

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Michaela Kovářová

Opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu

Bakalářská práce

Olomouc 2018

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Kopřivnici dne 26. března 2018

.....

Michaela Kovářová

Obsah

ÚVOD.....	4
1. (Nezákonná) nečinnost správních orgánů	6
1.1. Pojem nezákonné nečinnosti správních orgánů	6
1.2. Druhy a příčiny nečinnosti správních orgánů	6
1.3. Nečinnost, základní zásady správního řízení a principy dobré správy	8
2. Lhůty	10
2.1. Lhůty pro vydání rozhodnutí dle správního řádu.....	10
3. Opatření proti nečinnosti dle ustanovení § 80 správního řádu.....	14
3.1. Opatření proti nečinnosti realizovaná z úřední povinnosti	14
3.2. Opatření proti nečinnosti správního orgánu realizovaná na žádost účastníka správního řízení 16	
3.3. Jednotlivá opatření proti nečinnosti zakotvená ve správním řádu	17
4. Kazuistická studie	19
4.1. Zahájení řízení a procesní postup správního orgánu	19
4.2. Zhodnocení procesního postupu v návaznosti na dodržování lhůt	20
4.3. Možnost uplatnění opatření proti nečinnosti v průběhu řízení	24
Závěr.....	26
Seznam použitých zdrojů.....	28
Shrnutí	30
Abstract.....	31
Klíčová slova / Key words	32

ÚVOD

Tématem mojí bakalářské práce je opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu. Důvodem pro volbu tohoto tématu je skutečnost, že nečinnost správních orgánů v České republice je natolik rozsáhlá, že je možné ji považovat za jeden z nejpálčivějších problémů v činnosti orgánů veřejné správy. Nečinnost správních orgánů je v praxi pro účastníky správních řízení a adresáty správně právních rozhodnutí velmi častým jevem. Nečinnost správních orgánů je jevem negativním, který má potenciálně významný dopad na účastníky správních řízení, kterým v důsledku nečinnosti správních orgánů může vznikat jak materiální, tak nemateriální újma, přičemž účastníci správních řízení jako právní laici zpravidla nejsou schopni vyhodnotit, kdy se již na straně správního orgánu jedná o nečinnost a kdy se jedná o se zákonem souladný postup, přičemž k vzhledem k domnělé meritorní jednoduchosti řízení nevyhledávají právní pomoc advokáta, který by efektivně hájil jejich oprávněné zájmy.

Vedle již výše uvedených negativních dopadů na konkrétní účastníky správních řízení má nečinnost správních orgánů i další rovinu a širší konsekvence spočívající v tom, že nečinnost správních orgánů představuje porušení základních zásad činnosti správních orgánů zakotvených ve správním řádu, a to včetně zásady zákonnosti, kterou je nutné považovat za stěžejní pro výkon veřejné moci v demokratickém právním státě, za který se Česká republika bezesporu považuje. Zásadní z tohoto pohledu je nejenom zakotvení nástrojů proti nečinnosti v právním řádu, ale současně i jejich následné reálné využívání a řádné fungování, protože jakýkoliv právní mechanismus je autoritativně realizován jednotlivci, zde oprávněnými úředními osobami, které se však z důvodu nízké míry povědomí o správním řádu, či z důvodu liknavosti mohou dopouštět pochybení, která v závislosti na jejich rozsahu mohou vyústit až v systémový problém.

S ohledem na výše uvedené je cílem práce zevrubný přehled o problematice nečinnosti správních orgánů, se zaměřením na možnosti jejího řešení, tedy primárně na opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu. Úvodní kapitola práce, členěná do čtyř kapitol, spočívá v teoretickém vymezení nečinnosti správního orgánu. Druhá kapitola je zaměřena na nečinnost správního orgánu v návaznosti na lhůty obsažené ve správním řádu. Třetí kapitola rozvádí jednotlivá opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu. Stěžejní, čtvrtá kapitola práce se věnuje rozboru konkrétního případu nečinnosti správního orgánu v žádosti o vydání deklaratorního rozhodnutí s popisem možných řešení a se zhodnocením postupu tohoto správního orgánu s ohledem na postup stanovený zákonem.

Cílem práce je zhodnocení a popis současné právní úpravy opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu a možnost jejich uplatnění ve vztahu ke konkrétnímu správnímu řízení. Jak je zřejmé, již z obsahu kapitol, do kterých je práce členěna, práce je zpracována především za použití deskriptivní metody, která převažuje v prvních třech kapitolách, a analytické metody, jejíž použití dominuje ve čtvrté kapitole práce.

1. (Nezákonná) nečinnost správních orgánů

1.1. Pojem nezákonné nečinnosti správních orgánů

Definice nečinnosti správních orgánů činila až do nedávna obtíže. Tato skutečnost vyplývala právě z negativního vymezení nečinnosti, což je v příkrém rozporu s podstatou veřejné správy, která je založena na aktivní činnosti sledující dosažení určených cílů.¹ Pro definování veřejné správy je však primární její aktivní charakter. Veřejná správa vždy představuje určité aktivní jednání, záměrnou, cílevědomou činnost.² Zpravidla je uváděno, že právě negativní charakter nečinnosti je důvodem proč nečinnost veřejné správy, přestože představovala a představuje závažný problém, vždy zůstávala stranou zájmu převážné části odborné veřejnosti.

Je nutné uvést, že ne každá nečinnost správních orgánů je nezákonná. Správní orgán má v některých zákonem definovaných případech možnost v mezích svého správního uvážení něco učinit, či neučinit. V případě, kdy je tedy nečinnost výsledkem zákonem zakotveného oprávnění správního orgánu, majícího původ ve správním uvážení správního orgánu, jedná se o činnost zákonem předvídanou a tolerovanou, a o případné nezákonnosti takovéto nečinnosti nemůže být řeč. Kateřina Frumarová uzavírá, že o nezákonnou nečinnost se jedná v případech, kdy právní normy stanoví povinnost správnímu orgánu konat a správní orgán zůstává v rozporu s normou nečinný, a dále i za situace, kdy je správní orgán sice právní normou oprávněn ke správnímu uvážení, zda bude činný či nečinný, nicméně jeho nečinnost není výsledkem jím skutečně realizované správní úvahy.³ Dle Ústavního soudu představuje „*nezákonnou nečinnost absence ex lege předvídaného jednání.*“⁴ Pro vyloučení pochybností a postavení najisto uvádím, že předmětem této práce je právě nezákonná nečinnost, která je pro určité zjednodušení dále označována pouze za nečinnost.

1.2. Druhy a příčiny nečinnosti správních orgánů

„Z šetření veřejného ochránce práv vyplývá, že nečinnost je nejčastějším pochybením v praxi úřadů. Forem nečinnosti je celá řada a její příčiny často leží v nedokonalosti právní úpravy, která způsobuje nejistotu u úřadů, jak správně procesně či hmotně-právně postupovat, nebo která neobsahuje účinné prostředky obrany před nečinností, či zakládá negativní

¹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Linde, 2012. s. 34.

² Tamtéž s. 34.

³ Tamtéž s. 37.

⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2003, sp. zn. IV.ÚS 690/01

kompetenční konflikty.“⁵ Příčiny nečinnosti správních orgánů lze dělit na příčiny subjektivní, mající původ ve vůli oprávněné úřední osoby vedoucí konkrétní správní řízení, kdy se typicky může jednat o laxnost, lenost, neochotu, případně i o neznalost práva či nezkušenost v rozhodování, a dále na příčiny objektivní, které mohou být vyvolány problematickou vnitřní organizací správního orgánu, či jeho nedostatečným personálním, případně technickým vybavením, avšak ani tyto příčiny nemohou být omluvitelné v demokratickém právním státě. Tuto skutečnost judikoval i Ústavní soud, dle kterého *„je třeba zdůraznit, že na občany nelze v žádném případě přenášet technickoorganizační problémy státních orgánů, zejména má-li to za následek porušení jejich základních ústavních práv.“*⁶

Stejně jako lze rozlišovat dvě základní formy příčin nečinnosti správních orgánů, lze rozlišovat dvě základní formy nečinnosti správních orgánů, kterými jsou průtahy a absolutní nečinnost. Průtahy představují situaci, kdy správní orgán koná jednotlivé úkony, které jsou mu uloženy právním předpisem, ale nečiní je ve lhůtách, které jsou pro ně stanovené právním předpisem.⁷ Průtahy představují méně závažnou formou nečinnosti správních orgánů, kterou účastník řízení nemusí ani zaznamenat, a to z toho důvodu, že taková situace je natolik častá, že se již stává běžným standardem. Druhou, závažnější formou nečinnosti správních orgánů představuje absolutní nečinnost, tedy *„situace, kdy správní orgán, ačkoliv je povinen konat, nekoná, a to ani ve lhůtě ani po lhůtě stanovené pro toto konání (správní orgán tedy buď řízení vůbec nezahájí anebo v případě již zahájeného řízení, v něm nepokračuje).“*⁸

Je zřejmé, že výskyt nezákonné nečinnosti ve veřejné správě je nežádoucím jevem a je nutné činit nezbytné kroky k odstranění jeho příčin (a to jak objektivních, tak subjektivních). V případě objektivních příčin nečinnosti správních orgánů se dle veřejného ochránce práv jedná o *„výzvu pro akademickou obec, která by měla definovat, jakých změn je třeba, aby se nositelé subjektivních veřejných práv domohli zahájení řízení, jednotlivých úkonů a vydání správních rozhodnutí ve lhůtách, které odpovídají jejich právu na přiměřenou délku řízení.“*⁹

⁵ Veřejný ochránce práv. Nečinnost ve veřejné správě, Pozvánka [online]. [cit. 25.3.2018]. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Konference/Kromeriz_2011-ramcovy_program.pdf>.

⁶ náleží Ústavního soudu ze dne 12. 1. 1999, sp. zn. I. ÚS 209/98

⁷ PRŮCHA, Petr, 2015. *Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1. 6. 2015. 2. aktualizované a doplněné vydání.* Praha: Leges. s. 296.

⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy.* Praha: Linde, 2012. s. 38.

⁹ Veřejný ochránce práv. Nečinnost ve veřejné správě, Pozvánka [online]. [cit. 25.3.2018]. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Konference/Kromeriz_2011-ramcovy_program.pdf>.

Nečinnost správních orgánů představuje závažný problém pro účastníky správních řízení, a to bez ohledu na to, zda je se jedná o absolutní nečinnost, či průtahy v řízení, a rovněž bez ohledu na to, zda je nečinnost správního orgánu způsobena subjektivními důvody u oprávněné úřední osoby, či objektivními důvody na straně správního orgánu. Z tohoto důvodu správní řád obsahuje celou řadu ustanovení a institutů, jejichž bezprostředním účelem je předcházet nečinnosti správních orgánů. Jedním z těchto institutů je právě institut lhůt, o kterém bude pojednáno dále.

1.3. Nečinnost, základní zásady správního řízení a principy dobré správy

Jak bylo uvedeno výše, nečinnost správních orgánů představuje závažný problém pro účastníky správních řízení. Vedle této skutečnosti však nečinnost současně znamená, že správní orgán, který je nečinný porušuje základní zásady činnosti správních orgánů vyjádřené v úvodních ustanoveních správního řádu. Nečinnost koliduje se zásadou legality, zásadou rychlosti, zásadou veřejné správy jako služby veřejnosti a v neposlední řadě i se zásadou legitimního očekávání.

Kolize se základními zásadami činnosti správních orgánů představuje i kolizi s principy dobré správy. Principy dobré správy představují souhrn požadavků na činnost a chování orgánů veřejné správy, které sice nevyplývají ze zákona, ale přesto mohou být po orgánech veřejné správy vyžadovány jako jakési implicitní požadavky kladené na provádění správy věcí veřejných nad rámec zákona.¹⁰

Pro veřejnou správu v České republice je pojem principů dobré správy poměrně novým, přičemž průkopníkem v této oblasti je Veřejný ochránce práv, který se jako první pokusil o definici principů dobré správy v rámci České republiky. Jeho aktivita byla vyvolána tím, že mu zákonodárce „výslovně uložil, aby interpretoval a vážil, do jaké míry jednání orgánů, vůči kterým může ochránce uplatňovat svoji působnost, ale i chování jejich jednotlivých úředníků, odpovídá principům dobré správy (.....), přičemž s definicí principů dobré správy se již zákonodárce neobtěžoval.“¹¹

10 ČERNÍN, Karel. Principy dobré správy definované veřejným ochráncem práv.

In HRABCOVÁ (ed). *Principy dobré správy*. Brno: Masarykova univerzita pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2006. s. 11.

11 MOTEJL, Otakar. Několik slov k zahájení konference.

In HRABCOVÁ (ed). *Principy dobré správy*. Brno: Masarykova univerzita pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2006. s. 7.

Veřejný ochránce práv definoval deset principů dobré správy, mezi které zahrnul i včasnost, což je princip, který „zavazuje úřad vyřídit každé podání osoby v rozumném a přiměřeném čase bez zbytečných průtahů, případně vyrozumět osobu o důvodech prodlevy a předpokládaném termínu vydání rozhodnutí. Pokud může mít rozhodnutí úřadu vliv na výsledek jiného řízení, snaží se úřad rozhodnout ještě před ukončením tohoto jiného řízení. U řízení zahajovaných z vlastního podnětu zahájí úřad řízení neodkladně poté, jakmile se dozví o důvodu pro jeho zahájení a dokončí ho v takovém čase, aby bylo plně dosaženo jeho účelu.“¹²

Rozbor principů dobré správy, návaznosti na základní zásady činnosti správních orgánů a prostředky ochrany před nečinností, překračuje rámec této bakalářské práce, a s ohledem na tuto skutečnost nebude dále podrobně rozebírán.

¹²ČERNÍN, Karel. Souhrn hlavních principů dobré správy. In HRABCOVÁ (ed). *Principy dobré správy*. Brno: Masarykova univerzita pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2006. s. 15.

2. Lhůty

Právní úprava institutu lhůt je jedním ze základních prostředků ochrany před nečinností správních orgánů. Institut lhůt je i projevem jedné ze základních zásad činnosti správních orgánů zakotvené ve správním řádu, a to zásady rychlosti, uvedené v ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu, dle kterého *„správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů, přičemž nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností.“*¹³

Zavedení institutu lhůt do správního řádu představuje posílení postavení účastníka řízení, spočívající v existenci preventivního prostředku, který má účastníka chránit dříve, než k nečinnosti správního orgánu dojde. Lhůty jsou tedy prostředkem k zabránění vzniku nečinnosti, a to od zahájení řízení až po vydávání rozhodnutí.

Za zásadní se dá označit funkce lhůt v případě, kdy již dojde ke vzniku nečinnosti, když v takovém případě právní úprava lhůt umožňuje přesné zjištění okamžiku, kdy nečinnost vznikla, přičemž tento okamžik je významný pro možnost uplatnění ochrany proti nečinnosti, když (úspěšně) dovolávat se ochrany proti nečinnosti správního orgánu je možné až poté, co je správní orgán nečinný.

