

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

JUDr. Soňa Pospíšilová

Ochrana před nečinností veřejné správy

Disertační práce

Olomouc 2018

Prohlašuji, že jsem disertační práci na téma „Ochrana před nečinností veřejné správy“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 1. března 2018

Já, níže podepsaná JUDr. Soňa Pospíšilová, autorka disertační práce „Ochrana před nečinností veřejné správy“, která je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, dávám tímto jako subjekt údajů svůj souhlas ve smyslu § 4 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, správci:

Univerzita Palackého v Olomouci, Křížkovského 8, Olomouc 771 47,

ke zpracování osobních údajů v rozsahu: jméno a příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů, a dále ke zpřístupnění jména a příjmení v katalogích a informačních systémech UP, a to včetně neadresného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu. Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb Univerzity Palackého. Realizace zpřístupnění zajišťuje ke dni tohoto prohlášení vnitřní složka UP, která se nazývá Knihovna UP.

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle zákona č. 121/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Prohlašuji, že moje osobní údaje jsou pravdivé.

V Olomouci dne 1. března 2018

.....
JUDr. Soňa Pospíšilová, v. r.

Na tomto místě bych ráda poděkovala školiteli prof. JUDr. Vladimíru Sládečkovi, DrSc. za pomoc během mého doktorského studia, cenné rady a připomínky k disertační práci. Děkuji také kolegyním JUDr. Monice Horákové, Ph.D. a JUDr. Veronice Tomoszkové, Ph.D. za soustavnou podporu, inspirativní podněty a pomoc při tvorbě práce. Nejvíce děkuji své rodině za velkou trpělivost a podporu.

Obsah

Úvod.....	9
Vymezení tématu, základní východiska práce	9
Zhodnocení dosavadního zkoumání problematiky.....	10
Cíl práce.....	12
Stručný přehled obsahu práce, použité metody	12
1. Nečinnost veřejné správy a právní ochrana před ní	15
1.1 Vymezení základních pojmů	16
1.2 Právní ochrana před nečinností veřejné správy	21
1.3 K vývoji organizace veřejné správy a správního řízení na území České republiky	23
1.3.1 Přehled vývoje organizace veřejné správy	24
1.3.2 Přehled vývoje právní úpravy správního řízení se zaměřením na problematiku nečinnosti	29
1.4 Obecné zakotvení práva na přiměřenou délku řízení.....	36
1.4.1 K právním principům.....	38
1.4.2 Zásada rychlosti procesních postupů jako zásada činnosti veřejné správy	41
2. Ochrana proti nečinnosti v rámci veřejné správy.....	44
2.1 Lhůty pro vydání rozhodnutí a postup správního orgánu	45
2.2 Opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu	50
2.3 Vliv chování účastníka řízení na průběh řízení	54
2.4 Nečinnost územních samosprávných celků	58
2.5 „Mlčení moci“ a fikce správního aktu.....	60
2.5.1 Mlčení veřejné správy, devoluce a fikce správního aktu	60
2.5.2 Fikce správního aktu v české právní úpravě	62
2.6 Dílčí závěr	67
3. Soudní ochrana před nečinností veřejné správy	69
3.1 Význam judikatury pro správní praxi	69
3.2 Ochrana proti nečinnosti správních orgánů ve správním soudnictví	71
3.2.1 Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.....	75
3.2.2 Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu.....	91
3.3 Nečinnost správního orgánu jako nesprávný úřední postup	97
3.3.1 Obecná charakteristika.....	97

3.3.2 Vybraná judikatura k nečinnosti jako nesprávnému úřednímu postupu.....	102
3.4 Nečinnost veřejné správy v judikatuře Ústavního soudu ČR.....	107
3.5 Dílčí závěr	117
4. Evropské aspekty ochrany před nečinností veřejné správy.....	119
4.1 Právo na přiměřenou délku řízení v právu EU	119
4.2 Právo EU v judikatuře správních soudů a Ústavního soudu ČR	123
4.3 Právo na přiměřenou délku řízení v aktech Rady Evropy	129
4.4 Význam a vliv judikatury Evropského soudu pro lidská práva ve věcech nečinnosti správních orgánů na správní praxi	134
4.4.1 Právo na projednání věci v přiměřené lhůtě podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy.....	134
4.4.2 Prostředky nápravy porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě...	137
4.5 Dílčí závěr	139
5. Role Veřejného ochránce práv na úseku ochrany před nečinností veřejné správy	141
5.1 Charakteristika instituce Veřejného ochránce práv	141
5.2 Činnost Veřejného ochránce práv na úseku ochrany před nečinností veřejné správy	144
5.2.1 Postupy Veřejného ochránce práv	144
5.2.2 Typové případy nečinnosti veřejné správy posuzované Veřejným ochráncem práv.....	147
5.3 Vybrané případy nečinnosti posuzované Veřejným ochráncem práv.....	149
5.4 Dílčí závěr	153
6. Nečinnost veřejné správy ve správním právu vybraných zemí.....	155
6.1 Úvodní poznámky	155
6.2 Ochrana proti nečinnosti v Rakousku.....	156
6.3 Ochrana proti nečinnosti ve Slovenské republice	159
6.4 Ochrana proti nečinnosti v Polsku.....	166
6.5 Ochrana proti nečinnosti v Maďarsku.....	170
6.6 Dílčí závěr	172
Závěr	176
Zdroje práce	180
Monografie, sborníky a komentáře.....	180
Odborné články, příspěvky ve sbornících	184
Právní předpisy, mezinárodní smlouvy	187

Judikatura	190
Judikatura Soudního dvora EU a Evropského soudu pro lidská práva	196
Další dokumenty, internetové zdroje	199
Shrnutí.....	200
Summary.....	203
Klíčová slova / Key words	207

Seznam zkratk

Ústava	Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Listina	Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
správní řád	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
s. ř. s.	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
stavební zákon	Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů
OdpŠ	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
ZVOP	Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů
Ústavní soud	Ústavní soud České republiky
EU	Evropská unie
Úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících)
ESLP	Evropský soud pro lidská práva

Úvod

Vymezení tématu, základní východiska práce

Veřejná správa je v moderním pojetí vnímána nejen jako činnost orgánů veřejné správy směřující k prosazování veřejných zájmů v mezích práva, ale také jako služba veřejnosti. Jednou z charakteristik tzv. dobré správy je také její včasnost, tedy vyřizování věcí bez zbytečných průtahů. Požadavek na zákaz nepřiměřeně dlouhých řízení je zakotven jak v Listině základních práv a svobod, tak v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a je nedílnou součástí práva na spravedlivý proces v jeho širším smyslu. Z hlediska mezinárodněprávního mají zásadní význam i další dokumenty Rady Evropy a rovněž Charta základních práv EU, v nichž je právo na přiměřenou délku řízení též zahrnuto, a to jako významná součást práva na dobrou správu.

Výchozím předpokladem ochrany před nečinností orgánů veřejné správy by měla být kvalitní právní regulace, garantující dostatek právních prostředků ochrany. Rozhodla jsem se aktuální právní úpravu podrobit důkladnému zkoumání s vědomím, že řada institutů, upravených normami správního práva konkretizuje jednotlivá ustanovení ústavního pořádku. Vzhledem k tomu, že téma nečinnosti veřejné správy zahrnuje poměrně širokou problematiku, budu je zkoumat z několika úhlů s cílem popsat nejdůležitější právní prostředky, které lze k ochraně před nečinností veřejné správy využít.

Nečinnost a průtahy v procesních postupech orgánů veřejné moci byly Ústavním soudem opakovaně hodnoceny jako v demokratickém státě nepřijatelné jevy, které oslabují právní jistotu občanů a jejich důvěru v ochranu jejich základních ústavních práv ze strany orgánů veřejné moci.¹ Obdobný názor setrvale zastává i Evropský soud pro lidská práva, když hovoří o povinnosti státu zajistit takovou organizaci soudní moci, že bude schopen garantovat právo na spravedlivý proces, včetně práva na přiměřenou délku řízení.² Příčinou nečinnosti veřejné správy může být i nevhodná organizace, jednak ve smyslu vymezení postavení orgánů veřejné správy mezi sebou, ale také ve vnitřních organizačních vztazích. Nepřesné či nedostatečné

¹ Např. nález Ústavního soudu ze dne 12. ledna 1999, sp. zn. I. ÚS 209/98, nález Ústavního soudu ze dne 10. listopadu 1998, sp. zn. IV. ÚS 358/98, nález Ústavního soudu ze dne 26. května 2006, sp. zn. II. ÚS 1/05. Dostupné na <nalus.usoud.cz>.

² Např. rozsudek Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. března 2006 ve věci Apicella proti Itálii, stížnost č. 64890/01.

legislativní vymezení kompetence orgánu veřejné správy navíc může přinést vznik negativních kompetenčních konfliktů, které činnost veřejné správy opět oddalují.

Zhodnocení dosavadního zkoumání problematiky

Problematika nečinnosti ve veřejné správě, odhalování jejích příčin a zejména prostředky ochrany proti ní představují témata, kterým věnuje pozornost teorie správního práva i právní praxe.

Od roku 1989 prošla československá a česká veřejná správa významnou reformou. Legislativní změny v oblasti správního práva procesního byly završeny přijetím správního řádu z roku 2004. Než k tomu došlo, stálo zkoumání problematiky nečinnosti veřejné správy poněkud stranou zájmu. Bylo mu věnováno několik článků v odborných časopisech, zejména k aktuálním souvisejícím diskutovaným otázkám. Komplexně se mu věnovala pouze jediná monografie (Frumarová, K. Ochrana před nečinnostmi veřejné správy v českém právním řádu. Praha: Linde, 2005).

V uplynulém desetiletí se však situace změnila, téma nečinnosti se stalo oblíbeným předmětem zkoumání odborné veřejnosti, teoretiků jak ústavního, tak správního práva, a právě díky jejich aktivitám se postupně dostává i do povědomí laické veřejnosti. Charakteristice a rozboru tématu nečinnosti veřejné správy se aktuálně věnuje rozsáhlejší odborná literatura. Problematika je zpracována jednak formou další komplexní monografie K. Frumarové z roku 2012, dále formou konferenčního sborníku z mezinárodní konference „Nečinnost ve veřejné správě“, vydaného v témže roce Kanceláří veřejného ochránce práv. Tématu se věnuje řada příspěvků ve sbornících a článků v odborných časopisech. Významným přínosem jsou rovněž jednotlivé komentáře zákonů, a to správního řádu (J. Vedral, P. Průcha, L. Jemelka/ K. Pondělíčková/ D. Bohadlo), zákona o Veřejném ochránci práv (V. Sládeček), zákona o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci (P. Vojtek). Téma ochrany proti nečinnosti veřejné správy je samozřejmě také předmětem výkladu v judikatuře soudů.

Při psaní této disertační práce čerpala zejména z již zmiňovaných komentářů k právním předpisům, relevantní judikatury a odborné literatury, jak knižní, tak časopisecké.

Tato práce je rovněž příspěvkem do odborné diskuse na téma ochrany před nečinnostmi veřejné správy. Její části byly publikovány jako tyto výstupy:

POSPÍŠILOVÁ, Soňa. Prostředky ochrany proti nečinnosti veřejné správy ve světle soudní judikatury. In HEJČ, David a kol. (eds.). *Dny práva 2016. Část IX. Deset let účinnosti správního řádu z hlediska soudní judikatury*. Brno: MU, 2017, s. 178 – 189.

POSPÍŠILOVÁ, Soňa. Nečinnost veřejné správy v česko-slovenském a česko-polském srovnání. In KYSELOVSKÁ, Tereza (eds.). *COFOLA 2014: The Conference Proceedings*. Brno, 2014, s. 916 – 933.

POSPÍŠILOVÁ, Soňa. Ochrana před fiktivními správními akty. In HAVLAN, Petr a kol. (eds.). *Dny práva 2013 Část IV. Právní ochrana proti nepravomocným správním aktům (individuálním i smíšeným)*. Brno, 2013, s. 222 - 228.

POSPÍŠILOVÁ, Soňa. Aktuální vývoj judikatury v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. In SLÁDEČEK, Vladimír, MELOTÍKOVÁ, Petra (eds.). *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 132 – 138.

POSPÍŠILOVÁ, Soňa. Protection against inaction of administrative bodies with focus on inaction as incorrect official procedure. In SLÁDEČEK, Vladimír et al. *Current Development Tendencies in Public Administration*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2012, s.171 – 185.

POSPÍŠILOVÁ, Soňa. Iniciační opatření proti nečinnosti správního orgánu jako specifická forma realizace práva zakotveného v čl. 18 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. In ŽATECKÁ, Eva a kol. (eds.). *COFOLA 2011 The Conference Proceedings*. Brno, 2011, s. 1140 - 1149.

POSPÍŠILOVÁ, Soňa. Několik poznámek k zásadě rychlosti ve správním řízení. In HAMULÁK, Ondrej (ed). *Principy a zásady v právu – teorie a praxe*. Praha: Leges, 2010, s. 310 – 317.

POSPÍŠILOVÁ, Soňa, Ochrana před nečinností územních samosprávných celků - vybrané otázky. In HORÁKOVÁ, Monika, TOMOSZKOVÁ, Veronika (eds.). *Contemporary Administrative Law Studies 5, Formalized Procedures of Administrative Authorities*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2010, s. 209 - 220

POSPÍŠILOVÁ, Soňa. Nečinnost a průtahy ve správním řízení. In HORÁKOVÁ, Monika, TOMOSZEK, Maxim (eds.). *Vliv EU a Rady Evropy na správní řízení v ČR a v Polsku*. Brno: Tribun EU, s. r. o., 2010, s. 80 – 87.

Cíl práce

Téma nečinnosti veřejné správy obecně zahrnuje poměrně širokou problematiku, ve své práci jsem ji proto podrobila zkoumání z několika úhlů pohledu. Za cíl práce jsem si zvolila provedení podrobné analýzy právní úpravy prostředků ochrany před nečinností veřejné správy a její zhodnocení v kontextu související soudní judikatury. Upozorním na problematická místa právní úpravy a event. odbornou diskusi k nim. V rámci úvah de lege ferenda poskytnu zamyšlení nad možnostmi a vhodností změn právní úpravy. Základním cílem mé práce je zhodnocení významu soudní judikatury ve věci nečinnosti veřejné správy a jejího vlivu na správní praxi. Při zpracování tématu práce budu ověřovat následujících pět základních hypotéz:

1. Současná právní úprava právních prostředků, které lze využít proti nečinnosti správních orgánů v rámci veřejné správy, je z pohledu garance práva na rozhodnutí v přiměřené lhůtě dostatečná.
2. Soudní judikatura ve věcech ochrany proti nečinnosti orgánů veřejné správy má pro správní praxi zásadní význam.
3. Judikatura českých soudů je optimálním vodítkem při interpretaci a aplikaci unijního práva správními orgány. Právní řád i správní praxe v České republice je v otázce práva na přiměřenou délku řízení a stanovení prostředků ochrany před průtahy v řízení významně ovlivněna evropskými správními standardy zakotvenými v aktech Rady Evropy a zejména judikaturou Evropského soudu pro lidská práva.
4. Aktivita Veřejného ochránce práv na úseku ochrany před nečinností veřejné správy je přínosná a jím navrhovaná opatření jsou správními úřady bez výhrad akceptována.
5. Zahraniční právní úpravy mechanismů ochrany proti nečinnosti veřejné správy mohou být pro českou právní úpravu de lege ferenda v určitých aspektech inspirativní.

Stručný přehled obsahu práce, použité metody

Uvedené hypotézy sledují základní rozdělení disertační práce do šesti ucelených kapitol, přičemž první kapitola uvozuje zkoumané oblasti a k ní jsem samostatnou hypotézu neformulovala. Při zpracování témat jednotlivých kapitol postupuji od otázek obecných k otázkám konkrétním. Jako metody práce používám metodu popisnou, metodu kritické analýzy a syntézy, metodu komparativní, systémovou a

metodu abstrakce a konkretizace. V částech věnovaných vývoji zkoumaných právních institutů používám rovněž metodu historickou a komparativní.

Stručný přehled obsahu jednotlivých částí uvádím níže.

V první kapitole práce se nejprve v rámci první podkapitoly zaměřuji na vymezení základních pojmů, s nimiž budu pracovat. Ve druhé podkapitole provedu základní vymezení právních prostředků ochrany před nečinností veřejné správy. Třetí podkapitolu věnuji popisu novodobého historického vývoje organizace veřejné správy a právní úpravy správního řízení na území České republiky se zaměřením na problematiku nečinnosti. Ve čtvrté podkapitole přibližuji obecné zakotvení práva na přiměřenou délku řízení, vyjádřím se k úloze právních principů, které hrají klíčovou roli v interpretaci a aplikaci práva správními orgány i soudy v jejich judikatuře a objasním zásadu konání v přiměřené lhůtě jako jednu ze základních zásad činnosti veřejné správy.

Druhá kapitola je věnována ochraně proti nečinnosti uvnitř organizační soustavy veřejné správy. Podrobně v ní rozebírám instituty a opatření proti nečinnosti podle právní úpravy zakotvené ve správním řádu, ale i ve zvláštních zákonech. Dále se zabývám problematikou vlivu chování účastníků řízení na plynulost řízení, vznik a trvání průtahů v něm. Poté pojednám o zvláštnostech v postupech k odstranění nečinnosti územních samosprávních celků a jejich orgánů. V další části objasním pojem „mlčení moci“, devoluce a fikce správního aktu, které považuji za specifické právní prostředky ochrany před nečinností veřejné správy. Kapitulu uzavírám shrnutím závěrů plynoucích z analýzy právní úpravy a otázky ověření druhé hypotézy.

Ve třetí kapitole se zabývám soudní ochranou před nečinností veřejné správy. V první podkapitole nejprve obecně objasním význam judikatury pro správní praxi. Druhou podkapitolou budu věnovat ochraně proti nečinnosti správních orgánů ve správním soudnictví, realizované jednak v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti, jednak v řízení o tzv. zásahové žalobě. Ve třetí podkapitole se zaměřím na nečinnost veřejné správy jako nesprávný úřední postup a civilněprávní soudní pravomoc, spočívající v rozhodování o náhradě škody, ušlého zisku a nemajetkové újmy, které mohou být nečinností způsobeny. Čtvrtou podkapitolou objasním pojem nečinnost veřejné správy ve světle judikatury Ústavního soudu ČR. V páté podkapitole provedu závěrečné zhodnocení a vyjádřím se ke druhé hypotéze.

Ve čtvrté kapitole se věnuji evropským aspektům ochrany před nečinností veřejné správy. První podkapitola se zaměřuje na zakotvení práva na přiměřenou délku řízení v právu EU. Ve druhé podkapitole se věnuji právu EU v judikatuře správních soudů a Ústavního soudu ČR. Třetí podkapitola podává přehled vybraných dokumentů Rady Evropy, které se věnují právu na přiměřenou délku řízení v širším smyslu. Ve čtvrté podkapitole rozebírám význam a vliv judikatury Evropského soudu pro lidská práva ve věcech nečinnosti správních orgánů na správní praxi. Pátou podkapitolu věnuji závěrečnému shrnutí a vypořádání se se třetí skupinou hypotéz.

V kapitole páté se zabývám objasněním role Veřejného ochránce práv na úseku ochrany před nečinností veřejné správy. V první podkapitole zaměřuji svou pozornost na obecnou charakteristiku instituce Veřejného ochránce práv. Ve druhé podkapitole objasním postupy ochránce a specifika typových případů nečinnosti posuzovaných ochráncem. Třetí podkapitolu věnuji některým vybraným případům nečinnosti, jimiž se ochránce zabýval. Ve čtvrté podkapitole shrnu roli ochránce a vyjádřím se k páté hypotéze.

Šestá kapitola je věnována nečinnosti veřejné správy ve správním právu vybraných zemí. V první podkapitole nejprve objasňuji výběr zemí, jejichž právní úprava je předmětem mého zájmu. V dalších čtyřech podkapitolách se již zaměřuji na základní charakteristiku ochrany proti nečinnosti v těchto zemích. V závěrečné šesté podkapitole shrnuji zjištěné poznatky, nabízím srovnání popsaných právních úprav s českou a blíže rozebírám šestou hypotézu.

V závěru práce se zaměřím na zhodnocení výsledků předkládané disertační práce a otázkám ověření stanovených hypotéz. Zároveň také shrnu mnou doporučené možnosti změn právní úpravy.

Tato disertační práce vychází z právního stavu k 1. 3. 2018.

1. Nečinnost veřejné správy a právní ochrana před ní

Fenomén nečinnosti není okrajovou záležitostí pouze určitých typů správních řízení, ale stává se velkým problémem v souvislosti s nárůstem veřejných úkolů a ingerence veřejné správy do života občanů. Při chybějící legální definici pojmu „nezákonná nečinnost“ je třeba se zaměřit na otázku samotného vymezení, definování tohoto pomu. Není pochyb o tom, že je jedná o jev negativní, jehož podstatou je pasivita, tedy opak aktivní činnosti, která je základním pojmovým atributem veřejné správy. Nezákonná nečinnost veřejné správy způsobuje porušení zásady legality veřejné správy, ale též principu právní jistoty. Zásadu rychlosti procesních postupů je třeba vnímat nejen jako jednu ze zásad činnosti správních orgánů, ale v širším kontextu jako jednu z charakteristik tzv. dobré správy. Správní procesy by měly efektivně směřovat a navazujícími procesními kroky postupně cílit k vydání správního aktu nebo jiné zákonem předvídané formy činnosti. Zákon zpravidla stanoví lhůty pro aktivitu správního orgánu. Pokud zákon procesní úkony časově nijak nelimituje, je správní orgán povinen jednat v přiměřené lhůtě. Rychlost řízení však nesmí ohrozit jeho kvalitu ani výsledný akt. Výstižnější pojem než rychlost řízení je podle mého názoru jeho včasnost, která není na úkor kvality rozhodování a dbá o zachování rovněž dalších atributů práva na spravedlivý proces. Nečinnost orgánů veřejné moci, orgány veřejné správy nevyjímaje, nelze podle konstantní judikatury Ústavního soudu v demokratickém státě ničím ospravedlnit.³

V první podkapitole této části mé práce se zaměřím na vymezení základních pojmů, s nimiž budu při zkoumání dané problematiky pracovat, ve druhé podkapitole provedu základní vymezení právních prostředků ochrany před nečinností veřejné správy. Ve třetí podkapitole popíšu novodobý historický vývoj organizace veřejné správy a právní úpravy správního řízení na území České republiky se zaměřením na problematiku nečinnosti. Čtvrtou podkapitolou přiblížím obecné zakotvení práva na přiměřenou délku řízení, vyjádřím se k úloze právních principů, jejichž roli považuji za důležitou v procesu interpretace a aplikace práva správními orgány i soudy v jejich judikatuře, a objasním zásadu konání v přiměřené lhůtě jako jednu ze základních zásad činnosti veřejné správy.

³ Např. nález Ústavního soudu ze dne 12. ledna 1999, sp. zn. I. ÚS 209/98, nález Ústavního soudu ze dne 10. listopadu 1998, sp. zn. IV. ÚS 358/98, nález Ústavního soudu ze dne 26. května 2006, sp. zn. II. ÚS 1/05.

1.1 Vymezení základních pojmů

Veřejná správa je klíčovým pojmem správního práva. K pojmovému vymezení veřejné správy D. Hendrych podotýká, že veřejná správa není totožná se správou v obecném významu, která zahrnuje činnosti směřující nikoli jen k plnění cílů veřejných, ale i soukromých.⁴ Veřejnou správu navíc již nelze definovat jen jako činnost výkonnou a nařizovací, tedy především jako činnost spočívající v provádění zákonů, neboť veřejná správa v dnešním moderním pojetí je také službou veřejnosti. To předznamenává další úkoly, které se sice pohybují v rámci právního řádu, jejich realizace však nemá tradiční veřejnoprávní povahu, používá smluvních forem soukromého práva, ale i faktických úkonů, doporučení, informačních úkonů, výzev, apod.⁵ Pojmu veřejná správa dle D. Hendrycha přiřkládáme v zásadě dvojí význam. Buď pod tímto označením rozumíme určitý druh činnosti (tj. spravování), nebo organizační jednotku, instituci (útvár, úřad), která veřejnou správu vykonává.⁶ V prvním případě hovoříme o veřejné správě v materiálním (funkčním) pojetí, ve druhém případě hovoříme o veřejné správě ve formálním (institucionálním) pojetí. Jak upozorňuje V. Sládeček, jak materiální, tak formální přístup k charakteristice veřejné správy lze aplikovat buď pozitivně, tj. konkrétním výčtem, nebo negativně, tj. s přihlédnutím k dalším státním činnostem.⁷ Sám však upřednostňuje negativní vymezení v materiálním pojetí veřejné správy, kterou vymezuje jako souhrn státních činností, které nejsou zákonodárství, soudnictvím nebo vládou. Formálně pak veřejnou správou chápeme činnost orgánu státu nebo jiného subjektu veřejné moci mimo státní orgány vykonávající zákonodárství, soudnictví nebo vládu.⁸ P. Průcha pod pojmem veřejná správa ve společnosti zorganizované ve stát rozumí správu veřejných záležitostí, realizovanou jako projev výkonné moci ve státě, a to včetně specifického postavení tzv. veřejnoprávní samosprávné moci.⁹

⁴ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, s. 11.

⁵ Tamtéž.

⁶ Tamtéž, s. 15.

⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 22 - 23.

⁸ Tamtéž.

⁹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo, Obecná část*. 8. vydání. Brno - Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012, s. 48.

Připomenu také některá starší vymezení pojmu veřejná správa. Podle A. Merkela „*správa je souhrnem státních funkcí, které mohou být determinovány příkazem.*“¹⁰ Další představitel právního normativismu F. Weyr dochází k závěru o nemožnosti uspokojivé pozitivní definice veřejné správy, přiklání se proto k jejímu negativnímu vymezení, vycházejícímu z metody subtrakce (odečítání).¹¹ Také J. Pošvář vymezuje veřejnou správu jako tu činnost státu, která není zákonodárstvím ani soudnictvím. Zákonodárství se jeví jako výkon ústavy, správa jako výkon zákonů. Rozdíl mezi správou a justicí spočívá ve funkcích a v orgánech. Zatímco justice je nalézáním práva osobami, které jsou relativně nezávislé, správa spočívá ve výkonné činnosti orgánů, které nejsou nezávislé.¹² Veřejná správa ve smyslu formálním je podle J. Hoetzela činností orgánů označených jako správní úřady.¹³

Veřejná správa, jako ostatně každá organizovaná činnost, nutně vyžaduje, aby byla přiřazena nějakému subjektu, který se tak stane jejím nositelem a zároveň subjektem odpovědným za její výkon.¹⁴ Subjekty veřejné správy jsou stát a ty právnické a fyzické osoby, o nichž tak stanoví Ústava nebo zákon. Ve správním právu je třeba také rozlišovat subjekt veřejné správy a vykonavatele veřejné správy (orgánního nositele), tj. toho, kdo jménem subjektu jako nositele veřejné správy jedná.¹⁵ Ve správním právu se v této souvislosti často objevuje pojem správní úřad. Správní úřad se považuje za hlavního a základního vykonavatele veřejné správy.¹⁶ Správní úřad je chápán zejména ve smyslu institucionálním (čl. 79 odst. 1 a 2 Ústavy), tedy za úřad se považuje každá trvalá organizační jednotka, která byla zřízena jako vykonavatel veřejných úkolů a není právnickou osobou. Organizační jednotka může být koncipována jako správní úřad jen tehdy, pokud plní veřejné úkoly prostředky veřejného práva.¹⁷ Správní úřady jsou součástí moci výkonné, nástrojem, jehož prostřednictvím stát přímo plní své úkoly a funkce. Ačkoli působnost je stanovena zákonem správnímu úřadu, jako souhrnu osobních a věcných prostředků

¹⁰ MERKL, Adolf. *Obecné právo správní*. Díl I. Praha – Brno, 1931, s. 45. Merkl zde správu blíže definuje jako „*funkci komplexu orgánů, uvnitř něhož existují závislostní vztahy, dané tím, že nadřízený orgán je oprávněn příkazovat a podřízený orgán je povinen poslechnout.*“

¹¹ Blíže WEYR, František. *Teorie práva*. Brno: Orbis, 1936, s. 300 - 305.

¹² POŠVÁŘ, Jaroslav. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: Právnický, 1946, s. 31.

¹³ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná. 2. vydání*. Praha: Melantrich, 1937, s. 13 – 14.

¹⁴ HENDRYCH, Dušan. Organizace veřejné správy. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 9. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 65.

¹⁵ Tamtéž, s. 66.

¹⁶ SLÁDEČEK: *Obecné správní ...*, s. 263.

