zlepšení jejich stávající soustavy. Samotnému rozboru pozitivní úpravy předcházelo obecné definování nečinnosti a přehled teoreticky možných nástrojů ochrany před ní.

V celkovém pohledu je nutno ocenit, že český právní řád danou problematiku nebagatelizuje a instituty zajišťující ochranu před nečinností veřejné správy zakotvuje snad na všech myslitelných úrovních. V tomto smyslu lze vidět a pozitivně hodnotit poměrně velkou šíři jednotlivých instrumentů. Na jedné straně je umožněno jednotlivcům se nečinnosti aktivně bránit či alespoň usilovat o kompenzaci jejích důsledků (zejm. žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti – § 80 odst. 3 SŘ, žalobou proti nečinnosti dle §§ 79 – 81 SŘS, ústavní stížností, nárokem na náhradu škody). Na druhé straně i sama veřejná správa je povinna proti nečinnosti zakročovat z úřední povinnosti (srov. 80 odst. 1 SŘ). Z uvedeného je patrné, že při regulaci jednotlivých institutů nebyla ponechána veškerá iniciativa výlučně na procesní aktivitě účastníků. Podle nepsané právní zásady jsou sice „práva určena bdělým“, ve státě hlásícím se k principu veřejné správy jako služby veřejnosti (§ 4 odst. 1 SŘ) je nepochybně významné, že tato organizační soustava musí sama činit opatření k zajištění včasnosti svých postupů. Kladně lze samozřejmě hodnotit i diferencovanost funkcí jednotlivých nástrojů, kdy v právní úpravě nalézáme jak instituty plnící primárně nápravnou, kompenzační i preventivní úlohu. Instituty následné ochrany však patrně převládají, jak je ostatně zjevné i ze struktury této práce. Dalším pozitivně vnímatelným aspektem je prolínání ochrany do různých institucionálních rovin: projevuje se už v rámci postupu samotného správního orgánu (srov. lhůty pro vydání rozhodnutí), pokračuje u aktivit orgánů nadřízených, dále přes ochranu správních soudů až k soudu Ústavnímu a skončit může na úrovni mezinárodní.

Dále je třeba ocenit, že postupně došlo k odstranění nebo zmírnění některých nedostatků v právní úpravě. „Evoluční“ posun souvisel především s přijetím nového

SŘ, který výrazně rozšířil úpravu opatření proti nečinnosti (§ 80 SŘ). Předešla úprava¹⁵⁶ opatření proti nečinnosti umožňovala atrakci, současná připouští kromě atrakce i příkaz, delegaci nebo prolongaci (§ 80 odst. 4 SŘ). Nedostatkem dřívější úpravy byla kromě toho absence potřebných vazeb na příslušná ustanovení SŘS, kdy SŘ neposkytoval „prostředek k ochraně proti nečinnosti“, jehož bezvýsledné vyčerpání představuje podmínku pro podání žaloby proti nečinnosti dle § 79an. SŘS. Nový správní řád oproti již zakotvuje institut žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti (§ 80 odst. 3 SŘ), který judikatura za takový prostředek považuje. Je ovšem třeba říci, že část právní doktríny chápání uvedeného nástroje tímto způsobem problematizuje (srov. podkap. 4.1.1.).

Vzhledem ke komplexnosti a rozsahu pojednávané právní úpravy jistě nikoho nepřekvapí, že v ní lze nalézt i nedostatky. Na úrovni správně-procesní jsem dospěl k závěru, že její nejproblematictější prvek představuje žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 SŘ. Poukázal jsem na různé právní názory ohledně charakteru této žádosti, vázanosti správního orgánu jejím petitem a lhůt pro její vyřízení. Posledně jmenovaný problematický aspekt již judikaturou řešen byl. Otázka, zda správní orgán může rozhodnout výhradně o uplatnění toho opatření, které mu bylo navrhováno či nikoliv, však zůstává nadále spornou.