2.1. Lhůty pro vydání rozhodnutí dle správního řádu

Lhůty pro vydání rozhodnutí stanovené ve správním řádu představují pravděpodobně nejvýznamnější typ lhůt, které správní řád obsahuje. Úpravu lhůt pro vydání rozhodnutí nalezneme v ustanovení § 71 správního řádu. Ustanovení § 71 správního řádu upravující lhůty pro vydání rozhodnutí se uplatní nejen v případě řízení v prvním stupni, ale rovněž i v řízení odvolacím. Dále je nutné doplnit, že *„lhůty pro rozhodnutí upravené ve správním řádu se použijí i v těch případech, kdy zvláštní právní úprava upravující některý druh zvláštního správního řízení neobsahuje výslovnou úpravu lhůt a zároveň je splněna podmínka, že užití správního řádu není zvláštním právním předpisem výslovně vyloučeno.“*¹⁴

Základním pravidlem obsaženým v ustanovení § 71 odst. 1 správního řádu je, že *„správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu.“*¹⁵ Obecné pravidlo

¹³ § 6 odst. 1 správního řádu

¹⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Linde, 2012. s. 58.

¹⁵ § 71 odst. 1 správního řádu

určující, že správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu je projevem a vyjádřením zásady rychlosti zakotvené v ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu. Osobně považuji toto základní pravidlo pro vydání rozhodnutí za zcela zásadní, v praxi správních orgánů však v zásadě zcela opomíjené, což může být způsobeno tím, že s vyjádřením lhůty termínem bez zbytečného odkladu, tedy neurčitým právním pojmem, správní orgány neumí pracovat, a automaticky mají za to, že lhůta pro vydání rozhodnutí je 30 dnů, bez ohledu na jednoduchost projednávané věci. V této věci je přiléhavé citovat rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 30.7.2015, sp. zn. 30 Cdo 530/2014, ve kterém se uvádí, že „*lhůta bez zbytečného odkladu přímo neurčuje, v jakém konkrétním časovém okamžiku je třeba konat. Nemusí nutně znamenat, že je třeba konat ihned, na druhou stranu u jakéhokoliv odkladu konání, který nastane, je třeba vždy v každém jednotlivém případě zjistit, zda se nejedná o odklad zbytečný, a to s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem daného případu*“¹⁶, ze kterého je zřejmé, že lhůtu bez zbytečného odkladu je podle judikatury nutné počítat na dny, maximálně na týdny, a to v závislosti na okolnostech konkrétního případu.

Vedle výše uvedeného základního pravidla určujícího lhůtu pro vydání rozhodnutí má zásadní význam i pravidlo vyjádřené v ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu, dle kterého „*pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení,*“¹⁷ přičemž správní řád dále v tomto ustanovení taxativně stanoví z jakých důvodů a o jakou dobu lze lhůtu pro vydání rozhodnutí prodloužit.

V případech, že není možné vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu, je možné 30 denní lhůtu pro vydání rozhodnutí prodloužit až o dobu dalších 30 dnů, *jestliže je zapotřebí nařídít ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvláště složitý případ.*¹⁸ Definici „zvláště složitý případ“ správní řád neobsahuje, obecně však lze předpokládat, že se jedná o řízení, ve kterém je potřeba provést větší množství důkazů či vyhodnotit mnoho podkladů pro rozhodnutí.¹⁹

Lhůtu 30 dnů pro vydání rozhodnutí je rovněž možné prodloužit o dobu „*nutnou k provedení dožádání podle § 13 odst. 3 správního řádu, ke zpracování znaleckého posudku nebo*

¹⁶ § rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 30.7.2015, sp. zn. 30 Cdo 530/2014

¹⁷ § 71 odst. 3 správního řádu

¹⁸ § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu

¹⁹ JEMELKA, L., a kol. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 292.

k doručení písemnosti do ciziny.“²⁰ U těchto případů, na rozdíl od případů uvedených v předcházejícím odstavci, kdy dochází k prodloužení doby pro vydání rozhodnutí vždy maximálně o 30 dnů, správní řád explicitně neurčuje maximální délku doby, o kterou se prodlužuje lhůta pro vydání rozhodnutí, a to vzhledem ke skutečnosti, že nelze předem přesně určit, jaká doba bude provedení těchto úkonů nezbytná, a lhůta pro vydání rozhodnutí se tedy prodlouží o dobu nezbytnou k provedení těchto úkonů.

Důvody pro prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí uvedené v ustanovení § 71 odst. 3 písm. a), b) se mohou za určitých podmínek překrývat nebo doplňovat, nastanou-li současně, případně postupně.²¹ Může jít například o situaci, kdy se v řízení, v němž je nutné nařídit místní šetření, se u toho místního šetření zjistí potřeba opatřit znalecký posudek. V takovém případě se lhůta pro vydání rozhodnutí, která by jinak činila maximálně 60 dnů, prodlouží o dobu nezbytně nutnou ke zpracování znaleckého posudku, avšak pouze za předpokladu že důvody pro opatření znaleckého posudku nebyly správnímu orgánu známi již dříve, například krátce po zahájení řízení.

Pro počítání lhůt má rovněž zásadní význam skutečnost, v kterém okamžiku lhůta pro vydání rozhodnutí začíná běžet, v kterém okamžiku běh této lhůty končí, jakož rovněž i to, zda s některými skutečnostmi zákon spojuje následek v podobě přerušení či stavení běhu lhůty. Běh lhůty pro vydání rozhodnutí začíná zahájením řízení a končí vydáním rozhodnutí. Řízení o žádosti je zahájeno dnem, kdy žádost došla věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. *„Řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi. Jestliže je v řízení z moci úřední více účastníků uvedených v § 27 odst. 1 správního řádu, má pro zahájení řízení význam oznámení o zahájení řízení prvním z nich.“*²²

Běh lhůty pro vydání rozhodnutí končí, jak je již uvedeno výše vydáním rozhodnutí, přičemž vydáním rozhodnutí se dle ustanovení § 71 odst. 2 správního řádu „rozumí

²⁰ § 71 odst. 3 písm. b) správního řádu

²¹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Linde, 2012. s. 55.

²² § 46 odst. 1), 2) správního řádu

a) předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám; na písemnosti nebo poštovní zásilce se tato skutečnost vyznačí slovy: "Vypraveno dne:",

b) ústní vyhlášení, pokud má účinky oznámení (§ 72 odst. 1),

c) vyvěšení veřejné vyhlášky, je-li doručováno podle § 25,

d) poznamenání usnesení do spisu v případě, že se pouze poznamenává do spisu, nebo

e) odeslání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí do datové schránky kontaktního místa veřejné správy k postupu podle § 19 odst. 3; na písemnosti se tato skutečnost vyznačí slovy: „Vypraveno dne:“.“²³

V případě, že dojde k marnému uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, správní orgán je nečinný, a účastník řízení se může úspěšně domáhat učinění opatření proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu ustanovení § 80 správního řádu. „Nedodržení lhůt pro vydání rozhodnutí správním orgánem se však nemůže nemůže dovolávat ten účastník, který jej způsobil.“²⁴