¹⁷ HENDRYCH: *Organizace veřejné ...*, s. 67.

zorganizovaných v jeden celek za účelem výkonu určité vymezené oblasti veřejné správy, je pravomoc s výkonem takové působnosti vždy spojena s konkrétní fyzickou osobou.¹⁸ D. Hendrych také připomíná, že postavení a vztahy správních úřadů navzájem se řídí nejen předpisy právními, ale také předpisy interními, platnými uvnitř organizační soustavy subjektu veřejné správy. Funkční pojetí správního úřadu připadá v úvahu tehdy, pokud zákon postavení úřadu přiznává určitým útvarům v rámci organizační jednotky, které pak plní specifikovaný souhrn funkcí (agendu, správní činnost). Příkladem je činnost matričních úřadů, stavebních úřadů a vodoprávních úřadů, které jsou realizovány odbory příslušných obecních úřadů.¹⁹

V rámci charakteristiky veřejné správy v jejím institucionálním pojetí se používá rovněž pojem správní orgán. Stát a zpravidla i veřejnoprávní korporace realizují své postavení ve veřejné správě navenek prostřednictvím svých orgánů, tzv. správních orgánů. Správní orgány jsou jednak součástí organizace státu, jednak součástí organizace veřejnoprávních korporací.²⁰ P. Průcha dále uvádí, že z organizačního hlediska je každý správní orgán relativně samostatnou organizační jednotkou ve veřejné správě, systémově je však vždy začleněn do příslušného organizačního subsystému organizace veřejné správy a jeho prostřednictvím pak do organizace veřejné správy jako celé organizační soustavy.²¹ S pojmem „správní orgán“ pracuje správní řád, který jej coby legislativní zkratku upravuje ve svém úvodním ustanovení.²²

Z uvedeného vyplývá, že pojmy „správní úřad“ a „správní orgán“ se částečně překrývají. Právní řád je terminologicky nejednotný, proto v práci používám oba pojmy podle toho, se kterým z nich příslušná právní úprava pracuje.

Význam a postavení veřejné správy ve společnosti předurčuje i roli, kterou mají mít zaměstnanci veřejné správy.²³ Na výkonu veřejné správy v širším smyslu se

¹⁸ Tamtéž.

¹⁹ Ve třetím významu se pojem úřad používá pro označení pomocného útvaru, přidělenému nějakému státnímu orgánu jako soubor osob a prostředků na pomoc při výkonu jeho činnosti (např. Kancelář prezidenta republiky, Kancelář Veřejného ochránce práv). Sládeček uvádí, že pro úřad v pojetí pomocného útvaru je charakteristické, že nedisponuje žádnou vlastní působností a pravomocí. Srov. SLÁDEČEK: *Obecné správní ...*, s. 267.

²⁰ PRŮCHA: *Správní právo ...*, s. 162 – 163. Srov. pojem správní orgán in SLÁDEČEK: *Obecné správní ...*, s. 263.

²¹ Tamtéž.

²² § 1 odst. 1 správního řádu: „*Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dle jen „správní orgán“).*“

²³ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, s. 143.

podílejí různé kategorie fyzických osob: profesionálové i laici, politici, úředníci, civilní zaměstnanci a příslušníci veřejných ozbrojených sborů, pomocný či obslužný personál, zaměstnanci veřejných služeb, apod. Za zaměstnance veřejné správy, resp. veřejné zaměstnance, označujeme pouze zaměstnance veřejného sektoru placené z veřejných prostředků.²⁴ Pro právní poměry úředníků veřejné správy v pozici státních úředníků a úředníků územních samosprávných celků se používá pojem veřejná služba. V České republice existuje duální právní režim veřejné služby. Právní postavení zaměstnanců, kteří vykonávají ve správních úřadech státní správu, je upraveno zvláštním zákonem, a to zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů. Označení státní služba se užívá jen pro zaměstnance státu. Úředníci územních samosprávných celků jsou v pracovním poměru k těmto celkům. Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků je v poměru speciality k zákoníku práce.

Správní orgány jednají navenek ve vztahu k adresátům veřejné správy prostřednictvím svých zaměstnanců, označovaných zpravidla jako úřední osoby. Pojem „úřední osoba“ používá také správní řád. Jde o každou osobu bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (§ 14 odst. 1 správního řádu). Vyřizování každé konkrétní věci je svěřeno konkrétní osobě jako tzv. oprávněné úřední osobě. Správní řád používá pojem „oprávněná úřední osoba“ pro označení úředních osob oprávněných podle vnitřních předpisů správního orgánu nebo pověřených vedoucím správního orgánu k úkonům správního orgánu (§ 15 odst. 2 správního řádu).

Jak jsem již uvedla, výchozím předpokladem studia fenoménu nečinnosti veřejné správy je jeho samotné vymezení, definování. Nejedná se pouze o terminologické vymezení, ale o objasnění podstaty tohoto nežádoucího jevu. Oblastí, v nichž veřejná správa ovlivňuje postavení fyzických a právnických osob, je velmi mnoho. Bez nadsázky lze tvrdit, že veřejná správa nás ovlivňuje po celý život. Těžko bychom našli nějakou oblast správním právem nedotčenou, správní právo vlastně vyplňuje

²⁴ Veřejné zaměstnance lze definovat těmito pojmovými znaky:

- zaměstnanecký (služební) poměr ke státu nebo jinému zaměstnavatelskému subjektu veřejné správy,
- vykazující určitou trvalost,
- spočívající v odborném zajišťování veřejných úkolů,
- zaměstnání je placené z veřejných prostředků.

Cit. ČEBIŠOVÁ, Taisia. Veřejná služba. Zaměstnanci veřejné správy. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 9. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 331.

prostor mezi jinými právními disciplínami tím, že upravuje širokou síť společenských vztahů, těmito jinými právními odvětvími neregulovanou. Vymezit nečinnost veřejné správy je nesnadné, a to zejména s ohledem skutečnost, že definičním znakem veřejné správy je aktivní činnost, spravování veřejných záležitostí, realizované jako projev výkonné moci ve státě.²⁵ Nečinnost je typická pasivitou, kterou z určitého pohledu lze chápat jako specifickou formu činnosti, resp. postupu veřejné správy.²⁶ Pokud se jedná o nečinnost v rozporu s právem, nečinnost nezákonnou, lze se proti ní bránit zákonem stanovenými právními prostředky.

V této souvislosti bych chtěla připomenout, že omisivní jednání veřejné správy může mít v určitých zákonem stanovených a předvídaných případech právní následky, stejně jako by je měla aktivní činnost veřejné správy. Právní nauka u nečinnosti veřejné správy používá v těchto situacích pojem „mlčení moci“ nebo také „mlčení správy“. Jsou-li s mlčením veřejné správy spojeny právní následky v podobě fikce pozitivního nebo negativního správního aktu, jde o nečinnost, která je právem předvídána a není porušením zákona.

O nezákonnou nečinnost také nepůjde v případě, že zákon s postupem správního orgánu spojuje institut správního uvážení, spočívající v tzv. „uvážení jednání“. Jde o případy, kdy právní předpis poskytuje volnou úvahu v tom směru, že správní orgán může něco učinit nebo neučinit.²⁷ V případě, že správní orgán využije zákonem dané možnosti nekonat, musí být schopen uvedený postup odůvodnit. Nezákonná nečinnost naopak nastává v případech, kdy správní orgán nepoužije tzv. „uvážení volby“, tedy v situacích, kdy je správní orgán povinen jednat a zvolit jedno z více možných zákonných řešení.²⁸

K. Frumarová rozlišuje dvě základní formy nezákonné nečinnosti orgánů veřejné správy, a to průtahy a absolutní nečinnost.²⁹ Myslím si, že toto dělení optimálně vystihuje a odlišuje nečinnost podle stupně její závažnosti. Průtahy představují méně závažnou formu nečinnosti, při níž správní orgán sice koná, ale překračuje zákonem stanovené lhůty pro toto konání, popř. lhůtu přiměřenou, takže výsledek jeho konání se dostavuje až po lhůtě. Absolutní nečinnost nastává v případech, kdy je příslušný

²⁵ PRŮCHA: *Správní právo ...*, s. 48.

²⁶ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 35.

²⁷ Blíže viz SKULOVÁ, Soňa. Ochrana před nečinností v novém správním řádu. In KADEČKA, Stanislav, MAREK, David (eds). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů*. Sborník ze zimní konference/workshopu. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 123-138.

²⁸ Tamtéž, s. 125.

²⁹ Tamtéž, s. 38.

správní orgán zcela nečinný, ačkoli je konat povinen, nekoná, a to ani ve lhůtě ani po lhůtě stanovené pro toto konání. Příklad absolutní nečinnosti může nastat v řízeních zahájených na základě dispoziční zásady, kdy správní orgán v řízení řádně nepokračuje, nejedná a je zcela nečinný. V řízeních zahajovaných z moci úřední příslušný správní orgán řízení ani nezahájí, ačkoli je povinen tak učinit.³⁰

1.2 Právní ochrana před nečinností veřejné správy

Zakotvení právních institutů, které umožňují zjednání nápravy v případě nečinnosti veřejné správy tam, kde jí zákon ukládá povinnost konat, představuje významné posílení právní jistoty dotčených osob. Důležité je vždy správné vymezení počátku nezákonné nečinnosti, tedy okamžiku, od kterého je orgán nezákonně nečinný, a je tak možno realizovat v úvahu přicházející prostředky ochrany proti nečinnosti.³¹ Za klíčové instituty z hlediska časového určení okamžiku, od kdy má správní orgán povinnost konat, jsou považovány lhůty. Jejich zakotvení v zákoně by mělo být přesně a jednoznačné. Problematická situace může nastat v těch případech, kdy zákon výslovně nestanoví lhůtu, ve které má správní orgán něco vykonat, stanoví pouze povinnost konat. Správní orgán je pak povinen konat ve lhůtě přiměřené, neboť právo na rozhodnutí v přiměřené lhůtě je zakotveno v českém právním řádu a plyne i ze závazků, které pro ČR vyplývají z mezinárodního práva.³²

Právní mechanismy ochrany proti nečinnosti veřejné správy lze klasifikovat podle různých kritérií.³³ Ve své práci se přikláním k členění podle postavení orgánu, který činí opatření proti nečinnosti, resp. který ochranu proti nečinnosti poskytuje. Nápravy a odstranění nečinnosti lze dosáhnout primárně uvnitř organizační soustavy veřejné správy. Pakliže prostředky ochrany proti nečinnosti v rámci veřejné správy nejsou účinné a nečinnost přetrvává, je možné využít práva na soudní ochranu. Ve správním soudnictví soudy jako orgány veřejné moci poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob, včetně ochrany před nečinností správních orgánů. Civilněprávní soudní pravomoc je založena soudům v případě, že rozhodují v tzv. kompenzačních řízeních vůči státu či územním samosprávným celkům, odpovědným za škodu způsobenou správními orgány jako orgány veřejné moci jejich nečinností, která je považovaná za nesprávný úřední postup.

³⁰ Tamtéž.

³¹ FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností ...*, s. 37

³² Jde zejména o čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny.

³³ Blíže např. FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností ...*, s. 43-45.

Kromě toho má osoba dotčená nečinností veřejné správy po vyčerpání všech ostatních prostředků k ochraně práva právo podat ústavní stížnost k Ústavnímu soudu a po vyčerpání vnitrostátních prostředků ochrany i stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva. Pojem nečinnost interpretuje Ústavní soud ve shodě s judikaturou ESLP značně široce, za nečinnost považuje jakoukoli nečinnost státních orgánů všude tam, kde jim zákon ukládá povinnost konat. Nečinnost veřejné správy Ústavní soud ve své judikatuře hodnotí jako zásah orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR, konkrétně zpravidla jako zásah do práva na jinou právní ochranu, zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny a zásah do práva na přiměřenou délku řízení, zakotveného v čl. 38 odst. 2 Listiny.

Mezi státními orgány, které mohou mít vliv na postupy orgánů veřejné správy, zaujímá významné místo Veřejný ochránce práv. Jeho role spočívá v ochraně osob před jednáním či nečinností orgánů veřejné správy, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod. Ochránce zaujímá mezi zárukami zákonnosti ve veřejné správě specifické postavení, jež mu přiznává i judikatura.³⁴

Jako další právní prostředek ochrany proti nečinnosti veřejné správy, bývá uváděn institut stížnosti. Stížnosti, spolu s peticemi, oznámeními a podněty, jsou obvykle řazeny k prostředkům neformální kontroly veřejné správy, které uplatňují soukromé fyzické a právnické osoby.³⁵ Ve své podstatě se většinou jedná o úkony, které mají kontrolní jednání orgánu státu či veřejnoprávní korporace teprve vyvolat, a to včetně event. úkonů služebního dohledu, správního dozoru či instančního dozoru, tedy kontroly prováděné samotnou veřejnou správou.³⁶ Problematika vyřizování stížností je předmětem úpravy § 175 správního řádu, povaha stížnosti je subsidiární. *„Dotčené osoby mají právo obracet se na správní orgány se stížnostmi proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu,*

³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2008, čj. 2 As 58/2007-52. Veřejný ochránce práv je podle Nejvyššího správního soudu „*monokratickým, nezávislým a nestranným státním orgánem, který stojí mimo veřejnou správu a je zákonem povolán k tomu, aby kontroloval a dohlížel nad činností veřejné správy; je tak jednou ze záruk zákonnosti ve veřejné správě.*“ Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že Veřejného ochránce práv nelze považovat za správní orgán, neboť nevykonává působnost ve veřejné správě, nýbrž nad výkonem veřejné správy jako nezávislý orgán dohlíží.

³⁵ SLÁDEČEK: *Obecné správní ...*, s. 389.

³⁶ Tamtéž.

*neposkytuje-li tento zákon jiný prostředek.*³⁷ Teoreticky by bylo možné nečinnost zahrnout pod druhý stížnostní důvod – jde o specifickou formu postupu správního orgánu, nicméně § 175 odst. 1 váže možnost podání stížnosti na neexistenci jiných prostředků ochrany podle správního řádu. Ustanovení § 175 odst. 1 je tedy podle mého názoru třeba vykládat tak, že žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu je tímto jiným prostředkem ochrany a pokud by byla stížnost proti nečinnosti přesto podána, správní orgán se jí nebude zabývat.³⁸

Využitelnost petičního práva jako prostředku, který může přispět k ochraně před nečinností veřejné správy, je podle mého názoru problematická. Petice se totiž vztahuje k věci veřejného nebo společného zájmu více osob, zatímco výše uvedené stížnosti se týkají individuální věci.³⁹ Z právní úpravy v zákoně č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů, je zřejmé, že sice existuje právní nárok na vyřízení petice, ne však na vyhovění obsahu petice.⁴⁰ Uvedené skutečnosti tento prostředek ochrany proti nečinnosti podle mého názoru limitují, podání petice s cílem odstranit nezákonnou nečinností správních orgánů je více teoretickou možností.

1.3 K vývoji organizace veřejné správy a správního řízení na území České republiky

Právní úprava správního řízení obsahující právní instituty, jejichž cílem je prevence a odstranění nečinnosti veřejné správy, má dlouholetou tradici. Byrokratický aparát veřejné správy, převzatý z bývalé monarchie do právního řádu Československa jako jednoho z nástupnických států, byl sice funkční, ale záhy začala práce na ustavení nové organizace veřejné správy. Reorganizace správní soustavy ji měla nejen zjednodušit a snížit její náklady, ale také urychlit procesní postupy v jednotlivých správních agendách.

V této podkapitole se pokusím poukázat na novodobý historický vývoj uspořádání veřejné správy na území dnešní České republiky a vývoj právní úpravy správního řízení v období od vzniku Československa v roce 1918 do roku 2006.⁴¹ Zaměřím se na období let 1918 až 1938, označovanému jako období První republiky,

³⁷ § 175 odst. 1 správního řádu.

³⁸ VEDRAL: *Správní řád ...*, s. 1395.

³⁹ Srov. čl. 18 Listiny.

⁴⁰ SLÁDEČEK: *Obecné správní ...*, s. 390.

⁴¹ 1. ledna 2006 nabyl účinnosti aktuální zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

vynechám období Protektorátu Čechy a Morava a dále popíšu vývoj po 2. světové válce.

1.3.1 Přehled vývoje organizace veřejné správy

Konec první světové války znamenal pro české země konec rakousko-uherské nadvlády a přinesl dlouho očekávaný vznik samostatné Československé republiky.⁴² Prvním zákonem samostatného československého státu se stal tzv. Recepční zákon⁴³, schválený 28. října 1918 na schůzi pléna Národního výboru v Praze.⁴⁴ Recepční zákon potvrzoval vznik samostatného československého státu, ačkoli prozatím neurčoval státní formu nového státu. Motivován snahou, aby upravit nerušený přechod k novému státnímu zřízení garantoval kontinuitu československého právního řádu s rakousko-uherským tím, že stanovil dočasné převzetí stávajícího právního řádu a pokračování činnosti státních i samosprávných úřadů.⁴⁵ Recepční zákon spolu s Prozatímní ústavou⁴⁶, přijatou Národním výborem, tvořil provizorní ústavní základy nového státu.⁴⁷ Důležitým pramenem práva v tomto období se stal zákon Národního výboru československého č. 2/1918 Sb. z. a n., jímž se zřizují nejvyšší správní úřady ve státě československém a zákon č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, jímž byl zřízen Nejvyšší správní soud se sídlem v Praze.⁴⁸

Základem pro reorganizaci veřejné správy je stala v roce 1920 nová Ústava, přijatá jako zákon č. 121/1920 Sb. z. a n. státu československého, kterým se uvozuje

⁴² PETERKOVÁ, Magdaléna. Vývoj veřejné správy a správního řízení v letech 1918-1967. In Kolektiv autorů. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. Olomouc: Periplum, 2007, s. 171.

⁴³ Zákon Národního výboru československého ze dne 28. října 1918, č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého.

⁴⁴ Národní výbor se postavil do čela politického dění necelé čtyři měsíce před vyhlášením republiky. Politické strany v něm byly zastoupeny v poměru určeném výsledkem voleb do Říšské rady v roce 1911. Národní výbor se až do přijetí Prozatímní ústavy stal ústředním orgánem se zákonodárnou i výkonnou mocí pro celý československý stát. Cit. VLČEK, Eduard. Vývoj veřejné správy od habsburské monarchie po první československou právní úpravu správního řízení (1848 - 1918). In Kolektiv autorů: *Historický vývoj...*, s. 53.

⁴⁵ Recepční zákon v čl. 2 stanovil: „*Veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti*“. A. Rašín později uvedl, že tímto zákonem mělo být zamezeno, aby nenastal bezprávný stav, aby se celá státní správa nezastavila, aby se 29. října pracovalo dále, jakoby revoluce vůbec nebylo.

⁴⁶ Zákon č. 37/1918 Sb. z. a n. ze dne 13. listopadu 1918. Prozatímní ústavou byla především upravena soustava nejvyšších orgánů státní moci, kterou tvořilo Revoluční národní shromáždění, prezident republiky a vláda.

⁴⁷ PETERKOVÁ: *Vývoj veřejné správy...*, s. 172.

⁴⁸ Nejvyšší správní soud byl již od dob monarchie centrem soustavy soudů veřejného práva, jimiž byly patentový soud, soud volební, později i soudy pojišťovací a kartelový soud. Nejvyšší správní soud při svém vzniku byl složen z prvního a druhého prezidenta, čtyř senátních prezidentů a dvaceti radů. Personál úřední a zřízenecský byl jmenován podle nařízení č. 7/1918 Sb. z. a n.

ústavní listina Československé republiky. V čl. 9 bylo stanoveno, že dnem účinnosti ústavní listiny (jednalo se o den vyhlášení, tj. 6. března 1920), pozbývají platnosti všechny dřívější ústavní zákony, převzaté z právního řádu Rakouska – Uherska. Potřebná reforma veřejné správy si kladla za cíl jak zjednodušení správní soustavy a snížení jejích nákladů, tak zrychlení správního řízení. K tomu mělo dojít zejména po přijetí zákona č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé. Původní historické zemské členění mělo být nahrazeno zřízením 22 žup, které se dále členily na okresy, tvořené jednotlivými obcemi. Základní ideou župního zákona bylo odstranění dvoukolejnosti správy, tedy státní správy a územní samosprávy, avšak občanským sborům (župním zastupitelstvům a župním výborům a okresním výborům) se mělo dostat v nové organizaci značných pravomocí.⁴⁹ Aktivování žup bylo z politických důvodů stále odkládáno a zákon vstoupil v platnost od 1. ledna 1923, avšak pouze na Slovensku, a to ještě v okleštěné podobě. Bylo zde zřízeno šest žup, dvě města s regulovaným magistrátem a 79 okresů.⁵⁰ Protože nové administrativní členění nebylo v českých zemích nikdy uvedeno v praxi, nedošlo ani k zjednodušení a urychlení procesních postupů. Na půdě ministerstva vnitra byl tedy připraven nový návrh reorganizace. K legislativnímu zakotvení změn došlo zákonem č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy (tzv. organizační zákon), kterým byly zrušeny župy a došlo k návratu k zemskému uspořádání. Na území Československa byly vytvořeny celkem čtyři země: země Česká, Slovenská, Moravskoslezská a Podkarpatská. Působily v nich zemské úřady⁵¹, v čele se zemskými prezidenty (jmenovanými do funkce prezidentem republiky) a zemská zastupitelstva. Nižší správní jednotky tvořily hejtmanství a obce. Hejtmanství byla tvořena obvody okresních úřadů. Organizační zákon dále stanovil působnost ministerstva vnitra a jemu podřízených okresních úřadů, v čele s okresním hejtmanem jako státním úředníkem. Politickými úřady tedy byly jednak okresní úřady, státní policejní úřady, v městech se zvláštním statutem magistráty (městské, obecní rady), v městech se zřízeným magistrátem městské notářské úřady, dále pak zemské úřady a ústřední úřady (zejména ministerstva).⁵²

⁴⁹ HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, JANÁK, Jan, DOBEŠ, Jan. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. Praha: Lidové noviny, 2005, s. 351.

⁵⁰ Tamtéž.

⁵¹ Zemské úřady byly zřízeny v Praze pro zemi Českou, v Brně pro zemi Moravskoslezskou, v Bratislavě pro zemi Slovenskou a v Užhorodě pro zemi Podkarpatskou.

⁵² HOETZEL, Jiří. Řízení správní. In *Slovník veřejného práva československého*, sv. III. Praha: Eurolex Bohemia, reprint původního vydání, 2000, s. 922.

Samosprávu v okresech vykonávala okresní zastupitelstva, reprezentována zástupci voličů pouze částečně, neboť stejně jako u zastupitelstev zemských dvě třetiny jejich členů byly voleny a jedna třetina členů byla jmenována v případě zemských zastupitelstev vládou, v případě okresních zastupitelstev ministrem vnitra.⁵³ E. Vlček připomíná, že vyšší autonomní správa na úrovni okresů a zemí nebyla v prvním desetiletí československé republiky vybudována a její úkoly plnily orgány jmenované vládou, tedy pevně vázané na státní správu.⁵⁴ Organizační zákon dále hodnotí jako cestu k likvidaci okresní a zemské samosprávy a její praktické postátnění.⁵⁵

Po 2. světové válce se základním článkem organizace veřejné správy v našem státě staly národní výbory.⁵⁶ Vznik národních výborů se datuje již rokem 1944, byly zřízeny ústavním dekretem prezidenta republiky č. 18/1944 Úř. věst. čsl., o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění. V tomto předpise byla ještě deklarována prozatímnost existence národních výborů, ale již v roce 1945 byl tento názor korigován, což mělo odraz především v právní úpravě.⁵⁷ Vládní nařízení č. 4/1945 Sb. charakterizovalo národní výbory jako zastupitelské orgány, jako orgány veřejné správy ve všech jejích oborech a současně i jako orgány státní správy.⁵⁸

Pokud jde o působnost národních výborů, měly vedle jiných úkolů zvláštními předpisy jim uložených vykonávat pravomoc, kterou podle dosavadních předpisů vykonávalo obecní zastupitelstvo, obecní rada a starosta obce (místní národní výbor), resp. okresní zastupitelstvo, okresní úřad a okresní hejtman (okresní národní výbor), resp. zemské zastupitelstvo, zemský úřad a zemský prezident (zemský národní výbor).⁵⁹ Poválečný vývoj veřejné správy se vyznačoval nejprve svéráznou kombinací dosud platné a účinné právní úpravy obecního zřízení z r. 1864, resp. právní úpravy veřejné správy na úrovni okresů a zemí (zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy) s novou úpravou národních výborů, kdy aniž došlo k derogaci či novelizaci zákonů z r. 1864 a 1927, byly na stávající územní korporace

⁵³ PETERKOVÁ: *Vývoj veřejné správy...*, s. 181 - 183.

⁵⁴ VLČEK, Eduard. Vývoj veřejné správy od habsburské monarchie po první československou právní úpravu správního řízení (1848-1918). In Kolektiv autorů: *Historický vývoj...*, s. 74.

⁵⁵ Tamtéž, s. 73.

⁵⁶ Přesněji byly národní výbory charakterizovány jako základní článek organizace státní moci a správy.

⁵⁷ Na základě zmocnění v čl. 3 ústavního dekretu č. 18/1944 Úř. věst. čsl. vydala vláda nařízení č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů.

⁵⁸ VEDRAL, Josef. Správní právo. In BOBEK, Michal, MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch (eds.). *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Brno: MU a Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 627.

⁵⁹ Tamtéž, s. 625.

(obce, okresy, země) naroubovány národní výbory, resp. jejich složky.⁶⁰ Po roce 1948 pak územní samosprávné korporace jako právní subjekty zanikly, zůstaly z nich jen územní jednotky a nadále existovaly jen národní výbory (místní, okresní a krajské) jako orgány státní moci a správy.

Národní výbory byly jako orgány státní správy podřízeny centrálně vládě, každý národní výbor byl podřízen také národnímu výboru vyššího stupně. Je třeba připomenout, jak uvádí J. Vedral, že vytvoření národních výborů znamenalo, byť postupnou, nejprve faktickou a posléze i právní likvidaci územní samosprávy vyvíjející se na našem území v moderním pojetí od roku 1848.⁶¹

Role národních výborů ještě posílila přijetím ústavního zákona č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, která je označila za nositele a vykonavatele státní moci v obcích, okresech a krajích a strážce práv a svobod lidu. Dále z ústavy z r. 1948 vyplývalo, že národní výbory jsou orgány s dvojitou povahou, neboť jsou jak zastupitelskými sbory, resp. orgány státní moci, tak orgány veřejné správy.⁶² S účinností zákona č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení bylo k 1. 1. 1949 ukončeno fungování zemského upořádání, které bylo nahrazeno krajským.

V roce 1960 nová ústava (ústavní zákon č. 100/1960 Sb.) zrušila ústavu z roku 1948 i ústavní zákon č. 12/1954 Sb., o národních výborech. Nová ústava zásadní změny v pojetí fungování soustavy národních výborů nepřinesla, opětovně je charakterizovala jako zastupitelské sbory, jejichž prostřednictvím vykonává pracující lid státní moc (čl. 2 odst. 2 a 3 Ústavy) a orgány státní moci a správy (čl. 86 odst.1). V souvislosti s novým územním členěním Československa⁶³ byla vydána nová zákonná úprava národních výborů, zákon č. 62/1960 Sb., o národních výborech. Právní úprava národních výborů, stejně jako nová ústava, byla mnohem víc prodchnuta ideologií ve srovnání se zákony z 50. let. Podle zákona č. 62/1960 Sb., o národních výborech byly tyto orgány výrazem svazku dělníků, rolníků a inteligence v čele s dělnickou třídou a veškerou svou činností měly tento svazek neustále upevňovat a prohlubovat.⁶⁴ Nová právní úprava byla přijata v roce 1967, jednalo se o zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech, který v novelizované podobě přetrvával až do obnovení územní samosprávy v roce 1990.

⁶⁰ Tamtéž, s. 626.

⁶¹ Tamtéž, s. 622.

⁶² Právní postavení národních výborů v období po přijetí ústavy z r. 1948 řešil ústavní zákon č. 12/1954 Sb., o národních výborech a na něj navazující zákon č. 13/1954 Sb., o národních výborech.

⁶³ Zákon č. 36/1960 Sb. o územním členění státu.

⁶⁴ VEDRAL: *Správní právo ...*, s. 634.

Změna politických a společenských poměrů po listopadu 1989 umožnila rovněž postupnou proměnu právního řádu, kdy prakticky ve všech právních odvětvích docházelo k postupné novelizaci stávajících právních předpisů a přijímání nových.