Z prostředků mimo rámec správního procesu jsem vytkl především mezerovitost zák. o odp. za škodu, která spočívá v jeho omezenosti na stát resp. územní samosprávné celky jako odpovědné subjekty. Pouze u tohoto jediného prostředku jsem z uvedeného důvodu shledal nedostatek natolik závažný, že představuje rozpor s ústavním pořádkem. Z analýzy právní úpravy a návrhů de lege ferenda, jak byly v práci předloženy, plyne, že samotný rozsah (celkový počet) právních prostředků ochrany proti nečinnosti správního orgánu poskytovaný českým právním řádem pokládám za odpovídající potřebě ochrany jednotlivců. Shledávám však jisté chyby v úpravě konkrétních institutů (spočívající zejm. v mezerách) či nejasnosti ve vzájemných vazbách různých institutů.¹⁵⁷

Navzdory mým původním předpokladům nebylo s přihlédnutím k omezenému rozsahu práce možno se hlouběji zabývat regulací obsaženou ve zvláštních právních předpisech. Kupř. svébytná úprava ochrany před nečinností v DŘ a její komparace

¹⁵⁶ § 50 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů

¹⁵⁷ K teoretické problematičnosti vztahu mezi „prostředky k ochraně před nečinností správního orgánu“ (§ 79 odst. 1 SŘS) a žádostí dle § 80 odst. 3 SŘ srov. zmiňovaný výklad v podkap. 4.1.1.

s úpravou obsaženou v SŘ by detailnější pozornost jistě zasluhovala. Z týchž důvodů rovněž nebyly reflektovány justiční mechanismy ochrany před nečinností na rovině mezinárodní a unijní.

Seznam literatury

Knižní díla

DWORKIN, Ronald. *Když se práva berou vážně*. Praha: Oikoymenh, 2001. 455 s.

FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Linde, 2008. 246 s.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. podstatně rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 1459 s.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009. 838 s.

HENDRYCH, Dušan. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. 3. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2009. s. 231.

KNAPPOVÁ, Marta a kol. *Občanské právo hmotné 2*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: ASPI, a.s., 2005. 612 s.

MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva - Úvod do právní argumentace*. Praha: C.H. Beck, 2010. 276 s.

ONDRUŠ, Radek. *Správní řád - Nový zákon s důvodnou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde Praha, a.s., 2005. 515 s.

SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2008. 428 s.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009. 464 s.

VEDRAL, Josef. *Správní řád - komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. 1458 s.

VEDRAL, Josef. *Správní řád - komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006. 1048 s.

VOPÁLKA, Vladimír (ed). *Nový správní řád - zákon č. 500/2004 Sb., správní řád - Code Of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, 2005. 556 s.

Odborné časopisy

BARINKA, Roman. Přiměřená délka řízení podle článku 6 Evropské úmluvy o lidských právech. *Justiční praxe*, 2002, roč. 35, č. 7, s. 432 - 445.

DOBOSZ, Piotr. Problém nečinnosti veřejné správy v řízení správním a soudněsprávním v Polsku. *Správní právo*, 1997, roč. 30, č. 3 - 4, s. 181 - 188.

FRUMAROVÁ, Kateřina. Nezákonná nečinnost ve veřejné správě a význam institutu „přiměřené lhůty“ ve vztahu k nezákonné nečinnosti veřejné správy. *Správní právo*, 2003, roč. 36, č. 1, s. 1 - 13.

FRUMAROVÁ, Kateřina. Nezákonná nečinnost ve veřejné správě a význam institutu „přiměřené lhůty“ ve vztahu k nezákonné nečinnosti veřejné správy. *Správní právo*, 2003, roč. 36, č. 1, s. 1 - 13.

FRUMAROVÁ, Kateřina. Nezákonná nečinnost veřejné správy. *Právní rádce*, 2004, roč. 12, č. 4, s. 46 - 52.

FRUMAROVÁ, Kateřina. Nový prostředek obrany proti nečinnosti veřejné správy. *Právní rádce*, 2003, roč. 11, č. 1, s. 38 - 41.

FRUMAROVÁ, Kateřina. Opatření proti nečinnosti. *Veřejná správa*, 2003, roč. 14, č. 27, s. 21 - 23.

FRUMAROVÁ, Kateřina. Ústavní stížnost pro nezákonnou nečinnost orgánů veřejné správy. *Právní rádce*, 2003, roč. 11, č. 9, s. 38 - 43.

MATES, Pavel. Ochrana před nečinností. *Veřejná správa*, 2008, roč. 19, č. 4, s. 16 - 17.

SLÁDEČEK, Vladimír. Nečinnost správního orgánu a návaznost soudní ochrany. *Správní právo*, 2007, roč. 40, č. 6, s. 395 - 402.