S během lhůt pro vydání rozhodnutí dále souvisí dvě specifické situace, které mají za následek, že lhůty pro vydání rozhodnutí po dobu jejich trvání neběží. První situací je přerušování řízení, v jehož případě „lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci přestává běžet již dnem, kdy nastal některý z důvodů uvedených v § 64 odst. 1, a neskončí dříve než 15 dnů ode dne, kdy přerušování řízení skončilo.“²⁵ Druhou situací představuje tzv. „stavění lhůty“, které je mimo jiné zakotveno v ustanovení § 71 odst. 4 správního řádu, jež stanoví, že „po dobu nezbytnou k opatření údajů podle § 6 odst. 2 lhůty pro vydání rozhodnutí neběží.“²⁶ Na rozdíl od přerušování řízení, v případě stavění lhůty správní řád explicitně nestanoví počátek ani konec „stavění lhůty“, přičemž tato doba bude vždy záviset na charakteru a rozsahu údajů, které musí správní orgán opatřit a o délce jejího trvání musí správní orgán účastníka řízení na jeho žádost vyrozumět.²⁷

²³ § 71 odst. 2 správního řádu

²⁴ § 71 odst. 2 správního řádu

²⁵ § 65 odst. 1 správního řádu

²⁶ § 71 odst. 4 správního řádu

²⁷ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Linde, 2012. s. 57.

3. Opatření proti nečinnosti dle ustanovení § 80 správního řádu

Opatření proti nečinnosti obsažená v ustanovení § 80 správního řádu představují základní a zcela zásadní úpravu ochrany účastníků řízení proti případné nečinnosti správního orgánu. „Ustanovení § 80 správního řádu se v souladu s ustanovením § 6 odst. 1 správního řádu vztahuje na jakékoliv postupy a úkony správních orgánů, na které se vztahuje správní řád.“²⁸ Ochrana, kterou ustanovení před nečinností poskytuje, je tedy využitelná vždy když správní orgán nečiní úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena. Ochrana před nečinností správního orgánu je poskytována jak z úřední povinnosti, tak na žádost účastníka správního řízení, přičemž bez ohledu na tuto skutečnost je k realizaci opatření proti nečinnosti vždy příslušný správní orgán bezprostředně nadřízený správnímu orgánu, který je nečinný.

3.1. Opatření proti nečinnosti realizovaná z úřední povinnosti

Ochrana proti nečinnosti z moci úřední je poskytována nadřízenými správními orgány, které by měly v rámci své dozorové pravomoci nastavit takový systém fungování, který by jim umožňoval průběžnou kontrolu nad dodržováním zákonných lhůt, a v případě, že dochází k nečinnosti, zajišťoval včasné zjištění takové skutečnosti, když ustanovení § 80 odst. 1), 2) správního řádu stanoví za jakých situací musí nadřízený správní orgán učinit opatření proti nečinnosti, a v případě že tuto povinnost uloženou mu zákonem nesplní, může být sám nečinný.

Povinnost nadřízeného správního orgánu považují za poměrně problematickou, a to s ohledem na skutečnost, že nadřízený orgán má povinnost učinit opatření proti nečinnosti až v okamžiku, kdy se o nečinnosti dozví. Problematicčnost spočívá v tom, že nadřízený správní orgán nemá explicitně zákonem stanovenou povinnost k průběžné kontrole dodržování lhůt podřízenými správními orgány. Radek Ondruš tuto povinnost dovozuje ze zásady dobré správy, ve které je implikována rovněž povinnost nadřízených orgánů vytvořit systém kontroly, ve kterém podřízené správní orgány mají povinnost předkládat všechna řízení, ve kterých nedodrží lhůtu pro vydání rozhodnutí, přičemž taková povinnost může být podřízeným správním orgánům uložena například interními normativními akty.²⁹ Rovněž V. Sládeček řadí opatření proti nečinnosti mezi specifické dozorčí prostředky, když jejich zvláštnost spatřuje v tom, že nesměřují proti správnímu aktu, ale proti nečinnosti správního orgánu.³⁰ S uvedeným názorem

²⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Linde, 2012. s. 73.

²⁹ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád*. Praha: Linde, 2005, s. 262.

³⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo. 2. vydání*, Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009. s. 139.

lze souhlasit, domnívám se však, že upravovat povinnost, která by mohla být upravena komplexně pro všechny činnosti dle správního řádu, vydáváním interních normativních aktů není příliš efektivní řešení. V době elektronizace veřejné správy by nemělo být problém vytvořit jakýsi elektronický rejstřík probíhajících řízení, do kterého by všechny správní orgány byly povinny zapisovat údaje o jimi vedených správních řízeních, byť například pouze pod číslem jednacím a v anonymizované verzi, s uvedením okamžiku zahájení řízení, a lhůty pro vydání rozhodnutí, včetně případných důvodů pro jejich prodloužení. Nadřízený správní orgán by měl vždy nastaven přístup k řízením vedeným jemu podřízenými správními orgány, přičemž pro případ, že z rejstříku zjistí nečinnost podřízeného správního orgánu, měl by rovněž povinnost postup tohoto správního orgánu přezkoumat a učinit opatření proti nečinnosti.

Jak již bylo uvedeno, ustanovení § 80 správního řádu obsahuje dva případy, ve kterých musí nadřízený správní orgán učinit opatření proti nečinnosti obligatorně. První případ, ve kterém má nadřízený správní orgán povinnost zasáhnout je situace, kdy příslušný správní orgán nevydá rozhodnutí ve věci samé v zákonem stanovené lhůtě.³¹ Druhý případ představuje situace, ve které podřízený správní orgán „*nezahájí řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední.*“³²

Posledním případem, ve kterém může nadřízený správní orgán učinit opatření proti nečinnosti z úřední povinnosti je situace, „*kdy je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo zahájit řízení z moci úřední anebo v řízení řádně pokračovat.*“³³

V případě této třetí situace je zřejmé, že se od prvních dvou situací zásadně liší. Odlišnost spočívá ve fakultativnosti tohoto opatření ze strany nadřízeného správního orgánu. Správní orgán tedy v tomto případě nemá správním řádem stanovenou povinnost učinit opatření proti nečinnosti, ale pouze možnost, přičemž to, zda využije tohoto svého práva závisí výlučně na jeho správním uvážení.

³¹ § 80 odst. 1 správního řádu

³² § 80 odst. 2 správního řádu

³³ § 80 odst. 3 správního řádu

3.2. Opatření proti nečinnosti správního orgánu realizovaná na žádost účastníka správního řízení

Jak je již uvedeno výše, opatření proti nečinnosti může být realizováno i na základě žádosti účastníka správního řízení, což vyplývá z ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu, dle kterého „*po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník.*“³⁴ Je zřejmé, že ustanovení zakotvující právo účastníka řízení požádat o uplatnění opatření proti nečinnosti je poměrně strohé, když nestanoví, jaké by měla mít žádost náležitosti, ani jakému správnímu orgánu by měla být adresována. V případě určení, kterému orgánu žádost směřovat panuje v právní teorii shoda, že žádost lze podat jak u správního orgánu, který je nečinný, tak u správního orgánu, který je mu nadřízen, přičemž jako praktičtější a efektivnější se jeví právě druhá možnost, tedy podání žádosti u nadřízeného správního orgánu.³⁵