V roce 1990 došlo ke zrušení soustavy národních výborů a znovuoživení obecní samosprávy. Právním základem změn byla zejména novelizace ústavy, provedená ústavním zákonem č. 294/1990 Sb., kterou došlo k ústavnímu zakotvení práva na územní samosprávu a kterou se vytvořily předpoklady k zákonnému vymezení postavení obcí jako subjektů územní samosprávy.⁶⁵ Namísto okresních národních výborů vznikly okresní úřady, krajské národní výbory zanikly bez náhrady, jejich působnost byla převzata jednak okresními úřady, jednak ústředními orgány státní správy.⁶⁶ Na úrovni obcí se uplatnil tzv. smíšený model výkonu samostatné a přenesené působnosti, ačkoli se objevily i úvahy o oddělení samosprávy a státní správy a vytvoření zvláštních místních orgánů státní správy – obvodních úřadů, které by byly nižšími složkami státní správy ve vztahu k okresním úřadům, konstituovaným na místě okresních národních výborů.⁶⁷

Po rozpadu České a Slovenské Federativní Republiky došlo k přijetí nové ústavy samostatné České republiky č. 1/1993 Sb.⁶⁸, která v hlavě sedmé zakotvila územní samosprávu.⁶⁹ Listina základních práv a svobod (ústavní zákon č. 23/1991 Sb.) byla převzata v nezměněné podobě do ústavního pořádku České republiky usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky. Po řadě politických diskusí a hledání optimální podoby vyšší úrovně územní samosprávy byl po pěti letech od přijetí Ústavy ČR konečně přijat ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávních celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Na jeho základě bylo vytvořeno 13 krajů a hlavnímu městu Praze bylo přiznáno postavení kraje. Na úrovni krajů byl opět

⁶⁵ Jednalo se zejména o zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, zákon č. 298/1992 Sb., o místním referendu, zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, zákon č. 567/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice a zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí (zákon o majetku obcí).

⁶⁶ KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 18.

⁶⁷ Vedral upozorňuje na skutečnost, že v období let 2000-2002 krajské úřady jako nově zřízené orgány samosprávných krajů fungovaly jako odvolací instance vůči okresním úřadům jako orgánům státu. Srov. VEDRAL: *Správní právo ...*, s. 650.

⁶⁸ Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

⁶⁹ Čl. 99 Ústavy ČR počítal s dělením územní samosprávy mezi obce, které jsou základními územními samosprávnými celky a vyšší územní samosprávné celky, jimiž budou země nebo kraje, přičemž jejich vytvoření ústava svěřila ústavnímu zákonu.

uplatněn smíšený model veřejné správy, kdy vedle realizace vlastní samosprávné moci (samostatná působnost) jsou orgány kraje pověřeny rovněž výkonem státní správy (přenesená působnost). První volby do zastupitelstev krajů se konaly 12. listopadu 2000. Po přechodnou dobu od ustavení krajských samospráv paralelně vykonávaly nadále svou činnost rovněž okresní úřady jako orgány místní státní správy. Ke dni 31. prosince 2002 došlo k zániku okresních úřadů a přesunu jejich kompetencí převážně na obce, které se nadále kategorizují do celkem tří „pověřenostních kategorií“ (dle rozsahu delegované státní správy) a v menší míře na kraje.⁷⁰ Právní postavení územních samosprávných celků bylo nově komplexně upraveno, a to zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) a zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

1.3.2 Přehled vývoje právní úpravy správního řízení se zaměřením na problematiku nečinnosti

Právní úprava správního řízení prošla během 20. století vývojem, který úzce souvisel s popsáním vývojem politické situace a organizace veřejné správy v příslušném období.

Na území současné České republiky se obecnější úprava správního řízení prosazovala jen pomalu a s obtížemi. Bylo to dáno zejména uspořádáním veřejné správy jako takové. J. Hoetzel zdůvodňuje nedostatečnost právní úpravy správního řízení zejména velikou roztříštěností a nejednotností procesního práva správního, kdy „až zbytečně nejednotně řešeny jsou tu i otázky, které by snesly jednotnější úpravu.“⁷¹ Sporadičnost všeobecných předpisů dále vysvětluje do jisté míry velikou rozmanitostí správních poměrů, které brání podrobné procesní unifikaci.⁷²

V období prvorepublikového Československa byl přijat obecný právní předpis o správním řízení teprve v roce 1928. Jednalo se o vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů, jež bylo později podle návrhu F. Weyra v literatuře i judikatuře často označováno jako „správní řád“. Bylo vydáno na základě čl. 10 zákona o organizaci politické správy č. 125/1927 Sb., který stanovil: „*Vládním nařízením budou sjednoceny a upraveny předpisy o řízení ve věcech, náležejících do působnosti politických úřadů – čítajíc v to exekuční řízení –*

⁷⁰ PRŮCHA: *Správní právo ...*, s. 196.

⁷¹ HOETZEL: *Řízení správní...*, s. 921.

⁷² Tamtéž.

se zřetelem k účelnému zjednodušení a urychlení řízení.“ Právní předpisy, upravující společně s úpravou hmotněprávní rovněž procesní normy (např. vodní zákon, živnostenský řád, stavební řád) však nadále zůstaly v platnosti a vládní nařízení č. 8/1928 Sb. mělo ve vztahu k nim subsidiární povahu. Správní řád z roku 1928 obsahoval v zásadách správního řízení pokyn, aby řízení bylo vedeno co nejúčelněji, nejrychleji, nejjednodušeji a nejlevněji.⁷³ Je třeba zdůraznit, že správní řád z r. 1928 se vztahoval pouze na řízení ve věcech náležejících do působnosti tzv. politických úřadů. Nevztahoval se na řízení před úřady samosprávnými a podle judikatury tehdejšího Nejvyššího správního soudu jej v těchto řízeních nebylo možno používat ani analogicky. Obce proto ve věcech samosprávy postupovaly především podle ustanovení obecních zřízení a podle zvláštních zákonů.⁷⁴

Po 2. světlové válce a ustavení soustavy národních výborů byl správní řád z roku 1928 zrušen novou úpravou správního řízení, které bylo vydáno opět formou vládního nařízení pod č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád).⁷⁵ Nejasná povaha národních výborů jako orgánů státní moci, které měly své vlastní orgány, vedla i při správním řízení k vytváření „orgánů v orgánech“, takže v ustanovení správního řádu o věcné příslušnosti bylo stanoveno, že výkonné orgány národních výborů vykonávají působnost ve všech oborech státní správy, kde nejsou podle zvláštních právních předpisů příslušné orgány jiné, a není-li stanoveno jinak, jsou v první stolici příslušné odbory, popřípadě obdobné výkonné orgány okresních národních výborů. Ještě výraznější to bylo v odvolacím řízení, kdy o odvolání proti rozhodnutí odboru nebo obdobného výkonného orgánu národního výboru rozhodoval odbor, popř. obdobný výkonný orgán národního výboru bezprostředně vyššího stupně.⁷⁶

Právní úprava správního řádu z roku 1955 kladla důraz na rychlost, jednoduchost a hospodárnost jakožto základní zásady správního řízení (srov. § 5 odst. 2). Nově byly zakotveny lhůty pro vydání rozhodnutí, a to jednak obecné lhůty pro rozhodování v prvním stupni v § 26, jednak v § 36 odst. 3, který obsahoval speciální

⁷³ § 43 vládního nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů

⁷⁴ MIKULE, Vladimír. Čtyři poznámky k významu správního řádu pro místní samosprávu. In *Nový správní řád a místní samospráva. Sborník z 3. mezinárodního letního workshopu*. Kroměříž: Právnická fakulta MU a Veřejný ochránce práv, 2007, s. 20.

⁷⁵ Zákon č. 13/1954 Sb., o národních výborech v § 3 odst. 3 obsahoval zmocnění k vydání prováděcího nařízení vlády o řízení ve věcech správních a o zajištění jeho průběhu a výsledků, jakož i o výkonu rozhodnutí soudní exekucí.

⁷⁶ VEDRAL: *Správní právo ...*, s. 643.

lhůtu pro rozhodování odvolacího orgánu. V jednoduchých věcech, zejména v případech rozhodnutí vydávaného jen na podkladě dokladů předložených účastníkem řízení, rozhodoval správní orgán bezodkladně po podání návrhu. Bezodkladně byl správní orgán povinen vydávat také osvědčení o jemu známých skutečnostech. V ostatních případech správní řád ukládal správnímu orgánu povinnost rozhodnutí vydat zpravidla do 15 dnů. Pokud správní orgán nemohl v této lhůtě rozhodnout pro zvláštní složitost věci nebo z jiných důležitých důvodů, byl povinen o tom vyrozumět účastníky s uvedením důvodů a sdělením lhůty, v níž o návrhu rozhodne. Speciální lhůtu byla stanovena pro rozhodnutí odvolacího orgánu, a to do 3 týdnů ode dne, kdy odvolání došlo odvolacímu orgánu. Pokud odvolací orgán nemohl ve lhůtě rozhodnout pro zvláštní složitost věci nebo z jiných důležitých důvodů, měl povinnost vyrozumět odvolatele, proč odvolání nemohlo být vyřízeno včas, avšak nemusel sdělovat lhůtu, kdy rozhodne.

Další v řadě právních úprav správního řízení, nahrazující úpravu z r. 1955, bylo vládní nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení, vydané na základě § 45 zákona č. 65/1960 Sb., o národních výborech. Nová úprava správního řízení ve srovnání se správním řádem z roku 1928 i správním řádem z roku 1955 znamenala maximální zjednodušení úpravy procesních postupů při rozhodování národních výborů a jejich orgánů o právních poměrech občanů a organizací.⁷⁷ Po úvodních ideologických proklamacích následovala stručná ustanovení o příslušnosti, hned po nich ustanovení o podkladech rozhodnutí a o samotném rozhodnutí a úprava odvolacího a exekučního řízení.

V úvodu správního řádu z roku 1960, upravujícím zásady správního řízení, nalezneme opět zásadu rychlosti řízení, a to v § 4, který ukládá národním výborům dbát, aby řízení probíhalo rychle, hospodárně a bez zbytečného zatěžování občanů. Dalším významným ustanovením, jež sledovalo prevenci nečinnosti správních orgánů, byl § 11, v němž byly stanoveny lhůty pro vydání správního rozhodnutí. Národní výbory byly povinny v jednoduchých věcech rozhodovat bezodkladně po podání návrhu, v ostatních případech zpravidla do 30 dnů. Pokud z důvodu zvláštní složitosti věci nebo z jiných důležitých důvodů nemohl národní výbor v uvedených lhůtách rozhodnout, byl povinen o tom vyrozumět účastníky řízení s uvedením důvodů a sdělením lhůty, v níž rozhodne. Také odvolací řízení bylo v § 23 uloženo

⁷⁷ Vládní nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení obsahovalo pouze 36 paragrafů.

provést urychleně, aby o odvolání mohlo být rozhodnuto zpravidla do 30 dnů ode dne, kdy bylo podáno. I zde byl stanoven postup pro případ, kdy v této lhůtě nemohlo být rozhodnutí vydáno z důvodu zvláštní složitosti věci nebo z jiných důležitých důvodů. Pak měl národní výbor povinnost vyrozumět o tom účastníky řízení, včetně odůvodnění a sdělení lhůty, v níž rozhodne.

Správní řád z roku 1960 byl nahrazen novým správním řádem v roce 1967, který byl konečně přijat formou zákona. Jednalo se o zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Zkušenosti s aplikací správního řádu z r. 1960 v praxi záhy ukázaly, že ono zjednodušení právní úpravy nepřineslo očekávané výsledky, což uvádí i důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o správním řízení z roku 1967. Správní proces proto zaznamenal návrat k některým tradičním institutům, ale přinesl také některé novinky. Jednou z nejvýznamnějších bylo ustanovení obecně vymezující okruh účastníků správního řízení (§ 14), další pak např. nová formulace zásady materiální pravdy, kdy správním orgánům bylo uloženo před vydáním meritorního rozhodnutí zjistit přesně a úplně skutečný stav věci. Správní řád z roku 1967 obsahoval také ustanovení o pravidlech řízení, mezi něž zahrnoval i povinnost správních orgánů vyřizovat věci bez zbytečných průtahů.⁷⁸ Tuto zásadu rychlosti postupů správních orgánů bylo třeba použít i na vydávání osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení a jiných podobných opatření.⁷⁹ Zásada rychlosti byla konkretizována stanovením lhůt, ve kterých se správním orgánům ukládá povinnost vydat rozhodnutí nebo učinit jiný úkon (§ 49). Zachována byla lhůta „bezodkladně“ pro rozhodování v jednoduchých věcech, zejména pro rozhodování na podkladě dokladů předložených účastníkem řízení. Nestanovil-li zvláštní právní předpis jinak, byl v ostatních případech správní orgán povinen rozhodnout ve věci do 30 dnů od zahájení řízení, ve zvlášť složitých případech nejdéle do 60 dnů. Pokud vzhledem k povaze věci nebylo možné rozhodnout ani v této lhůtě, mohl ji přiměřeně prodloužit odvolací orgán, resp. orgán příslušný rozhodnout o rozkladu. Správnímu orgánu, který nemohl rozhodnout do 30 dnů, popřípadě do 60 dnů, byla uložena povinnost o

⁷⁸ Srov. § 3 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu: *“Správní orgány jsou povinny svědomitě a odpovědně se zabývat každou věcí, která je předmětem řízení, vyřídit ji včas a bez zbytečných průtahů a použít nejvhodnějších prostředků, které vedou ke správnému vyřízení věci. Pripouští-li to povaha věcí, má se správní orgán vždy pokusit o její smírné vyřízení. Správní orgány dbají, aby řízení probíhalo hospodárně a bez zbytečného zatěžování občanů a organizací.“*

⁷⁹ Srov. § 3 odst. 5 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu.

tom účastníka řízení s uvedením důvodů uvědomit.⁸⁰ Samotné nečinnosti správních orgánů se zákon věnoval v § 50, jehož celé znění cituji: „*Dovoluje-li to povaha věci a nelze-li nápravy dosáhnout jinak, správní orgán, který by byl jinak oprávněn rozhodnout o odvolání, sám ve věci rozhodne, pokud správní orgán příslušný k rozhodnutí nezahájil řízení, ač je k tomu povinen nebo pokud nerozhodl ve lhůtě stanovené v § 49 odst. 2.*“ Toto opatření proti nečinnosti ze strany nadřízeného správního orgánu formou tzv. atrakce bylo jediným prostředkem k dosažení nápravy ve správní linii bez navazující možnosti soudní ochrany proti nečinnosti.⁸¹

Žalobu proti nečinnosti správního orgánu jako zvláštní druh žaloby ve správním soudnictví právní úprava umožňuje až od 1. 1. 2003, kdy nabyl účinnosti zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Pokud jde o socialistické pojetí správního soudnictví,⁸² to bylo založeno na principu pozitivní enumerace, který znamenal, že přezkoumání zákonnosti správních rozhodnutí bylo možné jen tehdy, pokud to stanovil zákon.⁸³ Takových zákonů bylo minimum, Průcha hovoří jen o pěti taxativních případech.⁸⁴ Úvahy o obnovení správního soudnictví koncem šedesátých let byly s nástupem normalizace utlumeny a objevily se znovu ve větším rozsahu teprve kolem poloviny osmdesátých let.⁸⁵ Teprve po roce 1989 a změně legislativy se případy zákonem stanovených možností soudního přezkumu správních rozhodnutí rozšiřovaly.⁸⁶ V roce 1991 došlo přijetím Listiny základních práv a svobod⁸⁷ k obnovení správního soudnictví v ústavní rovině zakotvením generálního principu soudního přezkoumání rozhodnutí orgánů veřejné správy, až na výjimky stanovené

⁸⁰ Ve srovnání s předchozí právní úpravou (správní řády z let 1955 a 1960) správním orgánům odpadla povinnost účastníkům řízení zároveň sdělit i novou lhůtu, v níž bude rozhodnutí vydáno.

⁸¹ Praktické využití institutu atrakce naráželo na určité problémy, na něž upozorňuje např. FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*. Praha: Linde Praha. a. s., 2005, s. 66 - 67.

⁸² MACUR, Josef. *Správní soudnictví*. Brno: UJEP, 1986, s. 7.

⁸³ Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) v § 70 uváděl, že zvláštní zákony stanoví, ve kterých případech soudy přezkoumávají rozhodnutí správních orgánů. Oprávnění přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů tedy bylo třeba vždy stanovit ve zvláštních zákonech vydávaných pro jednotlivá správní odvětví.

⁸⁴ PRŮCHA: *Správní právo, ...*, s. 334

⁸⁵ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, s. 35.

⁸⁶ Problematikou správního soudnictví v tomto období se podrobně zabývá MACUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: MU Brno, 1992.

⁸⁷ Listina základních práv a svobod byla přijata dne 9. ledna 1991 jako ústavní zákon č. 23/1991 Sb. Federálním shromážděním České a Slovenské Federativní Republiky.

zákonem.⁸⁸ Soudní kontrola rozhodnutí správních orgánů byla novelou občanského soudního řádu č. 519/1991 Sb., zařazena do jeho části páté.⁸⁹

Kontrola postupů správních orgánů před rokem 1989 byla kromě správního soudnictví, založeného na principu pozitivní enumerace, realizována také v rámci institutu všeobecného dozoru orgány prokuratury, zavedeného do našeho právního řádu podle sovětského vzoru od roku 1953.⁹⁰ Hlavním prostředkem dozoru nad zákonností byl prokurátorský protest proti nezákonnému rozhodnutí či opatření, k jehož podání byl oprávněn prokurátor. Příslušný úřad se musel protestem zabývat, pokud mu sám nevyhověl a napadené rozhodnutí nezrušil ani nenahradil novým, rozhodl o něm jeho nadřízený orgán, přičemž proti rozhodnutí, jímž nebylo protestu vyhověno, mohl být podán protest nový a o věci mohla rozhodovat až vláda.

Působnost prokuratury jako „strážkyně socialistické zákonnosti“ se s pozdější změnou právní úpravy upřesňovala a doplňovala.⁹¹ V době normalizace přijatý zákon č. 60/1965 Sb., o prokuratuře v § 3 rozdělil jednotlivé úseky prokurátorského dozoru. Působnost prokuratury se dělila na úsek všeobecného dozoru, působnost v trestním řízení, občansko-soudní dozor a dozor nad zachováváním zákonnosti v místech omezení osobní svobody.⁹² Ačkoli úkolem prokuratury měl být dozor nad dodržováním zákonnosti v zásadě ve všech úsecích společenského života, v praxi se prokuratura věnovala zejména trestnímu řízení.⁹³

Všeobecný dozor prokuratury zahrnoval jak dozor nad zákonností rozhodovací činnosti a dalších postupů správních orgánů podle správního řádu z roku 1967 (označované jako „protesty správní“), jejichž vyřizování končilo u ministerstev či jiných správních úřadů, tak dozor nad zákonností podzákonných právních předpisů

⁸⁸ „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak.“ Cit. čl. 36 odst. 2 věty první Listiny.

⁸⁹ Zákon č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád.

⁹⁰ § 6 ústavního zákona č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře svěřil generálnímu prokurátorovi vykonávat „nejvyšší dozor nad přesným prováděním a zachováváním zákonů a jiných právních předpisů všemi ministerstvy a jinými úřady, soudy, národními výbory, orgány, institucemi a úředními osobami, jakož i jednotlivými občany“. Generálního prokurátora jmenoval prezident republiky, odpovědný byl vládě. Podrobnější vymezení působnosti generálního prokurátora stanovil zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře.

⁹¹ Zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, byl zrušen a nahrazen zákonem č. 65/1956 Sb., o prokuratuře. K další změně právní úpravy došlo po přijetí ústavy z r. 1960, kdy byl také v návaznosti na nově přijaté zákony v oblasti justice přijat nový zákon č. 65/1956 Sb., o prokuratuře, který blíže upravil úseky dozoru prokuratury, prostředky dozoru, ale i organizaci prokuratury.

⁹² LATA, Jan. Prokuratura. In BOBEK, Michal, MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch (eds.). *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Brno: MU a Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 878.

⁹³ Tamtéž, s. 881.

vydáványch správními orgány (označované jako „protesty mimosprávní“), o nichž mohla v poslední instanci rozhodovat vláda.⁹⁴ V rámci všeobecného dozoru byly rovněž prováděny u jednotlivých orgánů a organizací prověrky dodržování zákonů na jednotlivých úsecích, případně prověrky komplexní, pokud bylo úseků více.

Řízení o protestu prokurátora správní řád z roku 1967 řadil mezi prostředky přezkoumávání rozhodnutí (viz § 69 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení). Správní orgán, který rozhodnutí vydal, musel o protestu rozhodnout ve lhůtě stanovené v protestu, a nebyla-li lhůta určena, do 30 dnů.⁹⁵ V této lhůtě protestu buď plně vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil, případně nahradil novým rozhodnutím, nebo protestu nevyhověl a předložil věc k rozhodnutí nadřízenému správnímu orgánu, proti jehož rozhodnutí bylo možno podat další protest.⁹⁶ Pokud prokurátor zjistil porušení zákona a nebylo třeba rušit konkrétní rozhodnutí, podal příslušnému správnímu orgánu pouze upozornění. Dotčený správní orgán byl povinen upozornění do 30 dnů projednat, učinit opatření k odstranění porušování zákonů a podat o výsledku projednání a o učiněných opatřeních prokurátorovi zprávu. Problematika nečinnosti správního orgánu, spočívající v nerespektování zásady rychlosti řízení a nedodržení zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí, případně v nezahájení řízení z moci úřední, tedy byla řešena právě prostřednictvím institutu upozornění prokurátora.

Nedostatek všeobecného dozoru ve srovnání se správním soudnictvím lze spatřovat zejména v tom, že byl orientován na ochranu socialistické zákonnosti, nikoli na ochranu individuálních práv. Je třeba připomenout, že prokurátor mohl podat protest i proti nezákonnému rozhodnutí učiněnému ve prospěch občana. Jednotlivec se ochrany svých práv nemohl domoci sám, ochranu mohl pouze iniciovat podnětem, jímž se sice prokurátor musel zabývat, ale podání protestu či upozornění bylo výlučně v dispozici prokurátora. O podaném protestu či upozornění rozhodoval dotčený správní orgán, případně jemu nadřízený správní orgán, nikoli soud. V absenci rozhodovací pravomoci prokurátora, za současné povinnosti dotčených orgánů se jeho podněty zabývat, lze spatřovat paralelu s úlohou Veřejného ochránce práv.⁹⁷

⁹⁴ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, s. 36.

⁹⁵ Pokud to prokurátor navrhl, s podáním protestu se odkládala vykonatelnost napadeného rozhodnutí.

⁹⁶ LATA: *Prokuratura, ...*, s. 879.

⁹⁷ Tamtéž, s. 880.

Dnem 1. 1. 1994 byla prokuratura zrušena a nahrazena státním zastupitelstvím, jehož orgány působnost na úseku všeobecného dozoru nepřevzaly.⁹⁸ Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení zůstal jako jeden z mála pramenů procesního práva i po roce 1989 poměrně dlouho v platnosti, aniž by byl novelizován. K jeho dílčím novelizacím nakonec přece jen došlo, a to v letech 2000 a 2002.⁹⁹ Zrušen byl až novým správním řádem, zákonem č. 500/2004 Sb., který nabyl účinnosti 1. 1. 2006.

1.4 Obecné zakotvení práva na přiměřenou délku řízení

Právo na spravedlivý proces můžeme chápat v užším smyslu jako právo na svobodný přístup k soudům, zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod¹⁰⁰, v širším smyslu lze pod toto právo zahrnout jednotlivé hmotné i procesní instituty zakotvené v celé hlavě páté Listiny. Ty je třeba vztáhnout na veškeré procesní postupy, jejichž výsledkem je konkrétní rozhodnutí ovlivňující právní postavení subjektu v pozici tzv. účastníka řízení. Listina v článku 38 odst. 2 garantuje každému právo, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.

Základ práv osob ve sféře procesních vztahů je zahrnut především v procesních předpisech upravujících řízení před soudem dle jednotlivých typů soudní pravomoci. Jistou kompenzací časté absence lhůt v procesních předpisech, upravujících řízení před soudy, bylo zakotvení ustanovení o možnosti obrátit se na soud s návrhem na stanovení lhůty k provedení procesního úkonu.¹⁰¹ Odstranění průtahů v soudním řízení lze dosáhnout i podáním stížnosti na průtahy v řízení k orgánu státní správy soudu.¹⁰²

Správní orgány zajišťují tzv. jinou právní ochranu (ve smyslu jinou než soudní), přičemž jejich primárním úkolem je na základě a v mezích zákona uplatňovat, prosazovat a chránit veřejný zájem. Při realizaci své působnosti v oblasti veřejné

⁹⁸ Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství v § 44 odst. 1 stanovil: „K ustanovením zákonů a jiných právních předpisů o protestu prokurátora a jeho upozornění se nepřihlíží.“

⁹⁹ Jednalo se o zákony č. 29/2000 Sb., č. 227/2000 Sb. a č. 226/2002 Sb.

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů;

¹⁰² Orgány státní správy soudů příslušné k vyřizování stížností fyzických a právnických osob jsou předsedové soudů a ministerstvo spravedlnosti. Tyto orgány řeší také stížnosti fyzických a právnických osob na nevhodné chování soudních osob nebo narušování důstojnosti řízení před soudem. Srov. § 164 až 174 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů. Stížnosti u Nejvyššího správního soudu vyřizuje jeho předseda – srov. § 30 s. ř. s.

správy správní orgány postupují zejména podle obecné úpravy, obsažené v zákoně č. 500/2004 Sb., správním řádu, v platném znění, popř. i podle dalších zákonů upravujících zvláštní správní řízení, pro něž zpravidla platí pravidlo subsidiárního použití správního řádu. Ve správním právu právem na spravedlivý proces rozumíme spíše právo na řádný proces (fair trial) v tom smyslu, že adresát veřejné správy od správního orgánu v rámci příslušného procesního postupu očekává dodržování zákona, předvídatelnost a záruku stejného přístupu ve smyslu zásady rovnosti účastníků řízení. Ačkoli to není tématem mé práce, je nutné uvést, že při zkoumání problematiky nečinnosti hraje roli také personální aspekt výkonu veřejné správy. V. Mikule u problému nečinnosti ve veřejné správě upozorňuje na skutečnost, že nositelé veřejné správy jsou často limitováni faktickými, nikoli právními překážkami, které jim brání jednat bez průtahů.¹⁰³ Kromě nedostatečného počtu nebo odborné kvalifikace úředních osob, nevyhovující vnitřní organizace práce to mohou být i různé subjektivní důvody na straně úřední osoby. Ty se projevují liknavým až rezignovaným přístupem k věci, nevstřícným chováním k účastníkům řízení a oddalováním řešení merita věci. Důvodem mohou být zejména nedostatečné odborné znalosti, obava z následků v případě nesprávného rozhodnutí, vysoká pracovní vytíženost. Nečinnost by neměla nastávat jen proto, že konkrétní úřední osoba neví, jak v určitém složitém případě postupovat. Vždy je zde možnost vyžádat si metodickou pomoc od příslušného orgánu.¹⁰⁴

Prevence nečinnosti z důvodů na straně úředních osob spočívá zejména v důsledné kontrole plnění jejich služebních a pracovních povinností, jak vyplývá ze zákona o státní službě, zákona o úřednících územních samosprávných celků, podpůrně z pracovněprávních předpisů. Důsledný by měl být i případný postih jejich protiprávního jednání a uplatnění kárné odpovědnosti¹⁰⁵ nebo trestněprávní odpovědnosti úředních osob.¹⁰⁶

¹⁰³ MIKULE, Vladimír. Právní záruky ve veřejné správě. In Hendrych, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 677.

¹⁰⁴ RYS, Rudolf. Nečinnost a tzv. neformální správní řízení podle části čtvrté správního řádu. In KADEČKA, Stanislav, KLIKOVÁ, Alena, VALACHOVÁ, Kateřina, GLOTZMANN, Filip. (eds.): *Nečinnost ve veřejné správě. Sborník z mezinárodní konference*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer ČR, a.s., 2012, s. 87.

¹⁰⁵ Zejména § 87 - § 97 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁶ K trestní odpovědnosti a ochraně úřední osoby se podle jednotlivých ustanovení trestního zákona vyžaduje, aby trestný čin byl spáchán v souvislosti s její pravomocí a odpovědností. Srov. § 127 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů. Pojem „úřední osoba“ je vymezen jednak v § 127 odst. 1 trestního zákoníku, jednak je vykládán soudní judikaturou tak, že pravomocí se rozumí oprávnění autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech osob. Zvýšenou

1.4.1 K právním principům

Hledání odpovědi na otázku významu právních principů ve společnosti a jejich roli v právu je věnována pozornost právní filosofie i právní vědy. Názory na to, co je právní princip, jsou, jak uvádí Z. Kühn, vysoce kontroverzní, neboť jejich přesné vědecké uchopení je velmi obtížné.¹⁰⁷ Povahu právních principů dobře vystihuje P. Holländer, když je označuje jako „*pořádající hledisko právního řádu*“.¹⁰⁸ Vedle toho Z. Kühn chápe právní principy v nejširším slova smyslu jako „*pravidla, která tvoří základ určitého právního institutu, zákona, právního odvětví nebo (v případě obecných principů právních¹⁰⁹) právního řádu jako celku*“.¹¹⁰

Po období převládajícího právního pozitivismu první poloviny 20. století nastalo období renesance právních principů jako nositelů hodnot v právu. Ke změně náhledu na právní principy a jejich roli v současné právní praxi výrazně přispěly osobnosti právní filosofie R. Dworkin a R. Alexy. Američan R. Dworkin je nejvíce znám svou kritikou právního pozitivismu podle H. L. A. Harta. Pozitivistické pojetí práva jako souboru právních norem bez morálních hodnot, odmítá, neboť právo podle něj naopak vychází z práv jednotlivých lidí. Právo chápe především jako historicky vzniklý celek, nutně související s morálkou, který je třeba interpretovat a rozvíjet. Dworkin vytvořil normativní teorii soudcovského rozhodování, jež zdůrazňuje rozdíl mezi principiálními argumenty a argumenty politickými a obhajuje tvrzení, že soudní rozhodnutí opřená o principiální argumenty jsou slučitelná s demokratickými zásadami.¹¹¹ Právní systém je podle Dworkina tvořen ze tří prvků, a to z norem,

trestní odpovědnost úřední osoby vyjadřující skutkové podstaty trestných činů zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329 trestního zákoníku) a maření úkolu úřední osoby z nedbalosti (§ 330 trestního zákoníku) a skutkové podstaty trestných činů chránících proti úplatkářství (§ 331 a násl. trestního zákoníku).