SVOBODA, Petr. Fikce správního aktu, devoluce a podobné právní instituty - recept proti průtahům ve správním řízení?. *Správní právo*, 1999, roč. 32, č. 5, s. 276 - 288.

SVOBODA, Petr. Odpovědnost za škodu způsobenou nezákonnou nečinností veřejné správy. *Správní právo*, 1999, roč. 32, č. 4, s. 218 - 231.

TĚMÍN, Tomáš. Žaloba proti nečinnosti správního orgánu. *Bulletin advokacie*, 2004, roč. 11, č. 3, s. 26 - 34.

Internetové zdroje

KOLMAN, Petr. *Ochrana před nečinností ve správním řízení* [online]. *Právní rádce*, 19. prosince 2008 [cit. 25. července 2011]. Dostupné na <http://pravnicaradce.ihned.cz/c4-10077470-31790190-F00000_d-ochrana-pred-necinnosti-ve-spravnim-rozeni>.

KOLMAN, Petr. *Základní aspekty ochrany před nečinností ve správním procesu* [online]. *epravo.cz*, 18. února 2010 [cit. 25. července 2011]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/zakladni-aspekty-ochrany-pred-necinnosti-ve-spravnim-procesu-60176.html>>.

MATES, Pavel. *Opatření proti nečinnosti a fikce rozhodnutí* [online]. Právní rádce, 26. července 2011 [cit. 1. září 2011]. Dostupné na <<http://pravnicaradce.ihned.cz/c1-52400100-opatreni-proti-necinnosti-a-fikce-rozhodnuti>>.

PEČINKA, Hynek. *Průtahy v řízení zaviněné správním orgánem* [online]. Právní rádce, 26. srpna 2009 [cit. 27. července 2011]. Dostupné na <<http://pravnicaradce.ihned.cz/c1-38153030-prutahy-v-rizeni-zavinene-spravnim-organem>>.

POŘÍZKOVÁ, Barbara. *Ochrana proti nečinnosti správního orgánu* [online]. Daňáři online, 5. května 2005 [cit. 25. července 2011]. Dostupné na <http://www.danarionline.cz/archiv/dokument/doc-d1479v1455-ochrana-proti-necinnosti-spravniho-organu/?search_query=%24issue%3D115&search_results_page=2>.

TETŘEVOVÁ, Michaela. *Sněmovna schválila zvýšení soudních poplatků, efektivitu soudů však neřeší* [online]. Liga lidských práv, 11. května 2011 [cit. 27. července 2011]. Dostupné na <<http://www.llp.cz/cz/tiskove-zpravy/snemovna-schvalila-zvyseni-soudnich-poplatku-efektivitu-soudu-vsak-neresi-z542>>.

VESELÁ SAMKOVÁ, Klára. *Odpovědnost státu za nemajetkovou újmu* [online]. epravo.cz, 11. října 2006 [cit. 4. srpna 2011]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/odpovednost-statu-za-nemajetkovou-ujmu-43824.html>>.

Právní předpisy

Listina základních práv Evropské Unie. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 389 a násl.

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění Protokolů č. 11 a 14, vyhlášena 4. listopadu 1950 Radou Evropy v Římě

usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

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

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

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

zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 349/2009 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

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

zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

Judikatura

Nález Ústavního soudu ze dne 1. července 2003, sp. zn. I.ÚS 513/2002

nález Ústavního soudu ze dne 1. října 1997, sp. zn. 366/96

Nález Ústavního soudu ze dne 11. března 1998, sp. zn. I.ÚS 466/97

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

Nález Ústavního soudu ze dne 2. února 1995, sp. zn. I.ÚS 117/93

Nález Ústavního soudu ze dne 23. června 2004, sp. zn. I.ÚS 647/03

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

Nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2003, sp. zn. IV.ÚS 690/01

Nález Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 1995, sp. zn. III.ÚS 62/95

Nález Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 2005, sp. zn. IV.ÚS 392/05

Nález Ústavního soudu ze dne 5. listopadu 1996, sp. zn. I.ÚS 5/96

Rozsudek ESLP ze dne 17. května 1982 ve věci Pretto a další proti Itálii, stížnost č. 7984/77

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2009, sp. zn. 9 Ans 8/2009

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. března 2005, sp. zn. 2 Aps 1/2005

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. listopadu 2003, sp. zn. 5 As 21/2003

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. července 2003, sp. zn. 6 A 78/2002

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 18. října 2007, sp. zn. 6 A 180/93

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 23. dubna 2002, sp. zn. 5 A 128/2000

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. ledna 2011, sp.zn. 30 Cdo 3394/2010

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. května 2006, sp.zn. 6 As 59/2006

Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. ledna 2001, sp. zn. IV.ÚS 690/2000

Další zdroje

Návrh na vydání správního řádu. Důvodová zpráva. Sněmovní tisk 201, 2003.