Složitější je poté situace v případě náležitostí žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, respektive zejména určení, čeho se lze touto žádostí domáhat, zda pouze učinění jakéhokoliv opatření proti nečinnosti, jehož volba bude na nadřízeném správním orgánu, či již přímo konkrétního opatření, které se z určitých důvodů žadateli hodí nejvíce. Dle J. Vedrala se na žádost vztahuje ustanovení § 45 odst. 1 správního řádu, a to včetně uvedení toho čeho se žadatel domáhá, a v žádosti by mělo být uvedeno konkrétní opatření, jehož uplatnění je účastníkem po správním orgánu požadováno.³⁶ Totožný názor zastává P. Kolman, dle kterého je správní orgán žádostí vázán, a nemůže se od ní odchýlit ani na základě vlastního správního uvážení.³⁷ Naopak dle V. Sládečka žádost představuje kvalifikovaný podnět, který může obsahovat návrh účastníka na učinění konkrétního opatření, tento návrh však není pro žádost obligatorní, a správní orgán takovým návrhem není vázán, a na základě vlastní správní úvahy pak může dle konkrétních okolností zvolit nejpřílehavější opatření. Na základě podnětu dle V. Sládečka dochází k zahájení řízení ex offio jehož výsledkem je vydání usnesení o učinění konkrétního opatření proti nečinnosti, či v případě, že správní orgán žádosti nevyhoví vydání usnesení o zamítnutí žádosti.³⁸ K názoru, že účastník řízení nemá nárok na to, aby mu ochrana

³⁴ § 80 odst. 3 správního řádu

³⁵ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Linde, 2012. s. 78.

³⁶ VEDRAL, Josef. *Správní řád - komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 701.

³⁷ KOLMAN, Petr. *Ochrana před nečinností*

ve správním řízení [online]. Právní rádce, 19. prosince 2008 [cit. 23.3.2018]. Dostupné na

<http://pravniradce.ihned.cz/c4-10077470-31790190-F00000_d-ochrana-pred-necinnosti-ve-spravnim-rizeni>.

³⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Nečinnost správního orgánu a návaznost soudní ochrany*. Správní právo. 2007, ročník 40, číslo 6, s. 397.

byla poskytnuta tak, jak ji ve své žádosti požaduje se ztotožňuje rovněž Kateřina Frumarová.³⁹ Osobně bych se de lege ferenda přikláněla k takovému řešení této problematiky, ve kterém bude zachováno právo, nikoliv však povinnost, účastníka řízení požadovat uplatnění konkrétního opatření proti nečinnosti, přičemž v případě, že účastník bude požadovat uplatnění konkrétního opatření proti nečinnosti, měl by být tímto správní orgán vázán, s výjimkou situací, kdy správní orgán na základě okolností případu zjistí, že učinění požadovaného opatření je v rozporu se zájmy dalších účastníků řízení, přičemž v takovém případě by správní orgán návrhem vázán nebyl a volba konkrétního opatření by podléhala jeho správní úvaze.

3.3. Jednotlivá opatření proti nečinnosti zakotvená ve správním řádu

Ustanovení § 80 správního řádu neupravuje pouze situace, za kterých má nadřízený správní orgán povinnost či případně oprávnění k uplatnění opatření proti nečinnosti, a situace kdy může o uplatnění opatření proti nečinnosti žádat účastník řízení, ale rovněž taxativně stanoví čtyři typy opatření proti nečinnosti. Jedná se o příkaz, atrakci, delegaci a prolongaci.

Příkazem může nadřízený správní orgán „*příkázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí.*“⁴⁰

Druhým opatřením proti nečinnosti je atrakce, což znamená, že nadřízený správní orgán usnesením převezme věc a rozhodne namísto nečinného správního orgánu. Tímto se nadřízený správní orgán dostává do postavení podřízeného správního orgánu. Rozhodnutí, které následně ve věci vydá nadřízený správní orgán je rozhodnutím prvostupňovým a o případném opravném prostředku tedy bude rozhodovat další, jemu nadřízený orgán.⁴¹

Dalším opatřením, které může nadřízený správní orgán v případě nečinnosti uplatnit představuje delegace. Delegace znamená, že nadřízený správní orgán pověří vedením řízení jiný správní orgán ve svém obvodu. Delegace a atrakce tak představují řešení, jehož podstatou je změna místně příslušného správního orgánu, což je i důvodem proč tyto dvě opatření nemohou být použita „*vůči orgánům územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti.*“⁴²

³⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Linde, 2012. s. 80.

⁴⁰ § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu

⁴¹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Linde, 2012. s. 81.

⁴² § 80 odst. 5 správního řádu

Posledním opatřením proti nečinnosti je prolongace neboli oprávnění nadřízeného správního orgánu „*přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, lze-li důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci, a je-li takový postup pro účastníky výhodnější; přitom přihlíží ke lhůtám uvedeným v § 71 odst. 3.*“⁴³

Pokud jde o formu, ve které nadřízený správní orgán opatření proti nečinnosti činí, představuje příkaz neformální jednání, kdy nadřízený správní orgán nevydává žádné usnesení ani rozhodnutí, když příkaz je projevem vnitřního vztahu mezi orgány veřejné správy, na rozdíl od atrakce, delegace, a prolongace, které mají vždy formu usnesení.

Závěrem této kapitoly je nutné upozornit, že nadřízený správní orgán může vedle některého z výše uvedených opatření proti nečinnosti současně použít i jiných prostředků nápravy, přičemž v závislosti na intenzitě a důvodech nečinnosti se může jednat například o prostředky pracovně právní, či v krajním případě i prostředky trestně právní.⁴⁴

⁴³ § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu

⁴⁴ KOLMAN, Petr. Vybrané aspekty ochrany před nečinností ve správním procesu.

In KADEČKA a kol. (ed). *Nečinnost ve veřejné správě*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012. s. 79.

4. Kazuistická studie

Jak jsem uvedla již v úvodu, stěžejní část mé práce bude spočívat v kazuistické studii správního řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí. Pro studii jsem si vybrala správní řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí dle ustanovení § 142 správního řádu ve vazbě na zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Předmětem řízení byla, respektive je, když k dnešnímu dni řízení není pravomocně ukončeno, deklarace skutečnosti, že na pozemku p.č. (.....) v k.ú. Trojanovice se nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Studie je zaměřena na zhodnocení postupu věcně a místně příslušného silničního správního úřadu ve vztahu k dodržování lhůt stanovených správním řádem pro vydání rozhodnutí, případně k provedení jiných úkonů správního orgánu, a následně v případě identifikace nečinnosti správního orgánu k možnosti uplatnění opatření proti nečinnosti správního orgánu.

4.1. Zahájení řízení a procesní postup správního orgánu

Dne 16.10.2015 požádali žadatelé Z. Městský úřad ve Frenštátu pod Radhoštěm, jako silniční správní úřad, o vydání deklaratorního rozhodnutí dle ustanovení § 142 správního řádu, že na pozemku p.č. (.....) v k.ú. Trojanovice se nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Městský úřad ve Frenštátu pod Radhoštěm vzhledem ke své místní nepříslušnosti žádost postoupil místně příslušnému silničnímu správnímu úřadu, kterým je Obecní úřad obce Trojanovice (dále jen „**Správní orgán**“), kterému byla žádost doručena dne 22.10.2015.

Správní orgán žádost přijal a dne 2.11.2015 vyzval žadatele Z. k odstranění vad žádosti, které měly spočívat v neuhrazeném správním poplatku.

Přípisem ze dne 7.12.2015 Správní orgán oznámil účastníkům řízení, že v návaznosti na uhrazení správního poplatku bylo dne 12.11.2015 zahájeno řízení o žádosti žadatelů Z., přičemž účastníkům řízení současně oznámil nařízení ústního jednání spojeného s místním šetřením, a to na den 13.1.2016.