¹⁰⁷ KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva ve složitých případech, k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, s. 78.

¹⁰⁸ HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. s 141.

¹⁰⁹ Obecné zásady právní, formulované judikaturou Soudního dvora EU, mají rovněž povahu pramene práva EU a jako takové jsou v členských státech EU přímo aplikovatelné. Některé z nich mohou být také pramenem správního práva. Nejedná se o zásady, které Soudní dvůr EU sám vytváří, ale abstrahuje je z ústavních tradic členských států. Příkladem je zásada zákazu retroaktivity, ochrana dobré víry, zásada právní jistoty. Některé právní principy jsou výslovně vyjádřené v ústavních předpisech, ale může jít i o právní principy bez explicitního vyjádření v právní normě.

¹¹⁰ KÜHN: *Aplikace práva ...*, s. 78.

¹¹¹ Dworkin ve své normativní teorii soudcovského rozhodování zdůrazňuje rozdíl mezi principiálními argumenty (arguments of principle) a argumenty politickými (arguments of policy). Politická argumentace dle jeho názoru ospravedlňuje určité politické rozhodnutí poukazem na to, že toto rozhodnutí prosazuje nebo chrání nějaký kolektivní cíl společnosti jako celku. Jako příklad uvádí argumentaci ve prospěch výrobce letadel, v níž se tvrdí, že subvence posílí národní obranu. Principiální argumentace ospravedlňuje nějaké politické rozhodnutí poukazem na to, že toto rozhodnutí respektuje nebo chrání určité individuální nebo skupinové právo. Argumentace ve

principů a politické morálky. Shodně s tímto pojetím chápe právní principy jako pravidla stojící vedle právních norem, přiznává jim však klíčovou roli v argumentaci na podporu rozhodnutí o konkrétních zákonných právech a povinnostech. Principem nazývá „*standard, který se má dodržovat nikoli proto, že to pomůže dosáhnout nebo zajistit nějakou ekonomickou, politickou nebo sociální situaci, která se považuje za žádoucí, ale proto, že je požaduje spravedlnost (justice), slušnost (fairness) nebo nějaká jiná dimenze morálky (morality)*.“¹¹² Největší váhu mají právní principy v obtížných případech (tzv. „hard cases“), řešených soudy. Jako příklad takového sporu uvádí případ Riggs v. Palmer, v němž se soud dovolal principu, podle něhož nikdo nesmí mít prospěch z vlastního protiprávního jednání.¹¹³ Rozhodovací praxe soudů by podle Dworkina neměla právní principy přehlížet, ale naopak je používat vždy, když se na daný případ nevztahuje žádná právní norma.

Vztahu práva a morálky se v návaznosti na Dworkina věnuje i Němec R. Alexy, který normativní teorii soudcovského rozhodování na základě argumentace principy přiblížil kontinentálnímu právnímu systému. Podle Alexyho je pro právní principy charakteristická aproximativní, nikoli absolutní platnost a schopnost být poměřován a uplatněn do jisté míry. Tuto vlastnost nazývá příkazem k optimalizaci. Kolizi dvou principů je třeba řešit tzv. poměřováním k dosažení optimalizace míry naplnění obou v kolizi stojících principů. Proporcionalitou má Alexy na mysli uplatnění principů do jisté míry nebo převážení jednoho principu nad druhým, ale za použití i prvního.¹¹⁴ Z. Kühn k tomu uvádí, že u principů je třeba vnímat rozdíly mezi nimi, kdy některé principy připouštějí poměřování (principy s otevřeným antecedentem) a jiné principy poměřování nepřipouštějí (principy s uzavřeným antecedentem). Příkladem druhého z obou principů je princip *Nullum crimen sine lege* nebo princip legální licence

prospěch antidiskriminačních zákonů, podle níž má menšina právo na rovnou úctu a péči, je uvedena jako příklad principiální argumentace. In DWORKIN: *Když se práva...*, s. 114.

¹¹² DWORKIN, Ronald, Myles. *Když se práva berou vážně*, 1. vydání. Praha: Oikoymenth, 2001, s. 44.

¹¹³ Jednalo se o tzv. Elmerovu kauzu, v níž Elmer, vrah vlastního děda a jeho dědic ze závěti, na základě rozhodnutí soudu dědictví nezískal. Soud své rozhodnutí postavil na argumentaci, že přiznání dědictví v tomto případě by bylo v rozporu s principem, podle něž osoba nemůže získat právní požitky z důvodu svého protiprávního jednání.

¹¹⁴ ALEXY, Robert. *Recht, Vernunft, Diskurs. Studien zur Rechtsphilosophie*. Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag GmbH, 1995, s. 177 a násled.

vyjádřený v čl. 2 odst. 4 Ústavy.¹¹⁵ Poměrování je podle Kühna typické pro složité případy aplikace práva, kde hrají právní principy mimořádnou roli.¹¹⁶

Právní principy vnímám jako vyjádření tradic společnosti, nositele hodnot, jež jsou východiskem právního řádu a jako takové tvoří vedle právních norem významnou součást objektivního práva. Jejich základní odlišnost od právních norem spočívá ve vyšší míře jejich abstraktnosti. Právní principy nemají klasickou sktrukturu právní normy, zpravidla ani neobsahují konkrétní pravidla chování, jde o právní pravidla, tedy lze je vyjádřit ve formě kondicionální věty.¹¹⁷ Význam právních principů vystupuje do popředí jak při tvorbě práva, tak při interpretaci a aplikaci práva orgány veřejné moci. Proces aplikace práva je podle V. Knappa „*proces aplikace obecného pravidla na jedinečnou, a tedy v mezích právní normy vždy různou skutkovou podstatu, je i procesem právo dotvářejícím. Soudce je tedy zákonem vázán v tom smyslu, že nesmí rozhodnout v rozporu s ním, obecná právní norma mu však dovoluje, aby při rozhodování konkrétního případu postupoval jako spolutvůrce tohoto práva, které ve společnosti skutečně platí, tedy toho, které se zpravidla nazývá law in action.*“¹¹⁸ Moderní teoretické právní myšlení reaguje na napětí mezi neúplností práva a nezbytností rozhodnout v konkrétní věci i argumentací principy.¹¹⁹ A. Gerloch uvádí, že právní principy se používají při řešení obtížných právních případů zvláště vyššími soudy, kdy je třeba posoudit relevanci mezi konkrétní právní úpravou a jejími principiálními východisky.¹²⁰ V podmínkách kontinentálního typu právní kultury je tato úloha svěřena soudním orgánům ochrany ústavnosti, které mohou kvalifikovaným způsobem zasáhnout do právního řádu, mají-li za to, že normativní právní úprava v určité věci není konzistentní s právními principy, z nichž má vycházet.¹²¹

¹¹⁵ KÜHN: *Aplikace práva ...*, s. 85.

¹¹⁶ Problematikou dotváření veřejného práva soudy s odkazem na obecné právní principy se blíže zabývá např. MATES, Pavel. Dotváření práva v judikatuře Nejvyššího správního soudu. *Právní rozhledy*, 2016, č. 3, s. 82 – 88.

¹¹⁷ KÜHN: *Aplikace práva ...*, s. 136.

¹¹⁸ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 190.

¹¹⁹ HOLLÄNDER, Pavel. *Ústavněprávní argumentace, ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu*. Praha: LINDE nakladatelství, 2003, s. 20.

¹²⁰ GERLOCH: *Teorie práva, ...*, s. 32.

¹²¹ Např. náleží Ústavního soudu ze dne 17. prosince 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb., v němž Ústavní soud uvádí, že v systému psaného práva má obecný právní princip charakter samostatného pramene práva pouze pokud zákon mlčí (tedy praeter legem, nikoli contra legem) a dále: „I v českém právu takto platí a je běžně aplikována řada obecných právních principů, které nejsou výslovně obsaženy v právních předpisech. Příkladem je právní princip, dle něhož neznalost práva neomlouvá, nebo princip nepřipustnosti retroaktivity, a to nejenom pro odvětví práva trestního. Jiným příkladem jsou výkladová pravidla a contrario, a minore ad maius, a maiore ad minus, reductio

Právní principy je tedy třeba považovat za významnou součást interpretačního a argumentačního instrumentária soudů.¹²² Je to právě judikatura nejvyšších soudních instancí, v evropském právním prostředí rovněž judikatura ESLP a Soudního dvora EU, a prostřednictvím judikatury též právní doktrína, která hraje významnou roli při formulaci právních principů.¹²³ Ústavní soud uvádí, že formulování obecných právních principů nemůže být věcí libovůle. Zárukou eliminace svévole je podle názoru Ústavního soudu především kulturní a mravní kontext odpovědnosti rozhodujícího orgánu. Názor Ústavního soudu vychází z justifikačního charakteru odůvodnění samotného rozhodnutí, kdy rozhodující subjekt racionálními argumenty založenými v právním řádu jako celku musí doložit existenci i obsahovou náplň principů.¹²⁴ Také Z. Kühn upozorňuje, že právní principy nelze považovat jen za jakési produkty morální evaluace v právu, ale je nutno k nim přistupovat jako ke skutečným právním pravidlům, jejichž platnost a existenci v daném právním řádu je třeba racionálním způsobem zdůvodnit.¹²⁵

1.4.2 Zásada rychlosti procesních postupů jako zásada činnosti veřejné správy

Zásada rychlosti, resp. včasnosti veřejné správy je řazena mezi zásady dobré správy. Jak už bylo uvedeno, slovní spojení „dobrá správa“ („good governance“, rovněž „good administration“) je v současné době hojně využíváno jak v aktech evropských institucí, tak v legislativě moderních států. Dobrá správa popisuje takové chování orgánů veřejné správy, které lze na nich spravedlivě požadovat, ač jim takové chování zákon výslovně nepředepisuje.¹²⁶ Jedná se o nastavení obecných požadavků na kvalitu postupů a činností veřejné správy v moderním právním státě, které zahrnují i kontrolu a participaci občanů.¹²⁷ Za hlavní principy dobré správy se označují zpravidla zákonnost, nestrannost, včasnost, předvídatelnost, přesvědčivost, přiměřenost, součinnost, odpovědnost, otevřenost a vstřícnost.¹²⁸ V. Sládeček

ad absurdum apod. Dalším, a to moderním ústavním nepsaným pravidlem, je řešení kolize základních práv a svobod principem proporcionality.“

¹²² HOLLÄNDER: *Ústavněprávní argumentace ...*, s. 20 – 23.

¹²³ KÜHN: *Aplikace práva ...*, s. 111.

¹²⁴ Blíže viz nálezy Ústavního soudu ze dne 17. prosince 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.

¹²⁵ Tamtéž, s. 136 - 137.

¹²⁶ POUPEROVÁ, Olga. Principy dobré správy v úřední instrukci z roku 1855 a ve správním řádu z roku 2004. In MALACKA, Michal (ed). *Sborník příspěvků z konference Monseho olomoucké právnické dny 2007*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2008, s. 362.

¹²⁷ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 2. vydání. Praha: ASPI, a.s., 2007, s. 21.

¹²⁸ Principy dobré správy byly formulovány také Veřejným ochráncem práv. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>>.

upozorňuje, že slovní spojení „principy dobré správy“ obsahuje neurčité právní pojmy, a tedy poskytuje i prakticky neomezené výkladové možnosti.¹²⁹ V našem právním řádu bylo výslovně zakotveno nejprve zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv¹³⁰, později také ve správním řádu.

Správní řád zakotvením základních zásad činnosti správních orgánů vytvořil základní právní rámec a garance předpokladů a podmínek pro řádný výkon veřejné správy.¹³¹ Působnost základních zásad plně dopadá na všechny formy činnosti veřejné správy, které správní řád upravuje, tedy kromě správního řízení také na postupy podle části čtvrté (vydávání vyjádření, osvědčení a sdělení), na veřejnoprávní smlouvy podle části páté, na vydávání opatření obecné povahy podle části šesté a také na problematiku stížností upravených v části sedmé. Základní zásady činnosti správních překračují rámec vlastní věcné úpravy správního řádu, protože se ze zákona uplatňují obecně při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám tento zákon neobsahuje úpravu odpovídající těmto zásadám.¹³² Základní zásady činnosti správních orgánů jsou právně závazné, jejich nerespektování, opomenutí či porušení může vést nejen ke změně nebo ke zrušení vydaného správního rozhodnutí v řízení o opravném prostředku, ale i k případnému uplatnění nároku na náhradu škody.¹³³ Kromě toho základní zásady plní funkci interpretačního pravidla k jednotlivým ustanovením správního řádu a zvláštních zákonů upravujícím správní řízení.

Nečinnost správních orgánů hodnotíme jako porušení základních zásad činnosti správních orgánů, zakotvených ve správním řádu. Především jde o nezákonný stav, porušující zásadu legality coby univerzální zásadu ovlivňující výkon veřejné správy. Nečinnost je dále porušením zásady rychlosti postupů správních orgánů, neboť ta ukládá správním orgánům vyřizovat věci bez zbytečných průtahů a činit úkony ve

¹²⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. Dobrá „správa“ v České republice. In KOŠIČIAROVÁ, Soňa (ed). *Rada Európy a verejná správa. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie konanej 21.-22. apríla 2009*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2009, s. 159.

¹³⁰ Veřejný ochránce práv „působí k ochraně osob před jednáním úřadů... pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností...“ Srov. § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

¹³¹ SKULOVÁ, Soňa a kol.: *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 49.

¹³² § 117 odst. 1 správního řádu.

¹³³ Nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.

lhůtách stanovených zákonem, podpůrně ve lhůtách přiměřených.¹³⁴ Nečinnost se dotýká také zásady jednání ve veřejném zájmu, neboť výkon veřejné správy se neprojeví tam, kde podle příslušného zákona měl být uplatněn. Dále nečinnost způsobuje rozpor se zásadou veřejné správy jako služby veřejnosti. Ačkoli chování úředních osob nemusí být vytýkána zrovna nezdvořilost, nečinností správní orgán účastníkům jistě nevychází vstříc, jak je mu „podle možností“ uloženo. Nečinnost správního orgánu je také v rozporu se zásadou legitimního očekávání. Zejména je-li úkon správního orgánu nebo vydání rozhodnutí za splnění zákonem stanovených podmínek na straně účastníka formulováno nárokově, je nečinnost účastníkem vnímána nejen jako nezákonnost, ale i jako nepředvídatelnost jednání správního orgánu, který má za povinnost při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů dbát, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly. Nečinnost správních orgánů bývá rovněž spojena s neoprávněným nevyužitím tzv. diskreční pravomoci správního orgánu, pokud ji neuplatní tam, kde ji byl povinen uplatnit a nezvolí žádné ze zákonem předvídaných či možných řešení. Z pohledu osoby dotčené nečinností správního orgánu porušením zásady rychlosti veřejná správa pro něj přestává být službou, stává se nepředvídatelnou a může ztížit průběh řízení v jeho neprospěch. Pokud by byl správní orgán nečinný výlučně ve vztahu k některým dotčeným osobám, tj. osobám, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká, porušoval by tím také zásadu nestrannosti a procesní rovnosti.

Zásada rychlosti často bývá uváděna spolu se zásadou hospodárnosti řízení, resp. zásadou procesní ekonomie, někdy však stojí poněkud v jejím stínu. Zásada rychlosti se zásadou hospodárnosti řízení jistě úzce souvisí, jejich obsah je však jiný. S. Skulová podotýká, že obě uvedené zásady souvisí s obecným požadavkem na efektivnost výkonu veřejné správy.¹³⁵ Můžeme si položit otázku, zda rychlá veřejná správa je vždy také efektivní. Odpověď bych upřesnila tak, že veřejná správa může být hodnocena jako efektivní tehdy, je-li mj. včasná.¹³⁶

¹³⁴ Judikatura ve věci „přiměřenosti“ lhůty dospěla k tomu, že tato nemůže být posuzována jen podle numerického údaje o délce řízení, ale musí zohledňovat složitost případu, zejména jeho věcnou stránku a rozsah úvah správního orgánu před vydáním rozhodnutí. Je třeba přihlížet k celkové délce řízení před správním orgánem, nikoli jen izolovaně k délce řízení v jednom konkrétním stupni správního řízení. Blíže viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. dubna 2009, čj. 62 Ca 2/2009-33.

¹³⁵ SKULOVÁ: *Správní právo ...*, s. 75.

¹³⁶ Efektivnost je třeba brát jako jedno z více možných kritérií hodnocení veřejné správy D. Hendrych mezi tato hlediska hodnocení veřejné správy řadí také hospodárnost, úspornost, účelnost a přiměřenost. In HENDRYCH, Dušan. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, s. 179.

2. Ochrana proti nečinnosti v rámci veřejné správy

V následující kapitole je předmětem mého zkoumání ochrana proti nečinnosti uvnitř organizační soustavy veřejné správy. Podrobně v ní rozeberu instituty a opatření proti nečinnosti zejména podle právní úpravy zakotvené ve správním řádu. Dále se budu zabývat problematikou vlivu chování účastníků řízení na plynulost řízení, vznik a trvání průtahů v něm. Poté upozorním na specifika postupů k odstranění nečinnosti územních samosprávních celků a jejich orgánů. V další části objasním pojem „mlčení moci“, devoluce a fikce správního aktu, které považuji za právní prostředky ochrany před nečinností veřejné správy. Kapitulu ukončím závěrečným shrnutím a otázkou ověření druhé hypotézy.

Klíčový pramen právní úpravy institutů a prostředků ke zjednání nápravy v případě nečinnosti správních orgánů představuje správní řád. Tento komplexní a obsáhlý právní předpis je výchozím pramenem správního práva procesního v širším slova smyslu.¹³⁷ Nově pojatá obecná právní úprava procedurálních postupů veřejné správy s účinností od 1. 1. 2006 významně přispěla i k posílení právního postavení a rozšíření možností postupu osob dotčených nečinností správních orgánů.¹³⁸

Zakotvením zásady rychlosti správní řád ukládá všem subjektům vykonávajícím veřejnou správu obecnou povinnost konat, resp. „vyřizovat věci“ (srov. díkce § 6 odst. 1 správního řádu), resp. činit úkony bez zbytečných průtahů. Pod pojmem „zbytečné průtahy“ je třeba v souladu s konstantní judikaturou Ústavního soudu¹³⁹ rozumět nečinnost v tom nejširším smyslu, tzn. jakoukoli nečinnost státních orgánů všude tam, kde jim zákon ukládá povinnost konat. Plného významu zásada rychlosti nabývá ve spojení s aplikací konkrétních ustanovení správního řádu nebo zvláštního zákona upravujícího činnost veřejné správy.

Obecná zásada rychlosti je ve správním řádu blíže specifikována především stanovením lhůt pro vydání rozhodnutí a dále též procesních ustanovení, jejichž

¹³⁷ SKULOVÁ: *Správní právo ...*, s. 22.

¹³⁸ Pro srovnání je třeba připomenout, že zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) jako jediné opatření proti nečinnosti správního orgánu upravoval v § 50 institut tzv. atrakce pravomoci prvostupňového orgánu a rozhodnutí odvolacím správním orgánem. Jeho praktické využití však bylo vázáno na kumulativní splnění tří podmínek, jejichž splnění v konkrétních případech posuzovaly odvolací správní orgány. První podmínkou byla nečinnost správního orgánu spočívající buď v nezahájení řízení nebo nevydání rozhodnutí ve lhůtě pro vydání rozhodnutí stanovené v § 49 odst. 2 správního řádu. Druhou podmínkou byla skutečnost, že předmět řízení, resp. povaha věci, atrakci umožňovala. Třetí podmínkou byla nemožnost dosáhnout nápravy a odstranění nečinnosti prvostupňového orgánu jinak.

¹³⁹ Např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 55/2000, IV. ÚS 14/01, II. ÚS 28/02, II. ÚS 99/07.

cílem je zjednání nápravy v případě předpokládané či reálné nečinnosti veřejné správy. Pro případ nečinnosti správních orgánů § 6 odst. 1 správního řádu odkazuje na možnost postupu podle § 80, který je zaměřen již na samotnou ochranu proti nečinnosti. Ačkoli je z hlediska systematiky správního řádu § 80 součástí části druhé správního řádu (Obecná ustanovení o správním řízení), nelze z toho vyvozovat omezenost jeho využití pouze pro nečinnost v klasickém správním řízení. V souladu s dikcí § 6 odst. 1 se totiž ustanovení § 80 použije na jakékoli postupy a úkony správních orgánů, na které se vztahuje správní řád.¹⁴⁰ Účelem zásady rychlosti řízení je vedení správních orgánů k aktivitě, resp. zákonem předvídané činnosti. Jakmile správní orgán zahájí řízení ve věci, je povinen toto řízení také ve lhůtách stanovených zákonem ukončit vydáním rozhodnutí.

2.1 Lhůty pro vydání rozhodnutí a postup správního orgánu

Obecný časový rámec rozhodování správních orgánů správní řád stanoví v § 71 jako lhůty pro vydání rozhodnutí. Toto ustanovení limituje správní orgán z časového hlediska, protože okamžikem zahájení řízení mu počíná běžet lhůta pro vydání rozhodnutí, která je pro něj závazná a v zásadě nepřekročitelná. Pro určení délky konkrétního řízení je tedy podstatné stanovení jeho počátku a konce. Lhůta počíná běžet zahájením řízení a končí vydáním rozhodnutí. Řízení je zahájeno podáním žádosti věcně a místně příslušnému správnímu orgánu nebo oznámením zahájení řízení prvním účastníkovi řízení, je-li řízení zahajováno z moci úřední. Dle obecné úpravy v § 71 odst. 3 správního řádu jsou správní orgány povinny rozhodovat bez zbytečného odkladu¹⁴¹ a nelze-li rozhodnutí vydat bezodkladně, nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení. K této lhůtě se připočítává

- a) doba až 30 dnů, je-li třeba v probíhajícím řízení třeba nařídit ústní jednání nebo místní šetření, někoho předvolat nebo nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat nebo jde-li o zvlášť složitý případ¹⁴²,

¹⁴⁰ Ochrana před nečinností správních orgánů se vztahuje jak na správní řízení v prvním stupni, tak na řízení o opravných a dozorčích prostředcích, ale také na nečinnost správních orgánů při postupech podle části čtvrté, páté a šesté správního řádu a také na nečinnost při vyřizování stížností dle § 175 správního řádu.

¹⁴¹ Bez zbytečného odkladu správní orgán rozhoduje v jednoduchých věcech, zejména lze-li rozhodnout na podkladě dokladů předložených účastníkem řízení.

¹⁴² „Zvlášť složitý případ“ je typickým neurčitým právním pojmem. Obecně se může jednat o případ, kdy je třeba provést rozsáhlé dokazování, vyhodnotit mnoho podkladů pro vydání rozhodnutí, svou roli může hrát i chování účastníků řízení, jemuž věnuji pozornost v podkapitole 1.5.3.

b) doba nutná k dalším úkonům. Jedná se o úkony k provedení dožádání, ke zpracování znaleckého posudku¹⁴³ nebo k doručení písemnosti do ciziny.¹⁴⁴

Řada případů je v rozhodování praxi ale podstatně obtížnější a třicetidenní lhůta jako mezí k vydání rozhodnutí nestačí.¹⁴⁵

Lhůty pro vydání rozhodnutí neběží po dobu nezbytnou k opatření údajů z úřední evidence, kterou správní orgán vede, podle ustanovení § 6 odst. 2 (srov. § 71 odst. 4 správního řádu).

Od kdy je možno rozhodnutí považovat za vydané, stanoví § 71 odst. 2 správního řádu. P. Průcha upozorňuje, že „vydání“ rozhodnutí, resp. den či datum vydání rozhodnutí, je upraveno specificky v tom, že jím nemusí být vždy den, kdy správní orgán v dané věci rozhodl.¹⁴⁶ Stanovení dne vydání rozhodnutí je v zákoně diferencováno podle toho, jakou formou se dané rozhodnutí oznamuje účastníkům řízení.¹⁴⁷ Nejčastějším případem je oznamování rozhodnutí doručením stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí, u nějž správní řád stanoví povinnost opatřovat vždy danou písemnost nebo zásilku slovy „Vypraveno dne:“, s uvedením konkrétního

¹⁴³ V případě, kdy je třeba vypracování znaleckého posudku, nelze dobu pro jeho zpracování, stanovenou správním orgánem znalci automaticky prodlužovat. K věci se vyjádřil Krajský soud v Brně ve svém rozsudku ze dne 17. února 2011, čj. 62 A 8/2010-74 (č. 2411/2011 Sb. NSS, www.nssoud.cz) takto: „Pokud žalovaný správní orgán ustanoví ve správním řízení znalce podle § 56 správního řádu z roku 2004 a uloží mu předložit písemný posudek v určité lhůtě, avšak znalec ve stanovené lhůtě posudek nepředloží a správní orgán jej k tomu nevyzve ani neučiní žádné kroky k získání posudku po dobu delší než 5 měsíců od uplynutí stanovené lhůty, je nečinný. Ustanovení § 71 odst. 3 písm. b) správního řádu z roku 2004 totiž prodlužuje lhůtu pro vydání rozhodnutí pouze o dobu nutnou ke zpracování znaleckého posudku. Takovou dobou je pak zásadně rozuměna lhůta stanovená správním orgánem pro vypracování znaleckého posudku, případně správním orgánem prodloužená na řádnou a důvodnou žádost ustanoveného znalce.“

¹⁴⁴ Ke lhůtě 30 dnů se v uvedených případech automaticky připočítává doba až 30 dnů. Srov. § 71 odst. 3 správního řádu. J. Vedral k prodloužení lhůt dle uvedeného ustanovení uvádí, že lhůty podle písm. a) a b) se mohou za určitých podmínek překrývat nebo doplňovat, nastanou-li současně skutečnosti obsažené sub a) i sub b). Bude-li např. u zvláště složitěho případu v padesátý den lhůty pro vydání rozhodnutí provedeno dožádání podle § 13, skončila by lhůta pro vydání rozhodnutí nikoli uplynutím šedesátého dne, ale k této lhůtě by se ještě připočetl zbytek doby nutné k provedení dožádání, pokud by přesáhla konec šedesátidenní lhůty od zahájení správního řízení. Srov. VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 636.

¹⁴⁵ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, s. 230.

¹⁴⁶ K možnosti připravovat rozhodnutí v průběhu správního řízení se vyjádřil Krajský soud v Hradci Králové ve svém rozsudku ze dne 30. června 2009, čj. 51 Ca 15/2008 – 26, takto: „Nezákonnost správního rozhodnutí nelze spojovat s tím, že bylo připraveno již v průběhu správního řízení, před ukončením dokazování, jestliže jeho obsah odpovídá zákonným požadavkům. Jinými slovy, pokud rozhodnutí vychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci, obsahuje předepsané náležitosti a je v souladu se zákony a jinými právními předpisy, je lhůstevný časový harmonogram jeho vzniku. Oznamit je lze však až po skončení správního řízení.“

¹⁴⁷ PRŮCHA: *Správní řád ...*, s. 229.

data vypravení a podpisu osoby, která tak učinila.¹⁴⁸ Dalším způsobem vydání rozhodnutí je jeho ústní vyhlášení, které se uplatní tehdy, když se účastník vzdá nároku na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí nebo se podle zákona rozhodnutí vyhláší pouze ústně. Rozhodnutí lze vydat rovněž vyvěšením veřejné vyhlášky, je-li doručováno jejím prostřednictvím. V případě, že se doručuje usnesení, které se pouze poznamenává do spisu, je rozhodnutí vydáno poznamenáním usnesení do spisu. Novelizací správního řádu provedenou zákonem č. 183/2017 Sb. byl ve spojení se zavedením služby tzv. hybridní pošty výčet způsobů „vydání rozhodnutí“ doplněn o další alternativu.¹⁴⁹ Vydáním rozhodnutí se rozumí odeslání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí do datové schránky kontaktního místa veřejné správy k postupu podle § 19 odst. 3 správního řádu¹⁵⁰, přičemž skutečnost odeslání písemnosti do předmětné datové schránky se na písemnosti vyznačuje slovy „Vypraveno dne:“ s uvedením data vypravení.