Shrnutí/Summary

Diplomová práce se zaměřuje na problematiku ochrany před nečinností správního orgánu. Je možno ji rozdělit do dvou hlavních celků. Úvodní část (zahrnující první a druhou kapitolu) pojednává zejména o vymezení nečinnosti správního orgánu, mezinárodních a ústavních základech ochrany před ní a možných prostředcích ochrany. Tento segment textu tedy zahrnuje převážně poznatky obecnější a teoretické. Oproti tomu druhá část práce, do níž lze zařadit kapitoly zbývající, se zaměřuje zejména na analýzu platného právního stavu.

Především se zaměřuji na úpravu samotných opatření proti nečinnosti v § 80 správního řádu. Úprava ochrany před nečinností ve správním řádu však nezahrnuje pouze vlastní opatření proti nečinnosti v § 80 správního řádu, ale rovněž řadu dalších institutů prolínajících se celým tímto právním předpisem. I tyto další instrumenty (např. stanovení lhůt pro vydání rozhodnutí) jsou v práci pojednány. Kromě toho jsou nastíněny specifické způsoby ochrany obsažené ve zvláštních předpisech jako kupř. v daňovém řádu.

Následně rozebírám soudní prostředky ochrany před nečinností veřejné správy, konkrétně žalobu proti nečinnosti dle §§ 79 - 81 soudního řádu správního a ústavní stížnost.

Z důvodu respektování komplexnosti celé problematiky analyzuji rovněž úpravu odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonnou nečinností veřejné správy, kterou, přestože spadá do sféry soukromého práva, nelze pro její důležitost vynechat.

Závěrem se pokouším stávající právní úpravu zhodnotit. Snažím se odpovědět na otázku, zda celý komplex výše uvedených institutů poskytuje jednotlivcům odpovídající záruky k ochraně před nečinností správního orgánu a naplňuje tak požadavek včasnosti jednání veřejné správy dostatečným způsobem.

This diploma thesis focuses on the problem of protection against inactivity of an administrative body. It can be divided into two main parts. The introductory part (which includes first and second chapter) deals primarily with the definition of inactivity of an administrative body, european and constitutional aspects of protection against such inactivity and possible instruments of legal protection. This part of the work contains predominantly more general and theoretical knowledge.

In contrast, the second part of the work, which includes the remaining chapters, focuses on the analysis of the current legal situation.

Attention is given mainly to the provisions contained in the national general legal regulation of the administrative process. In particular, I focus on regulation of „measures against inactivity“ in § 80 of Code Of Administrative Procedure. Legal regulation of protection against inactivity of an administrative body does not include only the measures against inactivity in § 80 of Code Of Administrative Procedure, but also many other institutes which interfere to many parts of this statute. Also those additional legal instruments (like setting time limits for issuing decisions) are discussed. In addition the work outlines the specific methods of protection contained in specific regulations such as eg. in the Tax Code.

Subsequently I discuss judicial instruments against inactivity of an administrative body, especially complaint against inaction of an administrative authority in §§ 79 – 81 Code of Administrative Justice and constitutional complaint.

Because I respect the complexity of the whole issue, I also try to analyse the regulation of civil liability associated with unlawful inactivity of legislative body. This issue falls into area of private law but it is so important topic that it cannot be omitted.

In conclusion I evaluate the current legal regulation. I try answer the question whether the whole complex of institutes above gives individuals adequate guarantees and whether it does sufficiently meet the requirement of timely actions of administrative body.

Klíčová slova/Key words

nečinnost správního orgánu; ochrana před nečinností; přiměřená lhůta; průtahy; opatření proti nečinnosti.

inactivity of an administrative body; protection against inactivity; reasonable time; delays; measures against inactivity.