Přípisem ze dne 8.2.2016 Správní orgán informoval účastníky o ukončení dokazování, a poskytl jim lhůtu pro seznámení s podklady pro rozhodnutí a vyjádření k těmto podkladům, a to do 26.2.2016.

Dne 18.3.2016 Správní orgán vydal rozhodnutí ve věci, proti kterému však byly podány čtyři odvolání. V návaznosti na podané odvolání Správní orgán vyzval účastníky řízení k vyjádření k podaným odvoláním, k čemuž jim poskytnul lhůtu 10 dnů od doručení výzvy.

Dne 30.5.2016 byla odvolání, spolu s celým spisem a vyjádřeními k odvolání postoupena nadřízenému správnímu orgánu, a to Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje, který rozhodnutí Správního orgánu dne 21.7.2016 zrušil a věc mu vrátil k novému projednání, když důvodem pro zrušení rozhodnutí byla skutečnost, že Správní orgán jednomu účastníkovi řízení neposkytl možnost seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí před rozhodnutím ve věci.

Po zrušení rozhodnutí Správní orgán dne 23.8.2016 oznámil účastníkům řízení pokračování v řízení po zrušení rozhodnutí odvolacím orgánem, s vyjádřením možnosti seznámení se spisovým materiálem.

Dále Správní orgán neučinil žádný úkon, a to až do 25.5.2017, kdy účastníkům řízení oznámil ukončení dokazování, a poskytl možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí a případně se k nim vyjádřit. Této možnosti využil pouze jeden účastník řízení, přičemž ve svém vyjádření nenavrhl doplnění dokazování o další důkazy.

Od 25.5.2017, až do dnešního dne, tj. 24.3.2018 Správní orgán neučinil žádný úkon, ani nevydal rozhodnutí ve věci.

4.2. Zhodnocení procesního postupu v návaznosti na dodržování lhůt

Zhodnocení dodržování lhůt v řízení rozdělím do tří fází. První Fáze bude představovat fázi od okamžiku zahájení řízení do vydání rozhodnutí, druhá fáze bude zaměřena na průběh odvolacího řízení, a třetí fáze poté bude rozebírat činnost Správního orgánu od vydání rozhodnutí odvolacího správního orgánu až do současnosti.

Pro hodnocení procesního postupu Správního orgánu je nejprve nutné vyhodnotit okolnosti případu a určit lhůtu, ve které mělo dojít k vydání rozhodnutí. V případě tohoto řízení je dle mého názoru správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, přičemž vzhledem k nutnosti nařídit ústní a místní šetření, a dále vzhledem k tomu, že právní úprava veřejně přístupných komunikací je velmi složitá a bohatě dotvářena judikaturou, tedy i každý jednotlivý případ, tento nevyjímaje, bude zpravidla zvláště složitý, a to nejenom pro Správní orgán, je nutné k uvedené lhůtě připočítat dobu až dalších 30 dnů. Vzhledem k tomu, že prodloužení o 30 dnů platí pro všechny důvody pro prodloužení společně, je tato doba připočítána pouze jednou. Lze tak uzavřít, že Správní orgán měl rozhodnutí ve věci vydat do 60 dnů od zahájení řízení.

První fáze hodnoceného postupu začíná okamžikem zahájení řízení. Jak již bylo uvedeno žádost žadatelů Z. byla Správnímu orgánu doručena dne 22.10.2015, přičemž za tento den je v souladu s ustanovením § 44 odst. 1 správního řádu nutno považovat za okamžik zahájení řízení. Správní orgán se však dopustil pochybení hned při určení okamžiku zahájení řízení, které dle něj bylo zahájeno až dnem uhrazení správního poplatku, kterým je podání žádosti zatíženo. Správní orgán tak nesprávně žadatele Z. vyzval výzvou ze dne 2.11.2015 k odstranění vad žádosti, přičemž ve výzvě Správní orgán nespécifikoval žádné vady podané žádosti, ale toliko žadatele Z. vyzval k zaplacení správního poplatku. Teprve po uhrazení správního poplatku Správní orgán učinil další úkon, když dne 7.12.2015 Správní orgán oznámil zahájení řízení o žádosti všem jemu známým účastníkům, přičemž je současně informoval o nařízení ústního jednání spojeného s místním šetřením, a to na den 13.1.2016.

Z výše uvedeného vyplývá, že Správní orgán byl nečinný, respektive v řízení jeho vinou vznikají průtahy hned od počátku. O řízení, které bylo zahájeno dne 22.10.2015 informoval účastníky tohoto řízení až oznámením ze dne 7.12.2016, tedy až po uplynutí 45 dnů od skutečného okamžiku zahájení řízení. Správní řád však Správnímu orgánu v § 45 odst. 1 správního řádu stanoví povinnost bez zbytečného odkladu o zahájení řízení uvědomit všechny jemu známé účastníky, přičemž dobu 45 jistě nelze hodnotit jako bez zbytečného odkladu. Lhůta bez zbytečného odkladu je neurčitým pojmem, a v tomto případě by dle mého názoru měla být vykládána jako lhůta v řádu několika málo dnů, nejvýše však 5, když takto dlouhá lhůta musí být pro stanovení okruhu účastníků i ve složitých případech dostačující.

Za průtahy v řízení považuji rovněž skutečnost, že Správní orgán nařídil ústní jednání spojené s místním šetřením až na 13.1.2016. I s ohledem na povinnost Správního orgánu uvědomit účastníka řízení o nařízení ústního jednání s alespoň 5 denním předstihem, se jeví nařízení ústního jednání až na den 13.1.2016 za poněkud pozdní. Pokud vezmeme v potaz nutnost doručování, a 5 denní lhůtu k přípravě účastníků na ústní jednání, jeví se reálným nařizovat ústní jednání již od cca. 20. dne od odeslání oznámení o nařízení ústního jednání. V této věci se mi jeví rovněž efektivní, pokud by Správní orgán s ohledem na množství účastníků řízení (celkem 39, z toho 37 účastníků dle ust. § 27 odst. 2 správního řádu) od začátku postupoval dle § 144 správního řádu, což by znamenalo výrazné zjednodušení zejména pro doručování.

Rovněž v případě výzvy k seznámení s podklady pro rozhodnutí, kterou Správní orgán učinil dne 8.2.2016 si lze představit její dřívější učinění, když ze spisu neplyne, že by

v mezidobí od ústního jednání dne 13.1.2016 do 8.2.2016 byly shromážděny další podklady pro rozhodnutí, když spis obsahuje pouze jednotlivá vyjádření účastníků bez návrhů k doplnění dokazování. Lhůta poskytnutá k seznámení s podklady pro rozhodnutí uvedené ve výzvě Správního orgánu se jeví býti lhůtou přiměřenou, zde tedy průtahy neshledávám.

Opačně je tomu však tomu v případě období od 26.2.2016 (lhůta ve které se účastníci řízení mohli seznámit s podklady pro rozhodnutí) do 18.3.2016, kdy Správní orgán vydal rozhodnutí ve věci samé. Zde dle mého názoru došlo ke vzniku dalších průtahů v řízení, když na základě vyjádření účastníků řízení doručených Správnímu orgánu v návaznosti na seznámení s podklady pro rozhodnutí nebyly opatřeny žádné další podklady pro rozhodnutí, ale k vydání rozhodnutí Správní orgán přistoupil až po uplynutí dalších 3 týdnů, což mělo za následek vydání rozhodnutí ve věci až po téměř 5 měsících od zahájení řízení.