Je-li právní úprava lhůt pro vydání rozhodnutí ve zvláštních zákonech odlišná, má tato zvláštní úprava před ustanoveními správního řádu přednost. Lhůty stanovené zvláštními zákony pro vydání rozhodnutí mohou být kratší i delší. Kratší lhůtu stanoví např. zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím pro vydání rozhodnutí o odmítnutí či částečném odmítnutí žádosti o informaci ze zákonem stanovených důvodů, a to lhůtu 15 dnů ode dne přijetí žádosti. Naproti tomu zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich v § 94 stanoví speciální lhůtu pro vydání rozhodnutí v přestupkovém řízení, a to tak, že pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, vydá je správní orgán do 60 dnů ode dne zahájení řízení. Dále např. zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon v § 115 odst. 11 stanoví specifické lhůty pro vydání rozhodnutí. Ve vodoprávním řízení v jednoduchých věcech, zejména lze-li rozhodnout na podkladě dokladů předložených

¹⁴⁸ Opomenutí správního orgánu ohledně vyznačení data vypravení rozhodnutí je judikaturou posuzováno jako pochybení, které samo o sobě nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí. Srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. září 2011, čj. 44 A 3/2011-60, www.nssoud.cz.

¹⁴⁹ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 7. 2017. Praha: Leges, 2017, s. 241.

¹⁵⁰ V případě, že adresné elektronické doručování určenému příjemci není možné, zavedla další variantu doručování novelizace správního řádu zákonem č. 183/2017 Sb. (s účinností od 1. 7. 2017). Správní orgán při tomto režimu doručování písemnost odešle elektronicky do datové schránky vybraného kontaktního místa veřejné správy, které písemnost převede do listinné podoby cestou autorizované konverze a poté tuto písemnost podá k poštovní přepravě jejímu příjemci. Autenticita výstupu je zajištěna tzv. zajišťovacím prvkem, který nahrazuje vlastnoruční podpis oprávněné úřední osoby. Předpokladem využití uvedeného způsobu doručování v tomto tzv. hybridním režimu je předchozí uzavření veřejnoprávní smlouvy mezi správním orgánem a kontaktním místem veřejné správy o přenesení výkonu působnosti v oblasti doručování. Blíže viz důvodová zpráva k zákonu č. 183/2017 Sb., dostupná na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=929&ct1=0>.

účastníky řízení, rozhodne vodoprávní úřad bezodkladně, v ostatních případech rozhodne nejdéle do 60 dnů od zahájení vodoprávního řízení, ve zvlášť složitých případech nejdéle do 3 měsíců. Obdobně zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny v § 83 odst. 3 stanoví, že v jednoduchých věcech rozhodne orgán státní ochrany přírody bezodkladně, v ostatních případech rozhodne do 60 dnů od zahájení řízení, ve zvlášť složitých případech do 90 dnů od zahájení řízení. Dále je třeba zmínit zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, který obsahuje samostatnou procesní úpravu týkající se opatření proti nečinnosti.¹⁵¹ Konkrétně jde o § 7, zakotvující zásadu rychlosti¹⁵² a hospodárnosti daňového řízení, institut atrakce upravený v § 19 a ochranu proti nečinnosti v § 38.¹⁵³

K povaze lhůt pro vydání rozhodnutí je třeba uvést, že jde o lhůty pořádkové.¹⁵⁴ Jejich nedodržení nemá za následek, že by po jejich uplynutí již nebylo možné v dosud neskončeném řízení pokračovat a rozhodnutí vydat.¹⁵⁵

Pro úplnost dodávám, že lhůty pro vydání rozhodnutí jsou závazné i pro odvolací orgán¹⁵⁶, resp. orgán rozhodující o rozkladu a že k průtahům v řízení může dojít i ve druhém stupni. Pokud by došlo ke zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání správnímu orgánu prvního stupně, je třeba vázat začátek lhůty

¹⁵¹ Použití správního řádu při správě daní daňový řád vylučuje. Viz § 262 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵² § 7 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů: „Správce daně postupuje bez zbytečných průtahů.“

¹⁵³ Opatření proti nečinnosti přijímá podle § 38 odst. 1 daňového řádu nejbližší nadřízený správce daně na základě podnětu osoby v případě, že správce daně nepostupuje v řízení bez zbytečných průtahů, protože:

a) marně uplynula zákonem stanovená lhůta k provedení úkonu správcem daně,
b) neprovedl úkon ve lhůtě, která je pro provedení takového úkonu při správě daní obvyklá, nebo
c) nevydal rozhodnutí bezodkladně poté, co došlo k shromáždění podkladů potřebných pro rozhodnutí. Daňový řád jde ovšem ještě dále, když umožňuje podání podnětu i při nesplnění uvedených podmínek, jestliže správce daně nevydal rozhodnutí, ačkoli uplynuly 3 měsíce ode dne, kdy byl učiněn vůči osobě, která podala podnět, nebo touto osobou poslední úkon v řízení, kterého se předpokládána nečinnost týká. (§ 38 odst. 2 daňového řádu). Opatření proti nečinnosti může spočívat buď v příkazu nečinnému správci daně ke zjednání nápravy (a to, do 30 dnů od obdržení podnětu). Nejednají-li správce daně nápravu do 30 dnů od přijetí tohoto příkazu, bezodkladně zjedná nápravu nejbližší nadřízený správce daně a o provedených opatřeních vyrozumí osobu, která podala podnět. (§ 38 odst. 3 daňového řádu). Není-li podnět shledán důvodným, odloží jej a osobu, která podala podnět, o tom vyrozumí do 30 dnů s uvedením důvodů. Je-li důvodem odložení podnětu to, že správce daně dosud neshromáždil podklady potřebné k rozhodnutí, uvede ve vyrozumění i informaci o tom, které podklady dosud chybí. (§ 38 odst. 4 daňového řádu).

¹⁵⁴ PRŮCHA: *Správní řád ...*, s. 230. Dále např. SKULOVÁ: *Správní právo ...*, s. 233.

¹⁵⁵ Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. července 2011, čj. 9 A 128/2010 – 33 (www.nssoud.cz) nemůže být samotné nedodržení pořádkové lhůty pro vydání rozhodnutí stanovené v § 71 odst. 3 správního řádu důvodem pro zrušení správního rozhodnutí soudem.

¹⁵⁶ Srov. § 90 odst. 6 správního řádu.

pro vydání nového rozhodnutí na okamžik nabytí právní moci zrušujícího rozhodnutí.¹⁵⁷

Správní orgán, který řízení vede a v jeho průběhu zjistí, že rozhodnutí pravděpodobně včas nestihne vydat, má několik možností, jak této situaci zabránit a budoucí nečinnosti předejít.

První z nich je využití institutu přerušení řízení z některého zákonem stanoveného důvodu dle § 64, a to na dobu nezbytně nutnou. Minimální nebo maximální délka lhůty pro přerušení řízení zákonem stanovena není, vždy tedy záleží na posouzení a úvaze příslušného správního orgánu. O přerušení řízení se vydává usnesení. Důvodem pro přerušení řízení může být např. skutečnost, že shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí zabere více času zejména z důvodu nedostatků žádosti, nezaplacení správního poplatku, probíhá-li či bude iniciováno řízení o předběžné otázce. Po dobu přerušení řízení jsou účastníci řízení i správní orgán povinni činit pouze takové úkony, které vedou k ostínění důvodů přerušení řízení.¹⁵⁸ Z hlediska časového je důležité, že lhůta pro vydání rozhodnutí přestává běžet již dnem, kdy nastal některý z důvodů, který vedl k přerušení řízení a také, že tato lhůta neskončí dříve než 15 dnů ode dne, kdy přerušení řízení skončilo.¹⁵⁹

Druhou možností je posouzení, zda jsou dány zákonné podmínky pro to, aby správní orgán rozhodl alespoň o základu věci nebo v části věci. Podle § 148 správního řádu se tyto typy rozhodnutí označují jako rozhodnutí mezitímní a rozhodnutí v části věci. Mezitímní rozhodnutí o základu věci může správní orgán

¹⁵⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. února 2010, čj. 5 Ans 6/2009-82, www.nssoud.cz, z něhož uvádím právní větu: „Pokud je rozhodnutí správního orgánu zrušeno a věc je mu vrácena k novému projednání a rozhodnutí a pokud zároveň nelze vzhledem k rozsahu či charakteru vad, pro něž bylo předcházející rozhodnutí zrušeno, ve věci znovu rozhodnout bezodkladně, běží lhůta pro nové rozhodnutí správního orgánu podle § 49 odst. 2 správního řádu z roku 1967 (a obdobně podle § 71 odst. 3 správního řádu z roku 2004) znovu ode dne právní moci zrušujícího rozhodnutí.“

¹⁵⁸ Správní orgán je také oprávněn činit úkony podle § 137 odst. 1 (opatrovat vysvětlení) a § 138 (provádět zajištění důkazů) správního řádu.

¹⁵⁹ K institutu přerušení řízení a jeho vlivu na běh lhůty pro vydání správního rozhodnutí se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 12. dubna 2013, čj. Ans 4/2012-20 takto: „V případě přerušení správního řízení podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu z roku 2004 spojeného s výzvou k odstranění nedostatků žádosti podle § 45 odst. 2 citovaného zákona se má v souladu s § 65 odst. 1 téhož zákona za to, že pořádková lhůta pro vydání rozhodnutí správního orgánu stanovená v § 71 správního řádu z roku 2004, příp. zvláštním zákonem, neběžela již ode dne podání vadné žádosti, tj. od zahájení správního řízení, a dále neběží až do uplynutí 15 dnů po skončení přerušení řízení. Teprve ode dne, kdy tato lhůta marně uplynula, počíná účastníkům řízení běžet roční lhůta podle § 80 odst. 1 s. ř. s. pro případné podání nečinnostní žaloby. Pokud však k přerušení správního řízení došlo až po té, kdy lhůta pro vydání rozhodnutí správního orgánu již uplynula, nemá toto následné přerušeni za následek obnovení lhůty pro rozhodnutí správního orgánu, a tudíž ani nijak neovlivňuje běh lhůty pro podání nečinnostní žaloby.“

vydat zejména ve sporném řízení. Rozhodnutím v části věci může rozhodnout o právních poměrech jen některých účastníků řízení nebo jen o některých právech nebo povinnostech, o kterých se v řízení rozhoduje. Po právní moci rozhodnutí je správní orgán povinen vydat rozhodnutí, kterým rozhodne o zbytku věci. Vydání těchto typů rozhodnutí se může domáhat v rámci ochrany před nečinností i sám účastník řízení. Nadřízený správní orgán může vydání mezitímního rozhodnutí nebo rozhodnutí v části věci nečinnému správnímu orgánu také přikázat nebo sám takto rozhodnout, a to i současně s některým opatřením proti nečinnosti dle § 80 správního řádu.

Třetí možností správního orgánu je obrátit se na nadřízený správní orgán s žádostí o přijetí některého z opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu.

2.2 Opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu

Jádrem řešení problematiky nečinnosti správních orgánů je ustanovení § 80 správního řádu, v němž je položen základ právní úpravy ochrany před nečinností správních orgánů ve správní linii. V tomto ustanovení je především definována samotná nečinnost správního orgánu, jíž je:

- nevydání rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě (§ 80 odst. 1) a není-li stanovena, ve lhůtě přiměřené (§ 6 odst. 2),
- nezahájení řízení z moci úřední do 30 dnů¹⁶⁰ ode dne, kdy se příslušný správní orgán dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední (§ 80 odst. 2).¹⁶¹

Zasáhnout proti nečinnosti a přijmout příslušné opatření je v kompetenci nadřízeného správního orgánu¹⁶², který nečinnost příslušného správního orgánu

¹⁶⁰ Zvláštní zákony mohou stanovit specifickou lhůtu k zahájení řízení ex offio, např. zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich v § 76 odst. 1 písm. k) správnímu orgánu k zahájení přestupkového řízení stanovuje lhůtu 60 dnů od přijetí oznámení nebo ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl. Nejistí-li v této lhůtě skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě, usnesením věc odloží.

¹⁶¹ Správní orgány jsou povinny přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední podle § 42 správního řádu. Jak upozorňuje Frumarová, lhůta pro zahájení řízení ex offio dle § 80 odst. 2 začíná běžet nikoli již okamžikem podání podnětu, neboť správní orgán musí podnět prošetřit v tom směru, zda zde skutečně existují důvody pro zahájení řízení ex offio, a pokud shledá že ano, počíná běžet daná lhůta – správní řád užívá termín „dozvěděl se“ (odkdy správní orgán měl takovéto povědomí, pak bude plynout především z obsahu spisu). Srov. FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností ...*, s. 75.

¹⁶² Podle § 178 odst. 1 správního řádu je nadřízeným správním orgánem ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Zpravidla to však zvláštní zákon výslovně nestanoví, a proto se pro potřeby správního řádu považuje za nadřízený správní orgán ten orgán, který rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor. Nelze-li nadřízený správní orgán určit podle odst. 1, je třeba při jeho určení použít odst. 2 citovaného ustanovení, v němž jsou výčtem stanoveny nadřízené správní orgány v některých

nebo její hrozbu může zjistit buď sám při výkonu dozoru nebo z vnějšího podnětu. Tím může být podnět příslušného správního orgánu, který během řízení zjistí nebezpečí vlastního prodlení s včasným vydáním rozhodnutí a obrátí se na nadřízený správní orgán a navrhne přijetí některého z opatření proti nečinnosti. Aktivní postup účastníka, který se na nadřízený správní orgán obrací s návrhem na přijetí konkrétního opatření proti nečinnosti zákon předpokládá pouze u řízení již zahájených, a to po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí. Zároveň však vylučuje, aby se dovolával nedodržení lhůt pro vydání rozhodnutí ten účastník, který je sám způsobil.¹⁶³ Jde-li o řízení zahajovaná ex offo a zejména je-li jejich zahájení věcí volné úvahy správního orgánu, jedinou možností aktivního postupu osoby, která by byla účastníkem takto nezahájeného řízení, je dle mého názoru podání podnětu k zahájení správního dozoru nadřízeným správním orgánem. V tom spatřuji slabinu právní úpravy, protože volná úvaha ohledně zahájení řízení ex offo dává správním orgánům příliš široký prostor mimo kontrolu nečinností dotčených osob.

Otázkou je, jak by měla být nadřízeným správním orgánem posuzována žádost, jíž se účastník pouze obecně domáhá uplatnění opatření proti nečinnosti, aniž by nějaké konkrétní specifikoval. Nadřízený správní orgán by buď měl takovou žádost posoudit jako neúplnou a vyzvat účastníka k doplnění nebo by měl i v takovém případě o žádosti rozhodnout a zvolit adekvátní opatření podle okolností případu. Správnost postupu nadřízeného správního orgánu vychází z odpovědi na otázku, jakou povahu má vlastně samotné podání, jímž se dotčený účastník domáhá u nadřízeného správního orgánu přijetí opatření proti nečinnosti. Odborná literatura ohledně posouzení povahy tohoto podání není jednotná. J. Vedral hovoří o žádosti, která musí splňovat náležitosti dle § 45 odst. 1 správního řádu a na jejíž projednání má účastník nárok. Je přitom podle něj sporné, zda je nadřízený správní orgán vázán obsahem žádosti nebo může zvolit i jiné opatření.¹⁶⁴ Naproti tomu V. Sládeček hovoří o „*kvalifikovaném podnětu k provedení opatření proti nečinnosti, kterým se správní orgán musí zabývat a pokud ho akceptuje (to spadá do rámce jeho správního uvážení), zahájí řízení ex offo; jestliže podnětu nevyhoví, vydá procesní rozhodnutí a*

speciálních případech (obce, kraje, jiné veřejnoprávní korporace, ústřední správní úřady, ministři a vedoucí ústředních správních úřadů).

¹⁶³ Blíže viz podkapitola 1.5.3.

¹⁶⁴ VEDRAL: *Správní řád ...*, s. 700 - 701.

*usnesením návrh zamítne.*¹⁶⁵ S. Skulová uvádí, že přijetí opatření proti nečinnosti je na uvážení nadřízeného správního orgánu, nicméně nelze je chápat jako sféru libovůle. Při výkonu této diskreční pravomoci je totiž zároveň nutno zohlednit zásadu přiměřenosti (proporcionality).¹⁶⁶ Sama se přiklání k názoru V. Sládečka, který na opatření proti nečinnosti nahlíží jako na specifický dozorčí prostředek.¹⁶⁷

Na určité nedostatky právní úpravy upozorňuje K. Frumarová, když konstatuje, že ze správního řádu jasně nevyplývá, u kterého orgánu se žádost podává, zda u nečinného správního orgánu nebo přímo u nadřízeného správního orgánu.¹⁶⁸ Správní řád také explicitně nestanoví lhůtu pro podání žádosti ani výslovně neupravuje lhůtu, ve které by měl nadřízený správní orgán o opatření proti nečinnosti rozhodnout. S touto otázkou se však vypořádala judikatura, která za lhůty pro přijetí opatření proti nečinnosti považuje obecné lhůty pro vydání rozhodnutí dle § 71 správního řádu. Při rozhodování nadřízeného správního orgánu o přijetí opatření proti nečinnosti je tedy třeba vycházet z § 71 správního řádu a před podáním žaloby vyčkat uplynutí alespoň obecné třicetidenní lhůty. Nic však nebrání ani tomu, aby věc byla vyřízena v prodloužené lhůtě šedesáti dnů, jsou-li pro to důvody podle správního řádu. Určení okamžiku, od kterého nejdříve lze podat žalobu proti nečinnosti, bylo posouzeno správními soudy tak, že tento okamžik nastává až po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, případně i dříve, pokud bylo rozhodnutí nadřízeného správního orgánu účastníkovi řádně oznámeno.¹⁶⁹

Nadřízený správní orgán má podle § 80 odst. 4 správního řádu k dispozici celkem čtyři druhy opatření, z nichž volí variantu, která v konkrétním případě nejlépe naplní zásadu rychlosti řízení a procesní ekonomie.¹⁷⁰ Není vyloučeno přijetí i více druhů opatření.

Prvním a nejmírnějším opatřením je písemný příkaz nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí. Při stanovení lhůty musí nadřízený správní orgán vycházet

¹⁶⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. Nečinnost správního orgánu a návaznost soudní ochrany (ke vztahu § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, a § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). *Správní právo*, 2007, č. 6, s. 400.

¹⁶⁶ SKULOVÁ: *Správní právo ...*, s. 257.

¹⁶⁷ Srov. SLÁDEČEK: *Obecné správní ...*, s. 148.

¹⁶⁸ FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností ...*, s. 78.

¹⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2009, čj. 9 Ans 8/2009 - 149, www.nssoud.cz.

¹⁷⁰ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 337.

z okolností konkrétního případu, je však třeba, aby byla přiměřená.¹⁷¹ Nadřízený správní orgán v tomto případě nevydává žádné usnesení ani rozhodnutí, příkaz je projevem „vnitřního“ vztahu mezi dvěma orgány veřejné správy.¹⁷² Shodně se k tomuto druhu opatření proti nečinnosti vyjádřil Nejvyšší správní soud, který jej označil ne za rozhodnutí, nýbrž za akt interní povahy, který je výrazem hierarchického uspořádání veřejné správy.¹⁷³

Druhým opatřením je institut tzv. atrakce, kdy nadřízený správní orgán usnesením věc převezme a vydá rozhodnutí ve věci namísto nečinného správního orgánu. Důsledkem takového postupu je, že nadřízený správní orgán se v dané věci stává správním orgánem prvního stupně, takže o případném odvolání proti jeho rozhodnutí v této věci bude rozhodovat jemu nadřízený správní orgán (§ 89 odst. 1 a § 178 správního řádu). Proto by se tento způsob ochrany před nečinností zřejmě neměl uplatňovat v případě ministerstev a jiných ústředních správních úřadů.¹⁷⁴

Třetí možností je tzv. delegace, kdy nadřízený správní orgán usnesením pověřil vedením řízení jiný správní orgán ve svém správním obvodu. Dochází tak k zachování věcné příslušnosti správního orgánu při současné změně místní příslušnosti. Zákon vylučuje uplatnění opatření ve formě atrakce a delegace vůči orgánům územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti, a to z důvodu zamezení zásahům do jejich ústavně garantovaného práva na samosprávu.¹⁷⁵

Myslím si, že k využití opatření ve formě atrakce a delegace je třeba přistupovat uvážlivě, neboť v obou případech věc převezme jiný správní orgán, který se nejprve musí seznámit se spisem, aby mohl kvalifikovaně v řízení pokračovat a řádně ho dokončit.

Čtvrtou možností postupu nadřízeného správního orgánu je usnesením zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí prodloužit, lze-li důvodně předpokládat, že příslušný správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci a je-li takový postup pro účastníky výhodnější než jiné opatření proti nečinnosti. Tento institut tzv. prolongace je podle mého názoru nejméně zatěžující pro příslušný správní orgán a

¹⁷¹ FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností* ..., s. 81.

¹⁷² VEDRAL: *Správní řád* ..., s. 702.

¹⁷³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. listopadu 2011, čj. 2 Ans 11/2011 - 95, www.nssoud.cz.

¹⁷⁴ Tamtéž.

¹⁷⁵ Čl. 8 a čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR.

také často nejpříjemnější pro účastníky, správní řád však jeho nadužívání vylučuje stanovením obou uvedených podmínek, které musí být vždy splněny kumulativně.

2.3 Vliv chování účastníka řízení na průběh řízení

Na samotný průběh řízení, jeho plynulost a návaznost jednotlivých procesních úkonů může mít nemalý vliv i chování účastníků řízení. V některých případech příčiny průtahů v řízení nejsou jen na straně správního orgánu, ale také na straně účastníků řízení. V této podkapitole proto zmíním právní ustanovení a instituty, jejichž cílem je předcházet konfliktním situacím, resp. je kompenzovat, někdy i v neprospěch účastníka řízení.

Základním předpokladem pro to, aby správní orgán mohl v předmětném správním řízení v projednávané věci objektivně rozhodnout, je náležité zjištění skutkového stavu, a to v souladu s § 3 správního řádu tak, aby byl zjištěn v potřebném rozsahu a nebyly o něm důvodné pochybnosti.¹⁷⁶

Správní řád v § 50 odst. 2 odráží vyšetřovací zásadu, podle níž podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán. Na požádání účastníka může správní orgán připustit, aby za něj podklady opatřil i účastník, nemůže-li to ohrozit účel řízení. Účastníkům řízení zákon ukládá povinnost poskytovat správnímu orgánu při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí veškerou potřebnou součinnost, až na výjimky stanovené zákonem.¹⁷⁷ Ačkoli zákon účastníkovi řízení neukládá realizovat své úkony vůči správnímu orgánu rychle, z jednotlivých ustanovení správního řádu však lze dovodit, že účastník není ve svých postupech vůči správnímu orgánu časově neomezen. Obecně mohou účastníci navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí, správní orgán však může omezit účastníky lhůtou pro předložení jejich návrhů.¹⁷⁸ Správní orgán není sice návrhy účastníků vázán, vždy však musí provést důkazy potřebné ke zjištění stavu věci. Informaci o tom, jak se vypořádal s jednotlivými návrhy účastníků, je správní orgán povinen uvést v odůvodnění rozhodnutí.¹⁷⁹ Správní orgán také může účastníkovi stanovit přiměřenou lhůtu k provedení konkrétního úkonu v průběhu řízení, např. k

¹⁷⁶ PRŮCHA: *Správní řád ...*, s. 163.

¹⁷⁷ Např. v řízení o přestupcích má obviněný právo nevypovídat a správní orgány nesmí nutit obviněného z přestupku k výpovědi nebo doznání. Srov. § 82 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹⁷⁸ Jedná se o uplatnění tzv. fakultativní koncentrace řízení dle § 36 odst. 1 správního řádu.

¹⁷⁹ § 52 a § 68 odst. 3 správního řádu.

odstranění vad podání či k zaplacení správního poplatku, nesmí to však ohrozit účel řízení ani porušit rovnost účastníků řízení (§ 39 správního řádu).

Z hlediska iniciace opatření proti nečinnosti u nadřízeného správního orgánu je důležité rovněž ustanovení § 71 odst. 5 správního řádu, podle něhož se účastník nemůže dovolávat nedodržení lhůt pro vydání rozhodnutí správním orgánem, pokud sám svým chováním průtahy způsobil. Je totiž možné, že účastník řízení probíhající řízení záměrně ztěžoval a zdržoval, ať už svou nečinností nebo obstrukčním jednáním.¹⁸⁰ Postoj a jednání dotčené osoby, které vedou k průtahům v řízení, oslabuje její stížnost či jinou formu ochrany proti průtahům.¹⁸¹ Tato zásada vychází jednak z judikatury Ústavního soudu vztahující se k článku 38 odst. 2 Listiny, jednak z judikatury ESLP vztahující se k čl. 6 Úmluvy, na kterou se Ústavní soud ve svých rozhodnutích také odvolává.¹⁸² Pokud tedy účastník iniciuje u nadřízeného správního orgánu přijetí opatření proti nečinnosti podáním žádosti podle § 80 odst. 3 správního řádu, měla by být, nedošlo-li k dalším závažnějším průtahům na straně správního orgánu, žádost zamítnuta.¹⁸³

K otázce posouzení důvodů vedoucích k nečinnosti správního orgánu nadřízeným správním orgánem se vyjádřil také Nejvyšší správní soud. Ten dospěl k závěru, že přijetím opatření proti nečinnosti nadřízeným správním orgánem je presumován fakt, že správní orgán byl nečinný, a nejde tedy o případ, na který pamatuje § 71 odst. 5 správního řádu. Podle Nejvyššího správního soudu pak správní soud již není oprávněn tento závěr přehodnocovat a procesním chováním účastníka řízení (resp. žalobce v řízení o nečinnostní žalobě) se, z pohledu § 71 odst. 5 správního řádu, může zabývat jen od okamžiku přijetí tohoto opatření proti nečinnosti.¹⁸⁴

Jednou z důležitých zásad, kterou ESLP ve svojí judikatuře konstantně zastává, je, že i tam, kde řízení vedou samotné strany sporu, nezbavuje chování účastníků řízení soud povinnosti zajistit rychlost řízení v souladu s článkem 6 odst. 1 Úmluvy.¹⁸⁵

¹⁸⁰ Aktivita obstrukční povahy může spočívat jak v neplnění povinností uložených správním orgánem, tak např. v tom, že opakovaně činí nejasná podání, navrhuje provedení nadbytečných důkazů, ztěžuje doručování písemností, atd.

¹⁸¹ FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností ...*, s. 69.

¹⁸² VEDRAL: *Správní řád ...*, s. 638.

¹⁸³ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 296.

¹⁸⁴ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. prosince 2012, čj. 2 Ans 14/2012 - 41, č. 2785/2013 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

¹⁸⁵ MATES, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 97.

Jednání účastníků je jedním z kritérií pro stanovení konkrétní výše přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou průtahy v řízení. Ústavní soud uvádí, že je věcí účastníka řízení, jakou procesní taktiku či strategii v řízení zvolí, nicméně zdůrazňuje, že *„důležitým hlediskem pro posuzování průtahů v řízení je skutečnost, zda jsou průtahy způsobeny pouze státní mocí nebo jsou zapříčiněny i samotným jednáním účastníků řízení či stěžovatele. Takové hledisko je respektováno i judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, neboť v jeho rozhodnutích jsou rozlišovány důvody zapříčiněné postupem státu na jedné straně a postupem účastníků řízení na straně druhé.“*¹⁸⁶ Účastníku řízení nemůže být kladeno k tíži, že využíval svých procesních práv, na druhou stranu však nelze přičítat k tíži orgánům veřejné moci prodloužení délky řízení v důsledku nutnosti reagovat na návrhy, opravné prostředky nebo námitky účastníků řízení, zvláště jde-li o návrhy, opravné prostředky či námitky nedůvodné.¹⁸⁷ Určitou výjimku představuje oblast soudního a správního trestání, kdy osoba, o jejíž vině a trestu soud nebo správní orgán rozhoduje, využije svých práv ve svůj prospěch a součinnost od ní nelze v průběhu řízení většinou očekávat. Procesní aktivita účastníka řízení, využívajícího všech dostupných prostředků k prosazení svého práva, v některých krajních případech může znamenat i zneužití práva na přístup k soudu. Ke zneužití tohoto práva může dojít, když žalobce nezahajuje soudní řízení pro ochranu svého, byť domnělého, subjektivního práva, ale zahajuje je pouze pro soudní řízení samo. Nejvyšší soud se zabýval náhradou škody pro nepřiměřenou délku řízení v případě zneužití práva na přístup k soudu ve svém rozsudku ze dne 18. února 2015, sp. zn. 30 Cdo 2681/2014, v němž uvádí, že *„soud je povinen se každou žalobou důsledně zabývat, přičemž ani litigiózní přístup žalobce jej nezavazuje povinností věc rozhodnout v přiměřeném čase. Pokud však soud poruší tuto svou povinnost a žalobci vznikne nemajetková újma ..., nelze odhlédnout od toho, že žalobce*

¹⁸⁶ Např. náleží Ústavního soudu ze dne 3. srpna 2004, sp. zn. I. ÚS 332/04, náleží Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 2005, sp. zn. IV. ÚS 392/05. Dostupné na <nalus.usoud.cz>.

¹⁸⁷ Srov. rozsudek ESLP ze dne 25. května 2004 ve věci Dostál proti České republice, stížnost č. 52859/99. Dále např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. října 2010, sp. zn. 30 Cdo 1328/2009. Otázkou náhrady nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení v souvislosti s počtem řízení, které dovolatel vede, se zabýval Nejvyšší soud např. v rozsudku ze dne 30. listopadu 2011, sp. zn. 30 Cdo 178/2011, v němž dospěl k závěru, že vedení většího počtu řízení bez dalšího neznamená, že je tím vyvrácena domněnka o vzniku nemajetkové újmy v důsledku nepřiměřeně dlouze vedeného řízení. V rozsudku ze dne 21. srpna 2013, sp. zn. 30 Cdo 1661/2013, však Nejvyšší soud dospěl k závěru, že tato okolnost žalobce staví ve vztahu k prožívání intenzity újmy způsobené nepřiměřenou délkou jednoho z nich do jiné pozice, než v jaké by se nacházela osoba účastná jediného či několika mála soudních řízení. Rozsudky Nejvyššího soudu jsou dostupné na <www.nsoud.cz>.

opakovaně zneužívá svého práva na přístup k soudu a že rovněž v daném případě lze podání žaloby takto posoudit.“ Navazujíc na judikaturu Ústavního soudu a jeho hodnocení obstrukčního jednání stěžovatelů jako příčící se dobrým mravům¹⁸⁸ proto Nejvyšší soud dospěl k závěru, že v těchto případech lze za dostačující formu náhrady za nemajetkovou újmu považovat samotné konstatování porušení práva na vydání rozhodnutí v přiměřeném čase.¹⁸⁹

Je třeba zdůraznit, že zatímco účastníci řízení v řízení prosazují individuální zájmy, správní orgány jsou povinny prosazovat a chránit veřejné zájmy.¹⁹⁰ Aktivita účastníků, kdy sami nebo na vyzvu správního orgánu předkládají důkazy a návrhy, je běžná a očekávatelná zejména v řízeních, kdy se domáhají vydání rozhodnutí o přiznání práva. Zpravidla se jedná o vydání povolovacího či schvalovacího správního aktu. Naopak v řízeních, v nichž má být uložena povinnost z moci úřední platí zvláštní pravidlo, spočívající v povinnosti správního orgánu zjistit i bez návrhu všechny okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toto, komu má být povinnost uložena. Typickým správním řízením o uložení povinnosti je řízení o správním deliktu.¹⁹¹

K zajištění účelu a průběhu řízení má správní orgán k dispozici řadu institutů, které může využít, aby dosáhl „spolupráce“ ze strany účastníků řízení i dalších dotčených osob. Mezi nimi je třeba uvést zejména instituty předvolání, předvedení a předběžného opatření (§ 59 - § 61 správního řádu). Správní orgán může využít také pořádkových opatření ve formě pořádkové pokuty nebo vykázání z místa konání úkonu. Liknavost nebo hrubost účastníka řízení, způsobující v konkrétních projevech chování, jímž závažně ztěžuje postup v probíhajícím řízení, může být správním orgánem sankcionována jako pořádkový delikt pořádkovou pokutou až do výše 50 000 Kč. V případě probíhajícího ústního jednání nebo ohledání na místě může správní orgán za podmínek správním řádem stanovených přistoupit také k vykázání z místa konání úkonu (§ 63 správního řádu). Další možností „postihu“ účastníka

¹⁸⁸ Usnesení Ústavního soudu ze dne 12. února 2009, sp. zn. III. ÚS 480/2006. Dále např. usnesení Ústavního soudu ze dne 13. března 2012, sp. zn. III. ÚS 696/12 a nálezy Ústavního soudu ze dne 8. srpna 2017, sp. zn. III. ÚS 899/17. Dostupné na <nalus.usoud.cz>.

¹⁸⁹ Blíže viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. února 2015, sp. zn. 30 Cdo 2681/2014, dostupný na <www.nsoud.cz>.

¹⁹⁰ § 2 odst. 4 správního řádu.

¹⁹¹ Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 26. července 2005, čj. 4 As 51/2004, dospěl k závěru, že naprostá nečinnost účastníka řízení nezbavuje správní orgány povinnosti zjistit skutečný stav věci, a především prokázat, že účastník svým jednáním naplnil zákonné znaky skutkové podstaty správního deliktu.

řízení je také možnost správního orgánu uložit mu povinnost k náhradě nákladů řízení, které by jinak správnímu orgánu nebyly vznikly (tzv. vícenákladů), pokud jejich vznik způsobil porušením své povinnosti (§ 79 odst. 6 správního řádu).

Zákon zakotvením zmíněných postupů a právních institutů umožňuje řešení některých v úvahu přicházejících střetů správních orgánů s účastníky řízení s cílem jejich vyřešení v samotném průběhu řízení. Právní jistota osob v pozici účastníků řízení je dána zejména jejich procesní pozicí v řízení a jejich vlastní aktivitou v něm.¹⁹² V některých případech má i procesní neaktivita účastníka své legitimní místo, pak vystupuje do popředí aktivita správního orgánu. Pokud je správní orgán v řízení i po uplynutí lhůt stanovených pro vydání rozhodnutí nečinný, mohou se dotčené osoby obrátit na nadřízený správní orgán a žádat o přijetí některého z opatření proti nečinnosti. Soudní ochrana v případě nečinnosti správního orgánu připadá v úvahu až podpůrně, nepodaří-li se nečinnost či průtahy v řízení odstranit přijetím adekvátního opatření ze strany nadřízeného správního orgánu.

2.4 Nečinnost územních samosprávných celků

Právní úprava obcí a krajů vychází z respektování autonomie jejich samosprávného postavení. Krajům a jejich orgánům je ve vztahu k obcím a jejich orgánům sice přiznáno postavení vyšší, ne však nadřízené úrovně samosprávy. Obecně vztahy mezi orgány těchto veřejnoprávních korporací fungují na bázi spolupráce a vzájemné součinnosti.¹⁹³ Je třeba připomenout, že ústavní pořádek obci v rámci územní samosprávy přiznává obecnou působnost. Je-li tedy určitá věc svěřena do působnosti územní samosprávy a není přitom výslovně svěřena do působnosti kraje, pak platí, že jde o působnost obce (tzv. zbytková klauzule pro výkon samosprávy).¹⁹⁴ Zákon ukládá krajům ve vztahu k obcím povinnost předchozího projednání opatření dotýkajících se působnosti obcí, pokud je to možné.¹⁹⁵ Obdobná povinnost je uložena rovněž státním orgánům ve vztahu ke

¹⁹² Procesní práva a povinnosti účastníka řízení obecně vymezuje zejména § 36 správního řádu. Správní řád v některých svých ustanoveních rozlišuje z hlediska rozsahu procesních práv a povinností tzv. hlavní (přímé) účastníky řízení, jimiž jsou účastníci řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu a tzv. vedlejší (nepřímé) účastníky řízení, jimiž jsou účastníci řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. Zvláštní zákony mohou okruh účastníků řízení modifikovat zužujícím i rozšiřujícím způsobem.

¹⁹³ Odrazem této spolupráce je i její zákonná úprava v obecním a krajském zřízení, dle níž jsou orgány obcí a krajů povinny si vzájemně a bezplatně poskytovat údaje pro výkon své působnosti. Vzhledem k existujícím instančním vztahům krajů a ministerstev je vzájemná výměna údajů a informací zákonem uložena i na těchto úrovních.

¹⁹⁴ Srov. čl. 104 odst. 2 Ústavy ČR.

¹⁹⁵ Srov. § 14 odst. 5 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

krajům s tím, že kraj má i právo vyjadřovat se k návrhům státních orgánů, které se dotýkají jeho působnosti.

Z hlediska uplatnění opatření proti nečinnosti podle správního řádu je klíčové určení nadřízeného správního orgánu. Nadřízeným správním orgánem je podle § 178 odst. 1 správního řádu ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor. Nelze-li nadřízený správní orgán určit ani tímto způsobem, § 178 odst. 2 správního řádu podpůrně určuje nadřízené správní orgány obcí a krajů takto:

Nadřízeným správním orgánem orgánu obce se rozumí krajský úřad.

Nadřízeným správním orgánem orgánu kraje se rozumí

- a) v řízení vedeném v samostatné působnosti Ministerstvo vnitra,
- b) v řízení vedeném v přenesené působnosti věcně příslušný ústřední správní úřad, popř. ústřední správní úřad, jehož obor působnosti je rozhodované věci nejbližší.

Nadřízený správní orgán musí při rozhodování o přijetí adekvátního opatření proti nečinnosti správního orgánu respektovat rozdíly v zákonem předvídaných typech opatření podle toho, zda jde o věc spadající do samostatné působnosti nebo do přenesené působnosti příslušného územního samosprávného celku. Rozdíly se totiž neprojeví pouze v konkrétních instančních vztazích, ale i v tom, že zásahy nadřízených správních orgánů vůči nečinným orgánům územních samosprávných celků při výkonu jejich samostatné působnosti jsou limitovány na dvě v úvahu přicházející opatření proti nečinnosti. Prvním z nich je opatření spočívající v přikázání nečinnému ve stanovené lhůtě učinit opatření ke zjednání nápravy či vydat rozhodnutí. Druhým opatřením je tzv. prolongace, kdy lhůta pro vydání rozhodnutí je nečinnému správnímu orgánu usnesením přiměřeně prodloužena, pokud lze důvodně předpokládat vydání rozhodnutí ve věci v této nové lhůtě a takový postup je pro účastníky řízení výhodnější. Správní řád v § 80 odst. 5 zakazuje vůči orgánům územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti uplatnění opatření proti nečinnosti formou atrakce a delegace.

Ochrana samosprávy se ve správním řádu projevuje kromě zmíněných postupů v rámci opatření proti nečinnosti dle § 80 také v odvolacím řízení (§ 90/1 písm. c)) a v případě změny příslušnosti (§ 131 odst. 3). V odvolacím řízení je krajský úřad při rozhodování o oprávněném prostředku proti rozhodnutí orgánu obce vydaném v samostatné působnosti oprávněn postupovat pouze kasačně, tj. tak, že napadené

rozhodnutí může zrušit a věc vrátit obci k vydání nového rozhodnutí, nemůže však postupovat apelačně, tedy tak, že rozhodnutí sám změní. Obdobně je ve svém rozhodování v odvolacím řízení proti rozhodnutí orgánu kraje omezeno také Ministerstvo vnitra jako nadřízený správní orgán ve smyslu § 178 odst. 2 správního řádu. Dochází-li ke změně příslušnosti správních orgánů, správní řád v případě věci v samostatné působnosti územního samosprávného celku neumožňuje změnu spočívající v atrakci nadřízeným správním orgánem dle § 131 odst. 1 ani delegaci na jiný správní orgán nadřízeným správním orgánem dle § 131 odst. 2 správního řádu. Cílem všech uvedených omezení postupů nadřízených správních orgánů je zabránění nepřipustným zásahům do ústavně garantovaného práva územních samosprávních celků na samosprávu.¹⁹⁶ Pokud by k nezákonnému zásahu státu do práva na samosprávu přesto v konkrétním případě došlo, má obec i kraj právo na soudní ochranu, a to ze strany Ústavního soudu v řízení o tzv. komunální stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR.¹⁹⁷

2.5 „Mlčení moci“ a fikce správního aktu

2.5.1 Mlčení veřejné správy, devoluce a fikce správního aktu

Právní nauka u nečinnosti veřejné správy používá někdy pojem „mlčení moci“ nebo také „mlčení správy“. Mlčení správy nemusí vždy samo o sobě znamenat porušení zákona, zpravidla jsou s ním spojeny právní následky v podobě fikce pozitivního nebo negativního správního aktu, anebo právní institut tzv. devoluce.

Při devoluci jde o přechod věcné příslušnosti z nižšího úřadu na úřad vyšší zpravidla přímo ze zákona. Použití devoluce jako ochrany před nečinností předpokládá ovšem přesné stanovení lhůt k rozhodnutí.¹⁹⁸ K devoluci může dojít ex lege samotným uplynutím lhůty, může však být také podmíněna tím, že účastník po uplynutí lhůty devoluci výslovně uplatní. Potom hovoříme o devoluce ex negotiae.¹⁹⁹ Devoluci se nejvíce podobá institut atrakce, tedy opatření proti nečinnosti, upravené v § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu, spočívající v převzetí věci nadřízeným

¹⁹⁶ Stát může do jejich činnosti územních samosprávních celků zasahovat jen, vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem zákonem stanoveným. Srov. čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR, § 7 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, § 2 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích.

¹⁹⁷ Blíže viz SLÁDEČEK: *Obecné správní ...*, s. 379 - 381.

¹⁹⁸ MIKULE: Ochrana před nezákonnou nečinností. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 9. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 489.

¹⁹⁹ SVOBODA, Petr. Fikce správního aktu, devoluce a podobné právní instituty - recept proti průtahům ve správním řízení? *Správní právo*, 1999, č. 5, s. 287. Institut devolučního návrhu jako formy ochrany před nečinností má svou tradici v rakouském správním právu. Blíže viz kapitola 5.2 této práce.

správním orgánem a rozhodnutí věci namísto nečinného správního orgánu. Použití atrakce zákon zakazuje vůči orgánům územích samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti (viz § 80 odst. 5 správního řádu). Rozdíl mezi uvedenými instituty spočívá v tom, že v případě devoluce nastává přechod příslušnosti ex lege uplynutím zákonem stanovené lhůty pro vydání rozhodnutí, zatímco v případě institutu atrakce je uplatnění tohoto opatření na úvaze nadřízeného správního orgánu, který má možnost přijmout i opatření jiné, které mu zákon umožňuje, bude-li je v daném případě považovat za vhodnější. V případě devoluce ex negotiae lze v uplatnění devolučního návrhu ze strany účastníka řízení spatřovat podobnost s iniciací opatření proti nečinnosti ve formě atrakce na žádost účastníka řízení. Myslím si, že zavedení institutu devoluce do našeho právního řádu by bylo nadbytečné, právě z důvodu již existujícího opatření proti nečinnosti ve formě atrakce.

V některých případech tzv. mlčení moci nepřestavuje porušení zákona, pokud je spojeno s využitím institutu fikce správního aktu. Tento institut je znám a využíván v řadě zemí, včetně České republiky.

Ve francouzském právu tradiční právní konstrukce mlčení správy bývá spojovaná se zásadou presumpce negativního rozhodnutí nebo zcela mimořádně souhlasu správního orgánu s návrhem stran (fikce pozitivního rozhodnutí).²⁰⁰ Jedním z principů správního práva ve Francii je předpoklad, že pokud správní orgán nekoná po dobu dvou měsíců, má se za to, že žádost byla zamítnuta.²⁰¹ Výjimkou z tohoto principu je např. právní úprava stavebního řízení, kdy mlčení správního orgánu znamená jeho souhlas s žádostí o povolení stavby.²⁰²

Také v Německu je výchozí zásadou nemožnost učinit správní akt nečinností nebo mlčením, pokud zákon s nečinností správního úřadu výslovně nespojuje následek fikce vydání správního aktu. S výjimkou případů, kdy zákon explicitně upravuje fiktivní správní akt, tedy nečinnost správního úřadu správní akt nezakládá, a to ani tehdy, když návrhovátelem výslovně úřadu sdělí, že mlčení bude považováno za

²⁰⁰ BORKOWSKI, Janusz. Prawne problemy bezczynności i przewlekłości k działaniu administracji publicznej. In HORÁKOVÁ, Monika, TOMOSZEK, Maxim (eds.): *Vliv EU a Rady Evropy na správní řízení v ČR a v Polsku*. Brno: Tribun EU, s. r. o., 2010, s. 99.

²⁰¹ HORÁKOVÁ, Monika: Správní řízení ve Francii. In HORÁKOVÁ, Monika, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol. *Správní řízení v zemích EU. II. Velká Británie, Francie, Německo a Itálie*. Praha: Linde Praha, a. s., 2011. s. 83.

²⁰² GÉRARD, Patrick. *Pratique du droit de l'urbanisme. Urbanisme réglementaire, individuel et opérationnel*. Paris: Éditions Eyrolles, 2007, s. 135.

souhlas.²⁰³ Spolkový zákon o správním řízení (Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG) z roku 1976 v ustanovení § 42a upravuje fikci vydání správního aktu pro případ nečinnosti správního úřadu. Pokud tak stanoví právní předpis, vzniká v řízeních o žádosti o vydání povolení po uplynutí tříměsíční lhůty pro vydání rozhodnutí fikce, že povolení bylo uděleno. Předpokladem nástupu právní fikce pozitivního rozhodnutí je, že žádost o povolení je dostatečně určitá a úřad ve stanovené lhůtě nevydá rozhodnutí (ani nerozhodne o udělení povolení ani žádost nezamítne). Příkladem zákonné fikce povolení je stavebním zákoníkem upravené schválení plánu využití ploch.²⁰⁴

Rovněž v Itálii se můžeme setkat s institutem právní fikce povolení v případě nečinnosti správního orgánu. Právní úprava je zakotvena v zákoně č. 241/1990, o nových pravidlech správního řízení a o právu na přístup ke správním dokumentům, který je klíčovým právním předpisem pro italské správní řízení a potažmo celé správní právo.²⁰⁵ Dle čl. 20 zákona č. 241/1990 je v řízeních zahájených na návrh účastníka nečinnost správního orgánu spočívající v nevydání zamítavého rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě považována za vydání kladného rozhodnutí, resp. vyhovění žádosti, a to bez nutnosti podání další žádosti nebo upozornění správního orgánu, aby v dané věci konal. Zákon však zároveň stanoví případy, na něž se ustanovení o fikci vydání pozitivního rozhodnutí nepoužije. Kromě fikce pozitivního rozhodnutí může být nečinnost správního orgánu výjimečně v zákonem stanovených případech spojována s fikcí zamítavého rozhodnutí.²⁰⁶

2.5.2 Fikce správního aktu v české právní úpravě

Pod pojmem fikce teorie práva rozumí právem vytvořenou právní konstrukci, kdy za splnění zákonem stanovených předpokladů dochází k fingování určité právní skutečnosti, jež ve skutečnosti neexistuje. Podstatou fikce je to, že vyvolává právní následky tak, jako by fingovaná skutečnost reálně existovala.²⁰⁷ Může být přitom

²⁰³ KOPP, Ferdinand O., RAMSAUER, Ulrich. *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar. 10. Auflage.* München: Verlag C. H. Beck, 2008, s. 645.

²⁰⁴ JARASS, Hans D., KMENT, Martin. *Baugesetzbuch. 2. Auflage.* München: C. H. Beck, 2017, s. 117 – 121.

²⁰⁵ Text italského správního řádu je dostupný na <<http://www.normattiva.it>>.

²⁰⁶ PARISIO, Vera. *The Italian Administrative Procedure Act and Public Authorities' Silence.* Hamline Law Review: Vol. 36, Iss.1 Comparative Papers From Administrative Law Discussion Forum, Article 2, 2013, s. 13 – 14. Dostupné na <<http://digitalcommons.hamline.edu/hlr/vol36/iss1/2>>

²⁰⁷ ZUKLÍNOVÁ k fikcím (a právním domněnkám) uvádí, že s nimi právo zcela zvláštním způsobem nakládá pro potřeby posouzení a dokazování a že je dokonce schopno právní skutečnost "stvořit" pro svůj specifický účel. Srov. ZUKLÍNOVÁ, Michaela in DVOŘÁK, Jan, ŠVESTKA, Jiří, ZUKLÍNOVÁ,

fingovaná jak situace (stav), tak jednání.²⁰⁸ Fikce je podle V. Knappa prostředkem posilujícím právní jistotu, neboť „... *právní norma je per definitionem obecná a je vždy aplikována na konkrétní případ, ale sama zpravidla nemůže předvídat všechnu různost konkrétních případů, na něž bude aplikována. Paradoxně vyjádřeno to znamená, že právní jistota implikuje i jistou míru právní nejistoty ...*“.²⁰⁹

Předmětem mého zájmu je fikce rozhodnutí, v níž je fingovanou právní skutečností správní akt jako akt aplikace správního práva.²¹⁰ Dle jeho obsahu a právních účinků, které vyvolává, rozlišujeme fikci pozitivního rozhodnutí a fikci negativního rozhodnutí. V případě fikce pozitivního rozhodnutí se má se za to, že nevydal-li příslušný správní orgán rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě, že žádosti či jinému návrhu bylo v plném rozsahu vyhověno. Fikce negativního rozhodnutí naopak znamená, že v případě nevydání rozhodnutí příslušným správním orgánem v zákonem stanovené lhůtě se má za to, že žádost či jiný návrh byl v plném rozsahu zamítnut.

Zákon může zakotvit fikci vydání rozhodnutí jako právní následek marného uplynutí konkrétní lhůty pro vydání rozhodnutí správního orgánu. Smyslem právních konstrukcí, v nichž je obsažena fikce správního aktu, je chránit adresáta před nečinností správního orgánu. Nečinnost má v případech, kdy fikci pozitivního nebo negativního správního aktu stanoví zákon, stejné účinky, jako správní akt.²¹¹ Aby mohlo dojít k nastoupení účinků fikce rozhodnutí, musí být podle K. Frumarové²¹² splněny dva základní předpoklady:

1. Tento následek nečinnosti je výslovně předpokládán a upraven zákonem a při jejím užití musí být respektovány všechny náležitosti, které s ní zákon spojuje.

Michaela a kol.: *Občanské právo hmotné. Svazek 1. Díl první: Obecná část*. Praha: Wolters Kluwer 2013 s. 209.

²⁰⁸ Tamtéž, s. 209.

²⁰⁹ KNAPP, Viktor: *Teorie práva ...*, s. 206. Jako další prostředky posilující právní jistotu vedle fikce Knapp uvádí právní domněnky (zejména domněnka nevinny v trestním řízení), konstantní judikaturu, literaturu a také některé právní principy (např. pravidlo in dubio pro reo, zásadu ne bis in idem, atd.).

²¹⁰ Teorie správního práva rozlišuje mezi fikcí a nevyvratitelnou domněnkou vydání správního aktu. Domněnka se od fikce liší v tom, že nezáleží na tom, zda byl správní akt vydán, ale vychází se z toho, že nebyl ve stanovené lhůtě žadateli (navrhovatelem) oznámen. Na účinky domněnky nemá vliv ani případné pozdější oznámení aktu. Staša však podotýká, že v praxi se rozdíl mezi fikcí a domněnkou stírá a v případě zkoumání problému z hlediska nástupu účinků nečinnosti, půjde vždy o fikci. Cit. STAŠA, Josef. *Správní akty*. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 8. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 228.

²¹¹ STAŠA, Josef. *Správní akty*. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 8. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 227.

²¹² FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 89.

2. Zákon stanoví přesnou délku lhůty pro rozhodnutí. Zde K. Frumarová upozorňuje, že z tohoto hlediska je zcela vyloučeno její použití v souvislosti s nedodržením přiměřené lhůty, ani například současná úprava lhůt pro rozhodnutí ve správním řádu není úpravou vhodnou pro užití fikce rozhodnutí (zejména z důvodu užití neurčitých právních pojmů „bezodkladně“, „zvláště složitý případ“ či připočtení lhůty „až 30 dní“ v ustanovení § 71 správního řádu).

Fikce rozhodnutí jako právní následek nečinnosti správního orgánu sice zjednodušuje výkon veřejné správy, na druhé straně však nesmí způsobit újmu osobám v pozici účastníků řízení ve formě krácení jejich práva na právní ochranu. Procesní prostředky ochrany proti fiktivnímu rozhodnutí jsou v zásadě totožné jako v případě vydání skutečného správního aktu. Výjimkou je žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, která je nepřípustná v případě, že zvláštní zákon s nečinností správního orgánu spojuje fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní následek.²¹³

Přehled možností přezkoumání správních aktů nabízí např. V. Sládeček²¹⁴ či P. Průcha.²¹⁵ Fiktivní rozhodnutí lze přezkoumat ve správním řízení na základě opravného prostředku účastníka řízení, který podal žádost či jiný návrh na zahájení řízení. Zvláštní právní úpravy možnost přezkumu fiktivního správního aktu ve správním řízení upravují přímo nebo ji lze dovodit z jejich ustanovení o použití správního řádu.²¹⁶ Přezkum fiktivního rozhodnutí ve správním soudnictví na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. soudního řádu správního připadá v úvahu v případě, kdy odvolací správní orgán potvrdí negativní fiktivní rozhodnutí a odvolání zamítne. Vzhledem k tomu, že fiktivní rozhodnutí neobsahuje odůvodnění, jsou příslušnými správními soudy vždy rušena jako nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů dle § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního.²¹⁷ Věc se

²¹³ § 79 odst. 1 věta druhá zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění. Fikce rozhodnutí (pozitivního i negativního), představuje totiž dle zákonodárce dostatečný prostředek právní ochrany před nečinností, neboť nápravy fiktivního rozhodnutí se lze vždy domáhat ve správním řízení podáním opravného prostředku.

²¹⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 146 - 147. Sládeček především rozlišuje mezi opravnými a dozorčími prostředky, jež se uplatňují uvnitř veřejné správy. Dále uvádí přezkoumání správního aktu ve správním soudnictví, u Ústavního soudu ČR a u Evropského soudu pro lidská práva, doplňkově též podáním podnětu k Veřejnému ochránci práv.

²¹⁵ PRŮCHA: *Správní právo ...*, s. 298 - 301, 331 - 341.

²¹⁶ Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů: § 9 odst. 3 ve spojení s § 14 odst. 1.

²¹⁷ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. července 2003, čj. 6 A 78/2002-39, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. prosince 2004, čj. 5 A 16/2002-43, www.nssoud.cz.

poté vrací správním orgánům k dalšímu řízení, přičemž doktrína i judikatura se kloní k názoru, že pokud by opět byl správní orgán nečinný, již se fikce podruhé neuplatní²¹⁸, a tudíž až teprve tehdy by přicházela v úvahu žaloba na ochranu proti nečinnosti.²¹⁹

Ačkoli právní institut fikce správního aktu je v našem právním řádu spíše okrajový jev, vyskytuje se a v poslední době se s ním setkáváme stále častěji.²²⁰

Fikci pozitivního rozhodnutí nalezneme např. v zákoně č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže (§ 16 odst. 3, § 18 odst. 4), zákoně č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů (§ 16 odst. 3) a zákoně č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání (§ 21 odst. 3, § 28 odst. 3, § 29 odst. 4). V případě fikce pozitivního rozhodnutí, zakotvené v uvedených zákonech, nastává marným uplynutím zákonem stanovené lhůty pro rozhodnutí správního orgánu stejný právní stav, jako kdyby správní orgán návrhu výslovně vyhověl.

Fikce negativního rozhodnutí zavedly zákony upravující přístup k informacím, které má k dispozici veřejná správa. Konkrétně šlo o § 9 odst. 3 zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí a § 15 odst. 4 a § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb.²²¹ V současné době je fikce negativního rozhodnutí obsažena pouze v prvním z uvedených zákonů, v zákoně o právu na informace o životním prostředí. Neposkytl-li příslušný orgán požadovanou informaci žadateli ve lhůtě stanovené zákonem ani nevydá rozhodnutí o odepření zpřístupnění informace, má se za to, že rozhodl informace odepřít.

Uplatnění fikce rozhodnutí přinášelo a přináší některé sporné otázky, na které průběžně reaguje jak soudní judikatura,²²² tak odborná literatura.²²³ Fikce pozitivního

²¹⁸ Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. února 2007, čj. 22 Ca 258/2005-52 (publikovaný pod č. 1231 ve Sb. NSS, roč. 2007, sešit č. 7) by jiný výklad vedl k tomu, že opakovaná nečinnost správního orgánu by znamenala opět fikci rozhodnutí, které by muselo být soudem pro nepřezkoumatelnost opět zrušeno a vše by se tak mohlo stále opakovat, aniž by existovala efektivní ochrana účastníka před nečinností správního orgánu.

²¹⁹ FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností ...*, s. 103.

²²⁰ MIKULE, Vladimír. *Ochrana před nezákonnou nečinností*. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 8. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 679.

²²¹ Neposkytl-li požadované informace příslušný orgán ve lhůtě stanovené pro vyřízení žádosti nebo nevydal-li rozhodnutí o zamítnutí žádosti, mělo se za to, že vydal rozhodnutí, kterým poskytnutí informace odepřel. Zákon zároveň zavedl fikci negativního rozhodnutí i pro nečinnost v odvolacím řízení.