Lze uzavřít, že od zahájení řízení až do vydání rozhodnutí Správním orgánem docházelo v řízení k průtahům, tedy k méně závažné formě nečinnosti, Správní orgán však činil kroky směřující k vydání rozhodnutí, byť ne vždy ve lhůtách stanovených správním řádem, ale vzhledem ke složitosti předmětu řízení a personálnímu složení Správního orgánu, který je obecním úřadem obce I. stupně toho nelze oprávněné úřední osobě příliš mnoho vytknout, přestože se dopustila určitých chyb.

V druhé fázi se zaměříme na hodnocení procesního postupu odvolacího správního orgánu. Tomu byl spis postoupen Správním orgánem dne 30.5.2016 a doručen dne 1.6.2016, přičemž dle § 90 odst. 6 správního řádu tímto dne počínají odvolacímu správnímu orgánu běžet lhůty dle § 71 správního řádu.

V případě odvolacího správního orgánu dle mého názoru nejsou splněny podmínky uvedené v ustanovení § 71 odst. 3 písm. a), b). Řízení ve vztahu k odvolacímu správnímu orgánu nemůže být hodnoceno jako zvlášť složitý případ, a odvolací správní orgán tak měl o podaných odvoláních rozhodnout nejdéle do 30 dnů, což znamená nejdéle do 1.7.2016. Rozhodnutí však bylo odvolacím správním orgánem vydáno až 21.7.2016, tedy i v případě odvolacího řízení došlo k průtahům v řízení.

Jestliže ve fázi řízení od zahájení řízení do rozhodnutí Správního orgánu, a rovněž i ve fázi odvolacího řízení, došlo k průtahům řízení, poté ve fázi od vydání rozhodnutí odvolacího

správního orgánu až do současnosti je Správní orgán naprosto nečinný, přičemž zde již není na místě hovořit o průtazích v řízeních, ale spíše o absolutní nečinnosti.

Postup Správního orgánu v době od vydání rozhodnutí odvolacího správního orgánu až do současnosti, kdy jedinými úkony provedenými Správním orgánem jsou oznámení o pokračování řízení po zrušení rozhodnutí odvolacím orgánem odeslaný účastníkům dne 23.8.2016, a následně seznámení s podklady pro rozhodnutí ze dne 25.5.2017 je zcela v rozporu se správním řádem. Na seznámení s podklady pro rozhodnutí již reagoval pouze jeden účastník, který však ve svém vyjádření nenavrhuje doplnění dokazování, a ani neuvádí žádné novoty. Je zjevné, že Správnímu orgánu v současnosti nic nebrání ve vydání rozhodnutí. Takovýto stav již nelze považovat za drobné chyby oprávněné úřední osoby a méně závažné průtahy v řízení. V tomto případě se již jedná o naprostou ignoraci správního řádu a povinností oprávněné úřední osoby, a to bez ohledu na to, že Správní orgán nemá potřebné personální obsazení pro řešení záležitostí, které jsou předmětem řízení. Současný postup Správního orgánu rovněž představuje zcela nepřijatelné a flagrantní porušení základních zásad správního řízení vyjádřených ve správním řádu jakož i principů dobré správy. Pochybení shledávám rovněž na straně nadřízeného správního orgánu, který si musí být situace vědomý. O průtazích v řízení musel nadřízený správní orgán nabýt povědomí již ve fázi odvolacího řízení, a správnímu řízení tak měl věnovat zvýšenou pozornost v rámci výkonu své dozorové činnosti a ex offio přistoupit k učinění opatření proti nečinnosti.

Za současné situace je zřejmé, že již nyní jsou účastníci řízení oprávněni uplatňovat právo na náhradu nemajetkové újmy způsobené nesprávným úředním postupem představovaným průtahy řízení, jakož i celkovou nepřiměřenou délkou správního řízení. Při celkovém počtu účastníků, který dosahuje téměř čtyř desítek a částkách, které jsou obvykle v takovýchto případech vypláceny je zjevné, že souhrnná výše jen v případě nemajetkové újmy u všech účastníků přesáhne částku jednoho milionu korun, na jejíž úhradě se zprostředkovaně budou podílet všichni daňoví poplatníci.

4.3. Možnost uplatnění opatření proti nečinnosti v průběhu řízení

V průběhu řízení vedeného Správním orgánem nikdo z účastníků nepožádal o uplatnění opatření proti nečinnosti, což považuji s ohledem na délku řízení a aktuální absolutní nečinnost Správního orgánu za překvapivé. Tento fakt mne zaráží o to více, že o uplatnění opatření proti nečinnosti nepožádal ani účastník, který je v řízení zastoupen advokátem, přičemž tvrdí, že pozemek u nějž má být deklaratorně rozhodnuto, že je veřejně přístupnou účelovou komunikací je jedinou přístupovou cestou k jeho rekreačnímu objektu, a na rozhodnutí má eminentní zájem, protože do pravomocného skončení řízení se tento účastník, stejně jako všichni ostatní, nemůže domáhat případného zřízení práva nezbytné cesty, jak předpokládá občanský zákoník, respektive může se tohoto práva domáhat žalobou v řízení před soudem, řízení o takovéto žalobě by však bylo přerušeno až do pravomocného skončení správního řízení vedeného Správním orgánem.

Skutečnost, že se žádný z účastníků nedomáhá uplatnění opatření proti nečinnosti by však v tomto případě neměla hrát žádnou roli, protože nadřízený správní orgán měl v této záležitosti již konat, když již z odvolacího řízení, které u něho v této věci probíhalo mu muselo být již v době projednávání odvolání známo, že Správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě nevydá, a proto již v okamžiku kdy přistoupil ke zrušení rozhodnutí, měl učinit rovněž opatření proti nečinnosti. V tomto okamžiku by byl nejpriléhavějším opatřením pravděpodobně příkaz, kterým by uložil Správním orgánu ve věci rozhodnout do jednoho měsíce od učinění příkazu, přičemž tato lhůta se jeví dostatečnou k odstranění procesních vad, pro které bylo rozhodnutí Správního orgánu zrušeno, a k vydání nového rozhodnutí ve věci.

Příkaz se jeví být nejpriléhavějším opatřením proti nečinnosti i za současné situace, kdy Správní orgán již napravil procesní vadu, která byla důvodem pro zrušení rozhodnutí, nicméně od té doby je nečinný, přestože vydání rozhodnutí nic nebrání. V příkazu by však měla být v tomto případě stanovena k vydání rozhodnutí velmi krátká lhůta, dle mého názoru v délce maximálně 10 až 15 dnů.

Další opatření proti nečinnosti, která v současné chvíli přicházejí do úvahy jsou atrakce a delegace. Z těchto bych se výrazně přiklonila k uplatnění atrakce. Řízení by tak měl převzít Krajský úřad Moravskoslezského kraje, který je s předmětem řízení seznámen, pro řízení je vybaven odborným personálem a vydání rozhodnutí ve velmi krátké době by pro něj nemělo představovat sebemenší problém.

Naopak příliš přiléhavým řešením pro tento případ neshledávám delegaci, když správní orgán, na který by bylo řízení delegováno by jistě nebyl odborně a personálně vybaven tak jako je tomu v případě Krajského úřadu, a rovněž dosud o řízení nemá žádné znalosti, což by znamenalo nutnost detailního nastudování celého spisu, se kterým by byly pravděpodobně spojeny další průtahy v řízení.

Za naprosto nepřijatelné opatření v tomto případě považuji prolongaci, kterou by bez dalšího nadřízený správní orgán neměl ani zvažovat.