²²² Vývojem názorů judikatury se podrobně zabývá FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností ...*, s. 85 - 106.

správního aktu ve svých důsledcích může představovat jisté nebezpečí pro veřejný zájem tehdy, jestliže v důsledku nečinnosti správního orgánu je návrhu vyhověno, ačkoli by měl být z důvodu ochrany veřejného zájmu zamítnut.²²⁴ Dále je třeba upozornit na to, že uplatnění fikce pozitivního rozhodnutí je vhodné jen v některých správních záležitostech. Jedná se zejména o jednostranné správní záležitosti, v nichž vystupuje pouze návrhovátelem, o jehož právech a povinnostech se v řízení rozhoduje, přičemž práva, právem chráněné zájmy a povinnosti jiných osob nemohou být rozhodnutím přímo dotčeny. U vícestranných správních záležitostí připadá použití fikce pozitivního rozhodnutí v úvahu jen tehdy, pokud je vyloučen vznik zájmového rozporu mezi účastníky řízení, což v praxi nastává zřídka.²²⁵

Negativní fikce²²⁶ nebezpečí ohrožení veřejného zájmu nepřináší. Na nevýhodu negativního fiktivního rozhodnutí z důvodu absence jeho odůvodnění, způsobující nepřezkoumatelnost soudem pro nedostatek důvodů, jsem již upozornila výše. Mohlo by se zdát, že fikce zamítavého rozhodnutí spojená s nečinností správního orgánu má za cíl především usnadnění práce správnímu orgánu a z tohoto pohledu může situaci některých žádostmi často zahlcených správních orgánů značně usnadnit. Je ale třeba uvědomit si i její nevýhodu, spočívající ve skutečnosti, že nečinnost správního orgánu nepřináší žadateli očekávaný výsledek řízení, a to vyhovění žádosti. Žadatel je proto nucen podniknout další kroky procesního charakteru, aby se domohl případného kladného rozhodnutí v dané věci, čímž se řešení jeho záležitosti dále prodlužuje a nijak nepřispívá k naplnění požadavku na rychlost řízení.²²⁷

Fikce správního aktu jako právní prostředek ochrany před nečinností veřejné správy je institutem, který se v české právní úpravě uplatňuje výjimečně. Ani ve zmiňovaných jednostranných nebo vícestranných bezrozporných správních záležitostech není možné zavedení fikce pozitivního správního aktu všeobecně, ale

²²³ Různé problémy pozitivní a negativní fikce rozebírá vedle Frumarové např. SVOBODA, Petr. Fikce správního aktu, devoluce a podobné právní instituty - recept proti průtahům ve správním řízení? *Správní právo*, 1999, č. 5, s. 281 - 285.

²²⁴ SVOBODA, Petr. Fikce správního aktu, devoluce a podobné právní instituty - recept proti průtahům ve správním řízení? *Správní právo*, 1999, č. 5, s. 283.

²²⁵ Tamtéž.

²²⁶ Fikce negativního správního aktu se v právních řádech evropských států uplatňuje zejména ve Francii, kde je tento právní institut tradičně spojen s tamním modelem správního soudnictví. Nečinnost správního úřadu, tj. nevydání rozhodnutí ve stanovené lhůtě, je stejným důvodem k podání žaloby na překročení pravomoci (*recours pour excès de pouvoir*) jako akt skutečně vydaný. Podrobně se problematikou francouzského správního soudnictví zabývá např. HORÁKOVÁ, Monika. Správní soudnictví ve Francii. In SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol.: *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer 2010, s. 220 - 248.

²²⁷ FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností ...*, s. 95.

pouze v jednotlivých případech, ve kterých její uplatnění nemůže ohrozit veřejný zájem.²²⁸ Pro správní orgán může využití institutu fikce znamenat urychlení a zjednodušení správní činnosti. Na druhé straně je třeba vnímat, že mlčení veřejné správy porušuje právo na dobrou veřejnou správu, nejen pokud jde o porušení práva na přiměřenou délku řízení, ale i práva na odůvodnění správních aktů. Proto je využití institutu fikce správního aktu dle mého názoru nevhodné tehdy, uplatňuje-li správní orgán při svém rozhodování diskreční pravomoc.

2.6 Dílčí závěr

Zásada konání v přiměřené lhůtě se řadí mezi základní zásady činnosti veřejné správy. Tuto zásadu je třeba chápat nejen v kontextu právního řádu ČR, ale také závazků vyplývajících pro ČR z mezinárodního práva a evropského práva. Rychlost řízení však nesmí být brána jako dogma. Každý procesní postup, aby mohl být završen kvalitním výsledkem v podobě správního aktu nebo jiné formy činnosti, vyžaduje určitý čas na přípravu, ne vždy je tento čas legislativně vymezen. Chybí-li v právním předpisu pro určitý procesní postup a zejména pro jeho ukončení vydáním správního aktu nebo jiné formy činnosti lhůta, mělo by být postupováno ve lhůtě přiměřené. Spíše než o rychlosti tak lze hovořit o včasnosti postupů správních orgánů, která není na úkor kvality rozhodování a neznamena porušení jiných aspektů práva na spravedlivý proces.

Právní nauka u nečinnosti veřejné správy pracuje s pojmem „mlčení moci“. Zpravidla jsou s ním spojeny právní následky v podobě fikce pozitivního nebo negativního správního aktu anebo právní institut tzv. devoluce. Fikce jako právní prostředek ochrany před nečinností veřejné správy je jen okrajově využitelná. Zavedení institutu devoluce do českého právního řádu by bylo dle mého názoru nadbytečné, a to vzhledem k již existujícímu institutu atrakce jako opatření proti nečinnosti.

Jádrem kapitoly je podrobná analýza institutů a opatření proti nečinnosti podle právní úpravy zakotvené ve správním řádu a v dalších speciálních zákonech. Kromě zásady rychlosti řízení je to zejména právní úprava lhůt, která správní orgány časově omezuje ve vyřizování věcí. Podrobně jsou stanoveny především lhůty pro vydání rozhodnutí a opatření přijímaná nadřízeným správním orgánem v rámci ochrany proti nečinnosti. Z těchto konkrétních opatření považuji za důležité vnímat jistá omezení

²²⁸ SVOBODA: *Fikce správního aktu ...*, s. 284.

pro použití institutů atrakce a delegace, k nimž praxe nepřistupuje příliš často. Příkaz k činnosti je prakticky také spíše prodlužováním nechtěného stavu nečinnosti, nicméně může být účinný, lze-li očekávat jeho splnění. Naopak institut prolongace je za podmínek stanovených pro jeho použití myslím si nejméně bolestivým a pro příslušný správní orgán i účastníky řízení zřejmě nejpříjemnějším opatřením. Stranou pozornosti by nemělo zůstat ani využití institutů mezitímního rozhodnutí či rozhodnutí v části věci.

V úvodu jsem si stanovila hypotézu, která zní: „Současná právní úprava právních prostředků, které lze využít proti nečinnosti správních orgánů v rámci veřejné správy, je z pohledu garance práva na rozhodnutí v přiměřené lhůtě dostatečná.“ Po zhodnocení právní úpravy zkoumané problematiky docházím k závěru, že tato úprava není zcela dostatečná. Existence právních institutů a prostředků k odstranění nečinnosti v rámci veřejné správy není zárukou, že osoba dotčená nečinností správního orgánu bude při jejich uplatňování úspěšná. Je-li aktivita účastníka řízení bezvýsledná a nemůže-li se činnosti správního orgánu ve formě vydání meritorního rozhodnutí nebo osvědčení uvnitř veřejné správy domoci, má možnost využít práva na soudní ochranu ve správním soudnictví a podat žalobu proti nečinnosti správního orgánu. Jiná je však situace v případě, že správní orgán nezahájí řízení ex offo v zákonem stanovených lhůtách. Zde je právní úprava ve správním řádu nedůsledná, protože ponechává možnost ochrany před nečinností spočívající v nezahájení řízení z moci úřední zcela na úvaze nadřízeného správního orgánu.²²⁹ Ani soudní ochrana není v tomto případě využitelná, neboť ustálená judikatura správních soudů vylučuje možnost úspěšně se domáhat se prostřednictvím nečinnostní žaloby zahájení správního řízení z moci úřední.

²²⁹ Výkon kontroly nadřízeného orgánu veřejné správy vůči jemu podřízenému orgánu není dle názoru Nejvyššího správního soudu prostředkem proti nečinnosti a dotčená osoba na něj nemá právní nárok. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. července 2008, čj. 1 Ans 5/2008-104, www.nssoud.cz.

3. Soudní ochrana před nečinností veřejné správy

3.1 Význam judikatury pro správní praxi

Soudní kontrola veřejné správy zaujímá mezi vnějšími kontrolními mechanismy fungování veřejné správy nezastupitelné místo. Představuje důležitý prostředek posílení právní jistoty fyzických a právnických osob ve sféře realizace správního práva.²³⁰ Systém vnější kontroly veřejné správy vychází z ústavněprávního vymezení dělby moci ve státě a postavení veřejné správy ve vztazích k jiným orgánům veřejné moci.

Soudní kontrola veřejné správy je realizována zejména:

1. ve správním soudnictví,
2. v rámci soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů podle občanského soudního řádu,²³¹
3. civilními soudy, rozhodujícími v tzv. kompenzačních řízeních podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem,
4. Ústavním soudem jednak v řízení o ústavní stížnosti proti zásahu orgánu veřejné správy do ústavně zaručených základních práv a svobod (tzv. incidentní kontrola ústavnosti ²³²), jednak v rámci přezkoumávání ústavnosti a zákonnosti abstraktních aktů veřejné správy.

Právo na soudní ochranu je zakotveno v čl. 36 odst. 2 Listiny, který je ústavněprávním východiskem právní úpravy správního soudnictví a ústavního soudnictví. Zákony, upravující řízení před soudy, vychází striktně z principu subsidiarity soudní ochrany, jehož účelem je předejít soudnímu řízení v případech, kdy lze dosáhnout nápravy přímo u správních orgánů.

Ústavnímu soudu Ústava v čl. 83 přiřkla roli soudního orgánu ochrany ústavnosti. Rozhodnutí Ústavního soudu můžeme chápat jako „*autoritativní vodítko ústavněprávní interpretace*“.²³³ Ústavní soud má pravomoc do právního řádu zasahovat specificky prostřednictvím tzv. derogujících nálezů, obligatorně

²³⁰ PRŮCHA, Petr. *Místní správa, vybrané otázky*. Brno: MU Brno, 1991, s. 113.

²³¹ Jedná se o soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů ve věcech soukromého práva podle § 244 až § 250l občanského soudního řádu. S ohledem na téma disertační práce se této problematice blíže nevěnuji.

²³² SLÁDEČEK: *Obecné správní ...*, s. 368.

²³³ GILLIS, Mark. *Judikatura Ústavního soudu České republiky*. In KÜHN, Zdeněk, BOBEK, Michal, POLČÁK, Radim (eds.): *Judikatura a právní argumentace. Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Praha: Auditorium, 2006, s. 214.

vyhlašovaných ve Sbírce zákonů. V případě rozhodování o ústavních stížnostech má Ústavní soud pravomoc buď protiústavní akt zrušit anebo jiný zásah do ústavně zaručeného práva stěžovatele zakázat. Nečinnost správního orgánu je Ústavním soudem posuzována jako porušení ústavně garantovaného práva na přiměřenou délku řízení.

Soudy v rámci soudní kontroly veřejné správy kromě základního poslání, tedy poskytování ochrany právům osob z pozice nezávislého státního orgánu, také vystupují jako orgány, poskytující interpretaci práva. Souhlasím s názorem P. Molka, že rozhodovací činnost soudů nemá být jen vrchnostenským aktem jedné ze složek veřejné moci, jimž je rozhodováno o právech a povinnostech účastníků řízení, ale i formou komunikace, tedy přenesením určitého sdělení společnosti.²³⁴ Právní argumentace, kterou soudy používají v rámci odůvodnění svých rozhodnutí, slouží jako významná pomůcka a vodítko při výkladu a aplikaci právních ustanovení správními orgány i dotčenými osobami.²³⁵ Judikatura soudů má ve srovnání s legislativou jistou výhodu, spočívající v jejím vývoji a otevřenosti do budoucna. Nic nebrání její pružné změně v otázce, která se stane spornou nebo z důvodu změny právní úpravy, na kterou judikatura adekvátně reaguje. Jak zdůrazňuje Ústavní soud, změnou dosavadní judikatury se však soud nesmí dopustit porušení práva účastníka řízení na spravedlivý proces, tedy: *„Má-li soud v úmyslu odchytil se od dřívější judikatury a tato odchylka má pro rozhodnutí v dané věci zásadní význam, musí své rozhodnutí přesvědčivě odůvodnit a uvést, proč považuje názor v dřívějších rozhodnutích za neudržitelný či právně chybný.“*²³⁶

Soudní řád správní upravuje k zajištění vnitřní rozhodovací jednoty Nejvyššího správního soudu jednak možnost rozhodování rozšířeného senátu podle § 17, jednak možnost přijímání zásadních usnesení rozšířeným senátem podle § 18. Rozhodování rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu může být iniciováno

²³⁴ MOLEK, Pavel. Judikatura ve správním právu. In KÜHN, Zdeněk, BOBEK, Michal, POLČÁK, Radim (eds.): *Judikatura a právní argumentace. Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Praha: Auditorium, 2006, s. 205.

²³⁵ Ústavní soud se k otázce závaznosti precedentu vyjádřil ve svém nálezu ze dne 18. února 1999, sp. zn. I. ÚS 526/98, (dostupné na <nalus.usoud.cz>) takto: *„Při úvaze o předvídatelnosti zákona (jeho následků), se nelze omezit toliko na jeho text gramatický. Je to soudní rozhodování, které - byť nemá klasický precedenční charakter - zákon interpretuje, popř. i dotváří a jeho relativní konstantnost garantuje právní jistotu a zajišťuje i obecnou důvěru v právo. To se týká zejména Nejvyššího soudu ČR, který je vrcholným soudním orgánem v oblasti obecného soudnictví ... Tím přirozeně není popíráno, že se judikatura soudů se zřetelem k řadě aspektů, zejména s přihlédnutím ke změnám společenských podmínek, může vyvíjet a měnit.“*

²³⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 8. listopadu 2016, sp. zn. II. ÚS 2571/16.

senátem Nejvyššího správního soudu v případě, že při svém rozhodování dospěje k právnímu názoru odlišnému od právního názoru již vyjádřeného v předchozím rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Účinky usnesení rozšířeného senátu platí jako závazný názor pouze do budoucna. Pokud se rozšířený senát přikloní k novému názoru, neznamená to, že by tím byly zpochybněny právní důsledky rozhodnutí, v nichž byl obsažen právní názor starší. Přijímání tzv. zásadních usnesení rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu představuje nástroj adresovaným správním orgánům s cílem přimět je k respektování judikatury správních soudů.

Role obecných soudů v případě ochrany před nečinností veřejné správy spočívá v rozhodování civilních soudů v tzv. kompenzačním řízení o nárocích vůči státu či územním samosprávným celkům, odpovědným za škodu způsobenou správními orgány jako orgány veřejné moci jejich nečinností, která je považovaná za nesprávný úřední postup. Judikatura k nečinnosti správních orgánů jako nesprávnému úřednímu postupu je velmi pestrá, proto jsem se rozhodla v podkapitole 2.3 vybrat a podat přehled soudních rozhodnutí, která považuji za nejdůležitější. Jedná se zejména o rozhodnutí Nejvyššího soudu.²³⁷

V následujícím textu se zaměřím na ochranu proti nečinnosti poskytovanou ve správním soudnictví, dále na objasnění nečinnosti veřejné správy, které je posuzována jako nesprávný úřední postup a na nečinnost veřejné správy v judikatuře Ústavního soudu.

3.2 Ochrana proti nečinnosti správních orgánů ve správním soudnictví

Správní soudnictví na území dnešní České republiky má svou bohatou tradici spojenou se vznikem tohoto institutu v Rakousku a v dalších státech kontinentální Evropy ve druhé polovině 19. století. Počátky vzniku správního soudnictví byly spojeny se změnami ve fungování státní moci. Teprve ústavně zajištěná dělba moci a zrození systémů vzájemné kontroly a brzd mezi jednotlivými jejími složkami umožňuje, aby správní soudnictví mohlo plnit svůj účel.²³⁸

²³⁷ Srov. pravomoci Nejvyššího soudu dle § 14 - § 24 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů.

²³⁸ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, s. 14.

Správní soudnictví považoval A. Merkl za nejvlastnější prostředek kontroly správy.²³⁹ „*Správní soudnictví jest právně-technický prostředek, jímž se podřazuje činnost závislých (správních) orgánů kontrole nezávislých (soudních) orgánů, a který dovoluje, aby soudní výrok vyloučil nepřípustné vlivy, které snad působily na správního úředníka v důsledku jeho právní a politické závislosti při uskutečňování správního aktu.*“²⁴⁰ Uvedená Merklova charakteristika správního soudnictví dosud výborně vystihuje jeho podstatu.

Listina základních práv a svobod v čl. 36 odst. 2 garantuje každému, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy právo na soudní přezkum zákonnosti takového rozhodnutí soudem, nestanoví-li zákon jinak. V roce 1991 tak dochází k obnovení správního soudnictví po čtyřiceti letech²⁴¹ stanovením generální principu soudního přezkumu všech rozhodnutí orgánů veřejné správy, až na výjimky stanovené zákonem. Procesní stránka byla upravena novelou občanského soudního řádu provedenou zákonem č. 519/1991 Sb., zařazujícím správní soudnictví do části páté občanského soudního řádu. Soudy ve správní soudnictví rozhodovaly jednak o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu, jednak o opravných prostředcích proti rozhodnutí správního orgánu. Výchozí byla koncepce, podle níž správní soudnictví nebude organizačně odděleno od soustavy obecných soudů, ale zvláštnosti budou zajištěny pouze funkčně zřizováním speciálních senátů v rámci obecných soudů. Jednalo se o řešení v daných podmínkách praktické a nejméně personálně a ekonomicky náročné. Již důvodová zpráva k zákonu č. 519/1991 Sb. však zdůrazňovala jeho dočasnost a plánované komplexní řešení správního soudnictví novým procesním kodexem. Právní úprava správního soudnictví vykazovala řadu nedostatků, byla kritizována zejména z důvodu jednoinstančnosti řízení bez možnosti opravných prostředků, nedostatku tzv. plné jurisdikce při přezkumu správního rozhodnutí, roztržitosti věcné příslušnosti soudů, nemožnosti ochrany proti nečinnosti orgánů veřejné správy, nedostatečné

²³⁹ MERKL, Adolf. *Obecné právo správní*. Díl druhý. Praha - Brno: Orbis, 1932, s. 214. Merkl dále uvádí, že „*Historicky nutno rozuměti požadavku na správní soudnictví jako protestu proti metodám správy absolutistického policejního státu. ... Správní soudnictví bylo jedním ze tří právně-politických požadavků liberalismu, vedle požadavku zákonnosti správy a požadavku samosprávy, které došly splnění v moderním správním právu. ... A splněním požadavku správního soudnictví vytvářejí se garancie, že vůle národa, projevená v zákonech, bude realizována ve správě neovlivněna nekontrolovanými a nezodpovědnými činiteli.*“ Cit. tamtéž, s. 215 - 216.

²⁴⁰ Tamtéž, s. 218.

²⁴¹ Nejvyšší správní soud byl po druhé světové válce postupně ve své činnosti legislativně omezován, v roce 1948 bylo jeho sídlo přesunuto do Bratislavy a v roce 1953 došlo k jeho zrušení de iure.

dostupnosti správní judikatury.²⁴² Nedostatky procesní úpravy a koncepce správního soudnictví byly vytýkány také Ústavním soudem, který v tomto období do značné míry plnil roli „odvolacího“ i sjednocujícího soudu.²⁴³ Ústavní soud v rámci přezkumu procesních ustanovení nejprve některá z nich jako protiústavní zrušil²⁴⁴, aby nakonec nálezem sp. zn. Pl. ÚS 16/99 zrušil celou částí pátou občanského soudního řádu, s odloženou vykonatelností nálezu k 31. 12. 2012 a ponechal na zákonodárci přijetí nové právní úpravy.²⁴⁵

Stalo se tak přijetím zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, který výrazně rozšířil správněprávní soudní pravomoc a vedl tak k posílení ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob, nově umožnil mj. domáhat se ochrany proti nečinnosti správního orgánu speciální žalobou. Soudní řád správní (dále také jen „s. ř. s.“) zavedl organizační změny faktickým zřízením Nejvyššího správního soudu, zakotveného již Ústavou jako článek soudní soustavy²⁴⁶, nicméně k institucionálnímu oddělení od soustavy obecných soudů nedošlo. V prvním stupni ve správní soudnictví rozhodují krajské soudy prostřednictvím specializovaných senátů či samosoudců, nestanoví-li s. ř. s. nebo zvláštní zákon, že rozhoduje přímo Nejvyšší správní soud. Nejvyšší správní soud je nejvyšším stupněm soustavy správního soudnictví, zároveň i je stupněm přímo nadřazeným stupni prvému, neboť mu přísluší rozhodovat o kasačních stížnostech proti prvostupňovým rozhodnutím krajských soudů. Tento poměrně těsný vztah k rozhodování krajských soudů přináší efektivnější možnost sjednocování správní judikatury Nejvyšším správním soudem.²⁴⁷

²⁴² Nedostatky právní úpravy správního soudnictví vyvolaly rozsáhlou odbornou diskusi. Srov. např. MAZANEC, Michal. *Nejvyšší správní soud a správní soudnictví*. Právní praxe, 1993, č. 7. MIKULE, Vladimír. *Ještě k správnímu soudnictví a jeho organizaci*, Právní praxe, 1994, č. 4. MIKULE, Vladimír. *Reforma správního soudnictví*. Právní praxe, 2000, č. 5. VARVAŘOVSKÝ, Pavel. *Ke koncepci správního soudnictví*. Právní praxe, 1994, č. 1.

²⁴³ SLÁDEČEK: *Obecné správní ...*, s. 419.

²⁴⁴ Nálezem ze dne 7. října 1996, sp. zn. Pl. ÚS 18/96, č. 269/1996 Sb., Ústavní soud jako protiústavní zrušil § 250f občanského soudního řádu, umožňující ve správním soudnictví rozhodování bez ústního jednání, a to z důvodu porušení práva na veřejné projednání věci a zásad spravedlivého procesu, garantovaných čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Dostupné na <nalus.usoud.cz>.

²⁴⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 27. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, č. 276/2001 Sb. Dostupné na <nalus.usoud.cz>.

²⁴⁶ Článek 91 odst. 1 Ústavy České republiky.

²⁴⁷ P. Molek nabízí srovnání pozice Nejvyššího správního soudu s Nejvyšším soudem, který jako druhý z vrcholů české soudní soustavy je instančně poměrně vzdálen od prvního stupně soudního rozhodování civilního a trestního, což je umocněno věcnou rozlehlostí oblastí, v nichž plní svou sjednocující roli jako třetí instance. Cit. MOLEK: *Judikatura ve správním ...*, s. 202.

K ochraně proti nečinnosti správního orgánu ve správním soudnictví slouží zejména žaloba na ochranu proti nečinnosti, spočívající v nevydání meritorního rozhodnutí nebo osvědčení. Soudní praxe připustila, aby některé další případy nečinnosti správních orgánů mohly být soudem projednávány na základě tzv. zásahových žalob. Žaloby proti nečinnosti a žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení soudy podle § 56 odst. 3 s. ř. s. projednávají a rozhodují přednostně. Případnou nečinnost soudu v řízení lze řešit podáním stížnosti na průtahy v řízení k předsedovi příslušného krajského soudu nebo předsedovi Nejvyššího správního soudu.²⁴⁸ Vedle toho lze podat také návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu podle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.²⁴⁹

Pokud jde o prosaditelnost rozhodnutí soudů ve správním soudnictví, F. Dienstbier upozorňuje na určitý problém.²⁵⁰ V případě rozsudků, jimiž se ruší správní rozhodnutí nebo opatření obecné povahy nastávají tyto právní účinky bez dalšího. V případě, že by v následném řízení před správním orgánem tento nerespektoval soudem vyslovený závazný právní názor, šlo by o závažné porušení pravidel řízení, které je důvodem, bude-li proti následnému rozhodnutí podána opět správní žaloba, ke zrušení takového rozhodnutí soudem. Složitější situace nastává v případě rozhodnutí soudu o žalobě proti nečinnosti, případně proti nezákonnému zásahu správního orgánu, neboť s. ř. s. neposkytuje správnímu soudu pravomoc kontrolovat, zda uložená povinnost byla ve stanovené lhůtě splněna.²⁵¹ P. Vetešník nicméně poukazuje na skutečnost, že vzhledem k absenci ustanovení o výkonu soudního rozhodnutí v s. ř. s. existuje možnost soudního výkonu rozhodnutí civilními soudy v režimu zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, případně soudními exekutory podle zákona č. 120/2001 Sb., exekučního řádu, a to ukládáním pokut.²⁵² Je tedy na žalobci, aby podal návrh na výkon rozhodnutí a byl tak za účelem splnění

²⁴⁸ Institut stížností upravuje § 164 - § 174 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, v platném znění a § 30 s. ř. s.

²⁴⁹ POTĚŠIL, Lukáš, ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s.771.

²⁵⁰ DIENSTBIER, Filip. Správní soudnictví a další vztahy veřejné správy a soudů – základní přehled. In SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Právnická fakulta UP a Periplum, 2009, s. 277.

²⁵¹ Srov. též MIKULE, Vladimír, KOPECKÝ, Martin. Správní soudnictví. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 393.

²⁵² Srov. VETEŠNÍK, Pavel. Ochrana proti nečinnosti správního orgánu. In JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHADLO, David, ŠURÁNEK, Petr. *Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 691.

povinností žalovaného správního orgánu nucen činit další procesní kroky, což je proti smyslu správně-soudní ochrany proti nečinnosti. Tuto situaci považují za výrazné oslabení právní jistoty dotčených osob a impuls pro zamyšlení nad možností zavedení nepřímého donucovacího opatření pro případ nerespektování soudního rozhodnutí, např. ve formě rozšíření pravomoci správního soudu o oprávnění k uložení pokuty správnímu orgánu.

3.2.1 Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu

Ochranu proti nečinnosti správního orgánu upravuje s. ř. s. v § 79 - § 81. Jak vyplývá z § 2 s. ř. s., soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob.²⁵³ Nemůže se tedy jednat o jakoukoli nečinnost správního orgánu, ale pouze takovou, kde subjektivní veřejné právo fyzických a právnických osob směřuje k vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.²⁵⁴ Pokud však úkon správního orgánu není způsobilý zasáhnout do veřejných subjektivních práv žalobce (tj. není rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky § 65 s. ř. s.), pravomoc soudu ve správním soudnictví v řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu není založena.²⁵⁵ Ve správním soudnictví tudíž nelze hledat ochranu proti nečinnosti jako tzv. „mlčení správy“, tedy domáhat se jeho prostřednictvím zahájení správního řízení²⁵⁶ ani dílčích úkonů správního orgánu v již probíhajícím správním řízení, např. doručování rozhodnutí²⁵⁷ nebo pokračování v řízení, které je momentálně přerušeno.²⁵⁸ Taktéž se nelze žalobou proti nečinnosti domáhat faktických úkonů správního orgánu, které nesměřují k vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, např. vůči nepředání spisu odvolacímu správnímu

²⁵³ Žaloba ochranu proti nečinnosti je možná, nelze-li se ochrany domáhat v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Pojem „rozhodnutí“ je třeba vykládat materiálně, takže není rozhodné, zda napadený akt je takto označen a jakou má formu, nýbrž zda je způsobilý negativně zasáhnout právní sféru žalobce. Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 7. listopadu 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17 k tomu uvedl, že pokud prezident republiky o návrhu na jmenování profesorem rozhodne (byť nikoliv ve formalizované podobě), je namístě se proti němu domáhat soudní ochrany žalobou proti rozhodnutí, nikoliv žalobou na ochranu před nečinností.

²⁵⁴ Tamtéž, s. 660.

²⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. února 2006, čj. 4 Ans 1/2005.

²⁵⁶ Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2007, čj. 4 Ans 10/2006-59, ze dne 30. srpna 2007, čj. 4 Ans 6/2006 a ze dne 31. března 2009, čj. 8 Ans 1/2008-170, www.nssoud.cz.

²⁵⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. dubna 2008, čj. 1 Ans 2/2008-52, www.nssoud.cz.

²⁵⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. dubna 2006, čj. 6 Ans 2/2005-68, www.nssoud.cz.

orgánu podle § 88 správního řádu nebo proti neprovedení registrace správním orgánem.²⁵⁹

Podmínkami, které musí být splněny, aby se žalobce mohl úspěšně domáhat soudní ochrany proti nečinnosti správního orgánu prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti, jsou:

1. bezvýsledné vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně žalobce proti nečinnosti a
2. nečinnost správního orgánu trvající v době podání žaloby.