Závěr

Tématem mé bakalářské práce bylo opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Zpracování jsem rozdělila do dvou částí, přičemž první v teoretické rovině popsala problematiku právní úpravy ochrany před nečinností správních orgánů a současně poskytla pojmový základ pro druhou část práce, která se zabývala konkrétní případovou studií správního řízení, v němž byl správní orgán nečinný.

Právě na případové studii mohou snadno vyniknout teoretické poznatky, a zejména problémy mající základ v nečinnosti správních orgánů, se kterou je možné se v praxi setkat velmi často, přičemž účastníci řízení mnohdy ani nemusí tušit, že na straně správních orgánů již nastaly průtahy v řízení, jako mírnější forma nečinnosti správních orgánů.

Domnívám se, že ani sebelepší právní úprava ochrany proti nečinnosti nepřinese zlepšení situace, pokud si tento problém neuvědomí zákonodárci. Právě případová studie je typickým důsledkem situace, kdy je k vedení řízení, jehož předmětem je velmi složitá a obsáhlá problematika, určen věcně příslušný správní orgán, který pro vedení takového řízení není vybaven ani personálně, ani odborně. Stanovením věcné příslušnosti zcela neadekvátně k velikosti a odbornosti správního orgánu zákonodárci zakládá pouze budoucí problémy s nečinností, které je nutné následně řešit.

Tento postup je zcela v rozporu s obecně známou pravdou, že snadnější je problémům předcházet, než je řešit, a v kontextu případové studii by se hodilo dodat, že zcela jistě i levnější. V případě problematiky, která byla předmětem řízení v případové studii již tuto obecně známou pravdu zákonodárci pochopili, a věcnou působnost od 1.1.2016 svěřili obecním úřadům obcí s rozšířenou působností, přičemž do 31.12.2015 náležela působnost obecním úřadům obcí tzv. I. stupně. Až budoucnost ukáže, nakolik bylo toto řešení správné, a zda nebylo lepším řešením svěřit problematiku přímo do působnosti krajských úřadů.

Přes výše uvedené lze však konstatovat, že úprava ochrany před nečinností správních orgánů je komplexní a počítá s ochranou účastníků z úřední povinnosti. Takovéto zakotvení je více než důležité, a to s ohledem na skutečnost, že přes komplexnost se mi zdá úprava pro běžného účastníka správního řízení problematičtější. V celém ustanovení § 80 správního řádu je vůči účastníkovi řízení namířena toliko jediná věta, dle které se po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádostí domáhat uplatnění opatření proti nečinnosti, která zpravidla účastníkovi řízení nezastoupenému advokátem neřekne mnoho o tom, jak má žádost vypadat,

komu ji má směřovat, a co má být jejím obsahem. V tomto případě mám tedy za to, že toto ustanovení by mělo být de lege ferenda upraveno.

Rovněž jsme toho názoru, že velmi dobrým opatřením proti nečinnosti správních orgánů by bylo důsledné uplatňování kárné odpovědnosti oprávněných úředních osob, které jsou ve služebním poměru, neboť v případě nečinnosti se jedná i o porušení služební kázně. Navržený postup by ani nevyžadoval změnu zákonů, protože služební kázeň, kárná odpovědnost, jakož i kárná opatření za kárná provinění jsou platným a účinným zákonem o státní službě upraveny, a stačilo by jejich důsledné uplatňování.

Seznam použitých zdrojů

FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Linde, 2012. 323 s.

JEMELKA, L., a kol. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 852.

ONDRUŠ, Radek. *Správní řád*. Praha: Linde, 2005. 512 s.

PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1. 6. 2015. 2. aktualizované a doplněné vydání*. Praha: Leges, 2015. 496 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.

ČERNÍN, Karel. Principy dobré správy definované veřejným ochráncem práv.

In HRABCOVÁ (ed). *Principy dobré správy*. Brno: Masarykova univerzita pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2006. s. 11-14.

ČERNÍN, Karel. Souhrn hlavních principů dobré správy.

In HRABCOVÁ (ed). *Principy dobré správy*. Brno: Masarykova univerzita pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2006. s. 15-17.

KOLMAN, Petr. Vybrané aspekty ochrany před nečinností ve správním procesu.

In KADEČKA a kol. (ed). *Nečinnost ve veřejné správě*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012. s. 74-82.

MOTEJL, Otakar. Několik slov k zahájení konference.

In HRABCOVÁ (ed). *Principy dobré správy*. Brno: Masarykova univerzita pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2006. s. 7-9.

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

KOLMAN, Petr. Ochrana před nečinností ve správním řízení [online]. Právní rádce, 19. prosince 2008 [cit. 25.3.2018]. Dostupné na <http://pravniradce.ihned.cz/c4-10077470-31790190-F00000_d-ochrana-pred-necinnosti-ve-spravnim-rozeni>.

Veřejný ochránce práv. Nečinnost ve veřejné správě, Pozvánka [online]. [cit. 25.3.2018]. Dostupné na <https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Konference/Kromeriz_2011-ramcovy_program.pdf>.

zákon č. 500/2004 Sb., 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. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

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

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

rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 30.7.2015, sp. zn. 30 Cdo 530/2014

Shrnutí

Cílem mé bakalářské bylo nejprve v teoretické rovině popsat ochranu proti nečinnosti správních orgánů poskytovanou účastníkům řízení ve správním řádu. Na teoretické zpracování problematiky jsem navázala kazuistickou studií konkrétního případu nečinnosti správního orgánu. V této studii jsem se zaměřila na srovnání procesního postupu správního orgánu a procesního postupu tak jak jej stanoví správní řád, s důrazem na lhůty k vydání rozhodnutí, případně k jiným úkonům správního orgánu, upravené správním řádem.

Právě na případové studii vynikly teoretické poznatky, a zejména problémy mající základ v nečinnosti správních orgánů, která je natolik častá, a informovanost a právní povědomí účastníků řízení natolik nedostatečné, že účastníci řízení ani nevědí, že správní orgán je nečinný a v rozporu se zákonem nekoná.

I přes zdánlivé množství problémů je však ochrana proti nečinnosti správních orgánů upravena komplexně, pro účastníky správních řízení však nepřehledně, v důsledku čehož účastníci nejsou schopni účinně využívat práva, která jim k ochraně před nečinností správního orgánu poskytuje správní řád.

Abstract

Primary aim of my bachelor thesis was to describe on theoretical level the protection against the inactivity of the administrative bodies provided to the participants in a procedure according to the Administrative Code. To complement the theoretical elaboration of the issue, I devised a case study of a particular case of inactivity of the administrative bodies. This study focuses on comparison between the steps undertaken by the administrative body and the procedure, as set out in the Administrative Code, with emphasis on the decision deadlines, as well as on other activities of the administrative body regulated by the Administrative Code.

The very the case study underpinned the theoretical knowledge, and in particular the problems that root in the inactivity of the administrative bodies that is so frequent; the foreknowledge and legal awareness of the participants being so insufficient that the parties do not even know that the administrative body is inactive and does not procede contrary to the law.

Despite the apparently high number of problems, however, the protection against inactivity of the administrative bodies is regulated in a comprehensive way, although not clear enough for the participants in the administrative proceedings, as a result of which the participants are not able to effectively use their rights provided by the Administrative Code to protect them against inactivity of an administrative body.

Klíčová slova / Key words

ochrana před nečinností; nečinnost správního orgánu; lhůty ve správním řízení; opatření proti nečinnosti

protection against inactivity; inactivity of an administrative body; time limits in the administrative procedure; measures against inactivity