Interpretace ustanovení o podmínce bezvýsledného vyčerpání prostředku uvnitř veřejné správy, zakotveného v § 79 odst. 1 s. ř. s., v judikatuře správních soudů prošla určitým vývojem. Problematičnost této podmínky byla dána nejprve skutečností, že správní řád z roku 1967 účastníku správního řízení žádné prostředky k ochraně před nečinností neposkytoval a ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. proto představovalo zvláštní případ legis imperfectae, tedy normy, jež je nedostačující co do právních účinků. Nejvyšší správní soud proto konstatoval, že za této situace se účastník řízení mohl na soud obrátit ihned, neboť po něm nelze spravedlivě požadovat, aby vyhledával alternativní prostředky, jimiž by tuto podmínku řízení splnil.²⁶⁰ Nynější správní řád ustanovení o ochraně proti nečinnosti již v § 80 upravuje a také účastníkovi řízení umožňuje iniciovat přijetí opatření proti nečinnosti podáním žádosti nadřízenému správnímu orgánu. Nadřízený správní orgán je nyní o přijetí opatření proti nečinnosti povinen rozhodnout formou usnesení, a to i v případě, že žádosti nevyhoví. Výklad ustanovení § 80 správního řádu a jeho vztahu k § 79 odst. 1 s. ř. s. není a nebyl jednoznačný, soudní judikatura tak napomohla k jeho objasnění. Prostředek nápravy, který je nutno vyčerpat dle § 79 odst. 1 s. ř. s. před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu v řízení vedeném podle správního řádu, je návrh nadřízenému správnímu orgánu podle § 80 odst. 3 správního řádu. I když Nejvyšší správní soud opakovaně dospěl k tomuto jasnému závěru, aplikace § 80 správního řádu může v praxi účastníkům řízení činit problémy a vyvolat pochybnosti. Jak by měl postupovat účastník řízení, jestliže nadřízený správní orgán žádné opatření proti nečinnosti nepřijme, na žádost nereaguje a sám je nečinný? Může se i přesto bránit žalobou na ochranu proti nečinnosti? Soudní

²⁵⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2006, čj. 1 Ans 8/2005.

²⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. listopadu 2003, čj. 5 As 21/2003 – 40, č. 491/2003 Sb. NSS.

ochrana je zaručena jak v případě, že nadřízený správní orgán žádosti nevyhoví²⁶¹, tak v případě, že o žádosti nerozhodne ve lhůtě pro vydání rozhodnutí, neboť oba postupy lze podle Nejvyššího správního soudu zahrnout pod bezvýsledné vyčerpání prostředků v rámci veřejné správy.²⁶² Tento závěr je dle mého mínění správný a přispívá k posílení právní jistoty žalobce.

Jednou z otázek, kterými se soudy při zkoumání podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředku uvnitř veřejné správy v řízení o žalobě proti nečinnosti opakovaně zabývaly, byla otázka, zda je před podáním žaloby nutné nejprve využít postup dle § 80 odst. 3 správního řádu i v případě, že je nečinný ústřední správní orgán. Rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu nebyla vždy jednotná. První senát zastával názor, že se jedná o přílišný formalismus, protože ústřední orgány státní správy (v projednávané věci Úřad na ochranu hospodářské soutěže) nemají nadřízené správní orgány a návrh na přijetí opatření proti nečinnosti tak postrádá smysl, neboť by o něm rozhodoval správní orgán, který je sám, i když jiným organizačním útvarem, nečinný.²⁶³ Ani sedmý senát nevyužil restriktivní výklad ustanovení § 80 správního řádu a splnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředku uvnitř veřejné správy spočívající v zaslání žádosti žalobce předsedovi Českého báňského úřadu, aby uložil povinnost správnímu orgánu vlastního úřadu, považoval za přežitý formalismus.²⁶⁴ Od tohoto názoru se však první senát odchýlil v dalším ze svých rozhodnutí, v němž konstatoval, že podmínka vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně žalobce proti nečinnosti musí být vyčerpána vždy, přičemž nadřízeným správním orgánem v posuzované věci byl ministr zemědělství.²⁶⁵ Osmý senát se rovněž přiklonil k názoru, že podmínka vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti v rámci správního řízení musí být vyčerpána i tehdy, jedná-li se o nečinnost ústředního správního úřadu. Z uvedeného je zřejmé, že právní názor vyjádřený v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu nebyl jednotný, proto osmý senát postoupil věc podle § 17 s. ř. s. k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, který se k ní vyjádřil ve svém usnesení ze dne 20. května 2014, čj. 8 Ans 2/2012 – 278. V něm dospěl k závěru, že účastník řízení je povinen vyčerpat

²⁶¹ O nevyhovění žádosti účastníka řízení o uplatnění opatření proti nečinnosti nadřízený správní orgán rozhoduje formou usnesení, proti němuž se nelze odvolat (§ 80 odst. 4 správního řádu).

²⁶² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. listopadu 2012, čj. 5 Ans 13/2012-14.

²⁶³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. září 2009, čj. 1 Ans 2/2009-79.

²⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. října 2010, čj. 7 Ans 10/2010-105.

²⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2011, čj. 1 Ans 3/2011-54.

prostředek ochrany proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu před podáním žaloby podle § 79 s. ř. s. i za situace, kdy se domáhá ochrany proti nečinnosti ústředního správního úřadu. Odlišná stanoviska některých soudců k uvedenému usnesení rozšířeného senátu však upozorňují na určité limity tohoto právního názoru.²⁶⁶

Podmínkou bezvysledného vyčerpání zákonného prostředku se soudy ve správním soudnictví zabývají i v řadě případů uplatnění práva na informace v režimu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti je třeba vyčerpat zákonný prostředek uvnitř veřejné správy, konkrétně stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace podle § 16a odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.²⁶⁷ Proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace povinným subjektem se lze bránit odvoláním v režimu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Nejvyšší správní soud zastává konstantní názor, že je povinností obchodní společnosti jako povinného subjektu vytvořit si takový organizační aparát k vyřizování žádostí o informace, který bude splňovat podmínky dvojinstančního rozhodování.²⁶⁸ Pokud však o odvolání nebylo rozhodnuto z důvodů na straně obchodní společnosti jako povinného subjektu, která nemá vytvořen interní nadřízený orgán, nemůže být, dle závěrů Nejvyššího správního soudu vyjádřených v jeho judikatuře, podmínkou řízení vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti podle správního řádu.²⁶⁹ Nejvyšší správní soud opakovaně konstatoval, že

²⁶⁶ Odlišná stanoviska jsou dostupná spolu s citovaným usnesením na www.nssoud.cz.

²⁶⁷ Z procesního hlediska je zajímavý rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. listopadu 2014, čj. 3 As 26/2014 – 62 (www.nssoud.cz), z něhož vybírám právní větu: „Žalobce je povinen vyčerpat prostředek ochrany proti nečinnosti, tj. podat stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace podle § 16a odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, před podáním žaloby podle § 79 s. ř. s. i v případě, že se domáhá ochrany proti nečinnosti správního orgánu poté, co soud původní rozhodnutí povinného subjektu o žádosti o informace zrušil.“

²⁶⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. října 2013, čj. 9 As 74/2013 – 20, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. října 2013, čj. 9 As 82/2013 – 32, z dřívější judikatury např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. října 2010, čj. 2 Ans 7/2010 – 175 a ze dne 19. října 2011, čj. 1 As 114/2011 – 121, www.nssoud.cz.

²⁶⁹ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2015, čj. 7 As 180/2015 – 33, www.nssoud.cz. Z odůvodnění uvedeného rozsudku dále vybírám tuto právní argumentaci: „Zásadním argumentem pro závěr, že stěžovatel nemusel podat žádost o opatření proti nečinnosti, je tedy to, že se opatření proti nečinnosti podává u nadřízeného orgánu, který může průtahy u podřízeného orgánu využitím opatření proti nečinnosti sám napravit. V případě obchodní společnosti, která nadřízený orgán nemá, by žádost o opatření proti nečinnosti k jejímu statutárnímu orgánu (jednateli) nesplnila svůj účel, neboť by o ní rozhodoval sám orgán, který za tuto společnost jedná, řídí ji, a je tedy nečinný. I kdyby se tak stěžovatel domáhal toho, aby obchodní společnost, resp. její statutární orgán, uložil povinnost být činný sobě samému a takto stanovenou povinnost sám pak kontroloval a vyvolával dojem, že se uposlechl, jednalo by se o pouhý formalismus. U obchodní společnosti se tak naprosto

judikatorní závěry vyslovené ve vztahu k ústřednímu správnímu orgánu nelze analogicky aplikovat ve vztahu k obchodní společnosti, protože jejich organizační struktura je odlišná. Tuto rozhodovací praxi považují do budoucna za neudržitelnou, jejím cílem bylo zřejmě reagovat na konkrétní a specifické případy, kdy odmítnutí žaloby pro nesplnění podmínky vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti uvnitř veřejné správy by bylo přílišným formalismem. Přístup obchodních společností jako povinných subjektů by měl být veřejnosti otevřený i co do požadavku na dvouinstančnost řízení tím, že zřídí víceúrovňovou transparentní organizační strukturu pro rozhodování v režimu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.²⁷⁰ Potom nebude problém splnit podmínku vyčerpání žádosti nadřízenému správnímu orgánu podle § 80 odst. 3 správního řádu před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti.

V případě nesplnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředku uvnitř veřejné správy je podle závěru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nepřijatelná a soud ji odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. K případnému dodatečnému splnění této podmínky v průběhu řízení před soudem nelze přihlížet.²⁷¹

Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se lze domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení ve lhůtě, kterou soud v rozhodnutí určí. Není přitom určující formální označení správního aktu, ale právě materiální znaky (obsah) a právní účinky.²⁷²

Vymezení pojmu rozhodnutí je ve formě legislativní zkratky uvedeno v § 65 odst. 1 s. ř. s. Rozhodnutím se rozumí úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti účastníka řízení (žalobce). Je třeba zdůraznit, že zároveň se musí jednat o rozhodnutí meritorní, tedy ve věci samé.²⁷³ Nelze se tudíž prostřednictvím nečinnostní žaloby úspěšně domáhat vydání

vytrácí podstatu uplatnění opatření proti nečinnosti, tedy náprava z pozice institucionálně i personálně oddělené autority. Předpokladem pro uplatnění autority nadřízeného orgánu je přitom jeho vlastní nezávislé zjištění, jestli řízení před podřízeným orgánem probíhá v zákonných lhůtách, zda se v něm vyskytují průtahy či dokonce dochází k nečinnosti.“

²⁷⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2015, čj. 7 As 180/2015 – 33.

²⁷¹ Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. května 2016, čj. 5 As 9/2015 - 59, č. 3409/2016 Sb. NSS.

²⁷² Např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. srpna 2004, čj. 52 Ca 28/2004-67, č. 362/2004 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. července 2008, čj. 1 Ans 5/2008 - 104.

²⁷³ Srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. srpna 2004, čj. 52 Ca 28/2004-67, č. 362/2004 Sb. NSS.

procesního rozhodnutí, např. usnesení, kterým se řeší otázka účastenství v řízení nebo usnesení o přerušení řízení.²⁷⁴

Druhou kategorií aktu, jehož vydání se lze nečinnostní žalobou domáhat, je osvědčení. Možnost soudní ochrany prostřednictvím nečinnostní žaloby se vztahuje k nečinnosti správního orgánu při vydání osvědčení, jakožto pojmenovaného druhu tzv. jiného úkonu vydávaného v režimu části čtvrté správního řádu.²⁷⁵ Ačkoli pojem osvědčení není soudním řádem správním nijak definován, při jeho vymezení můžeme vycházet z doktríny a judikatury. Osvědčení je úkonem správního orgánu, kterým v zákonem stanovených případech úředně potvrzuje skutečnosti, které jsou v něm uvedeny. Jak uvádí Nejvyšší správní soud, osvědčení nemá povahu aktu aplikace práva, má informační povahu o skutečnosti v něm uvedené, s průkazní mocí dokládá určitou nespornou skutečnost.²⁷⁶ Osvědčení je třeba odlišovat od deklaratorního správního aktu, neboť osvědčením se osvědčují skutečnosti obecně zřejmé z úřední činnosti správního orgánu. O věci, která je předmětem osvědčení, není na rozdíl od situací, kdy je třeba vydat deklaratorní správní akt, právní spor ani jiná pochybnost, a při jejich vydávání není třeba rozhodovat v mezích správního uvážení nebo vykládat neurčité právní pojmy.²⁷⁷ Další odlišnost mezi osvědčením a deklaratorním správním aktem dle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu spočívá v tom, že osvědčení je aktem pohybujeícím se v rovině skutkové (akt potvrzující úředně určité skutečnosti), zatímco deklaratorní správní akt je aktem normativním (závazně stanovícím, že určitá osoba má nebo nemá určitá práva nebo povinnosti).²⁷⁸

Žaloba na ochranu proti nečinnosti nedopadá na všechny případy nečinnosti správního orgánu, ale pouze tu, která spočívá v nevydání rozhodnutí nebo osvědčení²⁷⁹, v obou případech ve lhůtě stanovené zákonem a není-li lhůta

²⁷⁴ Po dobu přerušení řízení není správní orgán nečinný, neboť lhůty pro rozhodnutí neběží. Na přerušení řízení se ale správní orgán může v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti s úspěchem odvolávat pouze tehdy, pokud důvody pro přerušení řízení trvají. Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. března 2012, čj. 10 A 332/2011-38.

²⁷⁵ POTĚŠIL, Lukáš, ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s.758.

²⁷⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. října 2004, čj. 6 Ans 1/2003, č. 652/2005 Sb. NSS.

²⁷⁷ VEDRAL: *Správní řád. ...*, s. 1220.

²⁷⁸ Srov. bod 25 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010, čj. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2206/2011 Sb. NSS.

²⁷⁹ Také Ústavní soud potvrdil, že žaloba proti nečinnosti správního orgánu připadá v úvahu pouze v případech, v nichž je zákonem předpokládaným ukončením probíhajícího správního řízení vydání rozhodnutí nebo osvědčení. Bezvýsledné vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti správního

stanovena zákonem, ve lhůtě přiměřené. Nečinnost správního orgánu může nastat i za situace, kdy lhůty k rozhodování stanoví vnitřní předpis správního orgánu. Nejvyšší správní soud shledal nedodržování interním předpisem stanovených lhůt za postup odporující zásadě předvídatelnosti veřejné správy. Podle názoru Nejvyššího správního soudu platí, že pokud se správní orgán sám zavázal časovými limity, vytvořil tím určitou správní praxi a ta je pro správní orgán právně závazná.²⁸⁰ Obdobně Ústavní soud v případě nerespektování lhůt vyplývajících z interních předpisů orgánem veřejné moci hovoří o porušení ústavně garantovaného práva občana na vyřízení věci v přiměřené lhůtě.²⁸¹ K. Frumarová upozorňuje, že žalobou na ochranu proti nečinnosti je poskytována ochrana subjektivnímu veřejnému právu procesnímu, a to právu, aby věc byla v řádné lhůtě projednána a rozhodnuta²⁸², neboť z judikatury vyplývá, že ochrana proti nečinnosti musí být poskytnuta i tehdy, pokud je hmotněprávní nárok, o kterém má správní orgán rozhodnout, povahy soukromoprávní.²⁸³

Žaloba je nepřipustná v případě, že zvláštní zákon s nečinností správního orgánu spojuje fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek. Fiktivní rozhodnutí správního orgánu lze však napadnout za splnění zákonem stanovených podmínek žalobou proti němu.²⁸⁴

Žalovaným je správní orgán, který má podle žalobního tvrzení povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení. Žalovaným není ten správní orgán, který posuzoval prostředek ochrany proti nečinnosti správního orgánu, nýbrž právě nečinný správní orgán. Jen tomuto správnímu orgánu totiž může být soudem uložena povinnost vydat

orgánu ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. je dle názoru Ústavního soudu potřeba vykládat tak, že se jedná o prostředky, které musí směřovat k vydání rozhodnutí správním orgánem, nikoli proti jakékoli nečinnosti, která v průběhu správního řízení nastane. Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 10. listopadu 2015, sp. zn. IV. ÚS 2489/15.

²⁸⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. dubna 2005, čj. 2 Ans 1/2005 - 57, č. 605/2005 Sb. NSS, www.nssoud.cz. Právní závaznost správní praxe dle Nejvyššího správního soudu vyplývá ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (čl. 1 věta první Listiny). Dále v uvedeném rozsudku zdůraznil, že obecně se správní orgán může od vytvořené správní praxe odchýlit pouze pro futuro, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká, a to změnou interního předpisu, který tak stanoví jiné lhůty k rozhodování nebo nestanoví lhůty žádné.

²⁸¹ Nález Ústavního soudu ze dne 28. srpna 2001, sp. zn. IV. ÚS 146/01: „*Pokud orgán veřejné moci nerespektuje při rozhodování vlastní interní předpisy o lhůtách pro vyřízení odvolání, je nutno takový postup hodnotit jako porušení práva občana na vyřízení jeho věci v přiměřené lhůtě (čl. 38 odst. 2 Listiny).*“

²⁸² FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností ...*, s. 115.

²⁸³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. února 2004, čj. 1 Ans 1/2003 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. července 2004, čj. 5 As 31/2003, č. 487/2005 Sb. NSS.

²⁸⁴ V řízení o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 až § 78 s. ř. s. K soudnímu přezkumu fiktivních správních rozhodnutí viz kapitola 1.4.2 této práce.

rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Fakticky může být žalovaným správní orgán prvního stupně i odvolací správní orgán, který po podání opravného prostředku je nečinný. Soud nemá povinnost zkoumat, který správní orgán má k vydání rozhodnutí nebo osvědčení pravomoc a příslušnost, neboť procesní postavení žalovaného je dáno právě tvrzením žalobce. Ze závěrů judikatury vyplývá, že pasivní legitimace je určena tvrzením žalobce v žalobě²⁸⁵ a označí-li žalovaného nesprávně, soud žalobu bez dalšího zamítne.²⁸⁶

Vedle žalobce a žalovaného mohou na řízení o ochraně před nečinností správního orgánu participovat také osoby zúčastněné na řízení.²⁸⁷ Za osoby zúčastněné na řízení § 34 odst. 1 s. ř. s. považuje osoby, které byly přímo dotčeny na svých právech tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být dotčeny vydáním rozhodnutí podle výroku rozsudku, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou svá práva na řízení uplatňovat. Nejvyšší správní soud rozšiřujícím výkladem dospěl k závěru, že ustanovení § 34 odst. 1 s. ř. s. lze aplikovat také na řízení o žalobách na ochranu proti nečinnosti, jimiž se žalobce domáhá vydání osvědčení.²⁸⁸ Ztotožňují se s odůvodněním tohoto závěru, tedy tím, že trvání na doslovném výkladu by mohlo vést k nepřipustnému odepření práva na přístup k soudu.

Žaloba na ochranu proti nečinnosti může být podána nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně uplynula lhůta pro vydání předmětného rozhodnutí nebo osvědčení a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem vůči žalobci učiněn poslední úkon. Tento „poslední úkon“ má mít současně jistou kvalitu.²⁸⁹ Výkladem pojmu „úkon“ ve smyslu § 80 odst. 1 s. ř. s. se zabýval Nejvyšší správní soud opakovaně. Takovým posledním procesním úkonem, od jehož uplatnění se odvíjí roční lhůta pro podání nečinnostní žaloby, může podle Nejvyššího správního soudu být např. žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti vůči nadřízenému správnímu orgánu, na kterou tento nijak nereagoval.²⁹⁰ Ve svém

²⁸⁵ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. dubna 2003, čj. Na 249/2003-9, č. 19/2003 Sb. NSS.

²⁸⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. listopadu 2004, čj. 3 Ans 2/2004-60.

²⁸⁷ POTĚŠIL, ŠIMÍČEK a kol.: *Soudní řád správní ...*, s. 760.

²⁸⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. srpna 2007, čj. 1 Ans 3/2007-235, č. 1387/2007 Sb. NSS.

²⁸⁹ POTĚŠIL, ŠIMÍČEK a kol.: *Soudní řád správní ...*, s. 765

²⁹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2013, čj. 6 Ans 5/2013 - 47, č. 2922/2013 Sb. NSS.

rozsudku ze dne 12. června 2006, čj. 8 Ans 3/2005 Nejvyšší správní soud konstatoval, že úkonem ve smyslu § 80 odst. 1 s. ř. s., je nutno rozumět procesní úkon účastníka řízení nebo správního orgánu ve správním řízení. Jako příklad takového úkonu uvádí návrh na zahájení řízení, vyjádření k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním, odvolání proti rozhodnutí, předvolání dotyčného účastníka řízení k jednání, doručení rozhodnutí, vyrozumění o odvoláních podaných dalšími účastníky řízení.²⁹¹ Za poslední úkon tak nelze považovat mimoprocesní úkony účastníka řízení, spočívající např. v urgenci nebo odpovědi správního orgánu na tuto urgenci ve formě sdělení, že ve věci již dále postupovat nehodlá.²⁹² Povahu posledního úkonu je tedy třeba vykládat zejména s ohledem na smysl § 79 a násl., poskytující ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Podle názoru Ústavního soudu „... *lhůta podle § 80 odst. 1 s. ř. s. je lhůtou objektivní, jejíž počátek nemůže být do té míry k dispozici žalobce, jemuž by lhůta počala běžet vždy znovu s každým dalším jeho podáním směřujícím k vyřízení správní věci, byť doplněným o některé další skutečnosti*“²⁹³. Lhůta pro podání žaloby je podle lhůtou objektivní, přičemž zmeškání této lhůty nelze prominout. Vzhledem k tomu, že se jedná o lhůtu zákonnou, nemůže být ve smyslu § 40 odst. 5 s. ř. s. prodloužena. Žaloba musí podle § 80 odst. 3 s. ř. s. kromě obecných náležitostí podání²⁹⁴ obsahovat označení věci, v níž se žalobce domáhá ochrany proti nečinnosti, vylíčení rozhodujících skutečností, označení důkazů, jichž se žalobce dovolává a návrh výroku rozsudku. Pokud žaloba bude obsahovat vady, uplatní se postup podle § 37 odst. 5 s. ř. s., kdy předseda senátu usnesením vyzve žalobce o opravě nebo odstranění vad žaloby a stanoví mu k tomu lhůtu. Nebude-li žaloba v této lhůtě doplněna nebo opravena a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat, soud žalobu usnesením odmítne. O této skutečnosti musí být žalobce ve výzvě poučen.

Soud nemá možnost do správního řízení jakkoli zasahovat např. tím, že věc převezme a rozhodne namísto nečinného správního orgánu ani jakkoli předjímat obsah aktu správního orgánu, jehož vydání se žalobou proti nečinnosti žalobce domáhá. Soudy zastávají setrvale právní názor, podle něhož nelze v rozhodnutí o žalobě proti nečinnosti uložit správnímu orgánu vedle povinnosti vydat rozhodnutí

²⁹¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. června 2006, čj. 8 Ans 3/2005, č. 931/2006 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

²⁹² Tamtéž.

²⁹³ Nález Ústavního soudu ze dne 8. srpna 2007, sp. zn. IV. ÚS 578/2006

²⁹⁴ Podle § 37 odst. 3 s. ř. s. musí být z každého podání zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co se navrhuje, a musí být podepsáno a datováno.

nebo osvědčení v soudem stanovené přiměřené lhůtě zároveň povinnost vydat rozhodnutí určitého obsahu, tj. určit, jak konkrétně má být správní orgán činný.²⁹⁵ Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 2. prosince 2010, čj. 5 Ans 11/2010: „Soud při rozhodování o žalobách na ochranu proti nečinnosti nepředjímá ani jakkoli nepresumuje meritorní rozhodnutí správního orgánu, neboť tato úvaha náleží pouze správním orgánům vedoucím příslušná správní řízení.“²⁹⁶ Je zřejmé, že opačný postup by byl porušením principu dělby moci zakotveného čl. 2 Ústavy, čímž argumentuje judikatura. Tuto zásadu lze prolomit pouze v případě uložení povinnosti vydat osvědčení.²⁹⁷ Osvědčení totiž nelze napadnout žádnou z žalob ve správním soudnictví, proto se soud v rámci žaloby proti nečinnosti správního orgánu, spočívající v nevydání osvědčení, zabývá i obsahovou stránkou osvědčení a může správnímu orgánu uložit povinnost vydání osvědčení o určitém obsahu. Soud má pravomoc správnímu orgánu v rozsudku kromě lhůty k vydání osvědčení též vymezit, v závislosti na tom, co je mezi stranami sporné, zda vůbec má být osvědčení vydáno a případně, vede-li se spor například o dílčí obsahový aspekt, též jaký obsah musí, anebo naopak nesmí dotyčný akt mít. K těmto závěrům postupně dospěl ve své judikatuře Nejvyšší správní soud.²⁹⁸

Nezbytnou podmínkou úspěšnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je existence veřejného subjektivního práva žalobce na vydání rozhodnutí nebo osvědčení.²⁹⁹ Judikatura je v této věci konstantní, přičemž dochází k závěru, že pokud je zahájení správního řízení výlučně v dispozici správního orgánu a osoba na vydání rozhodnutí či osvědčení nemá právní nárok, je věcí volné úvahy správního orgánu, zda řízení zahájí nebo ne. V tomto případě sice není vyloučena možnost vyvolat správní řízení podáním podnětu, ale žalobu proti nečinnosti lze úspěšně podat pouze tehdy, pokud hmotné právo zakládá subjektivní nárok žalobce na vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení. Mám za to, že i v případě, že správní orgán

²⁹⁵ Soudy ve správním soudnictví se takovými žalobami zabývaly opakovaně, např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. června 2004, čj. 2 Ans 1/2004 - 64 a v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2004, čj. 7 Afs 33/2003 - 80, www.nssoud.cz.

²⁹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. prosince 2010, čj. 5 Ans 11/2010, www.nssoud.cz.

²⁹⁷ FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností ...*, s. 127.

²⁹⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2010, čj. 5 Ans 4/2009-63, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2010, čj. 2 Ans 1/2009-71 a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010, čj. 7 Aps 3/2008 – 98, vše dostupné na www.nssoud.cz.

²⁹⁹ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2007, č. j. 4 Ans 10/2006 - 59, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. listopadu 2012, čj. 5 Ans 7/2011 - 90 www.nssoud.cz.

zjistí důvody pro zahájení řízení z moci úřední, např. právě z vnějšího podnětu dle § 42 správního řádu, je jeho zákonnou povinností řízení zahájit.³⁰⁰ Tomu odpovídá i charakteristika nečinnosti správního orgánu, podaná v ustanovení § 80 odst. 2 správního řádu: „*Opatření proti nečinnosti učiní nadřízený správní orgán i tehdy, nezahájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů od dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední.*“ Lhůta 30 dnů, v níž musí správní orgán zahájit řízení z moci úřední, nemusí nutně běžet již ode dne, kdy správní orgán obdržel podnět k zahájení řízení. Lhůta běží až ode dne, kdy se správní orgán dozvěděl skutečnosti odůvodňující zahájení řízení, tedy všechny skutečnosti, které zahájení řízení odůvodňují, přičemž může nastat i situace, že bude třeba, aby správní orgán existenci těchto skutečností prověřil podle § 137 správního řádu.³⁰¹ Nečinnost správního orgánu v daném případě spočívá v tom, že měl zahájit řízení z moci úřední, takové řízení však nezahájil, ačkoliv věděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení.³⁰² V tomto případě je vyloučeno, aby se opatření proti nečinnosti domáhal svou žádostí účastník řízení, protože žádné řízení ještě nebylo zahájeno, navíc účastník řízení tak může učinit až tehdy, pokud uplynula zákonem stanovená lhůta pro vydání rozhodnutí (srov. § 80 odst. 3 věta druhá správního řádu).³⁰³

Mezi procesní postupy zahajované výlučně z moci úřední patří i daňová kontrola jako procesní postup správce daně, jenž je svou povahou procesem kontrolním a nikoli rozhodovacím.³⁰⁴ K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud, jenž se daňovou problematikou v řízeních o kasačních stížnostech proti rozhodnutím soudů o nečinnostních žalobách opakovaně zabýval.³⁰⁵ Jednou z nich byla kasační stížnost žalobce proti žalovanému Finančnímu úřadu v Nymburku, proti usnesení Krajského soudu v Praze o odmítnutí žaloby proti nečinnosti žalovaného z důvodu její nepřipustnosti podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud o ní dne 17. února 2012 rozhodl rozsudkem, pod čj. 5 Ans 9/2011-94. Žalobce byl společníkem a

³⁰⁰ Správní orgán je samozřejmě povinen všechny jemu známé okolnosti pečlivě zvážit a než se rozhodne řízení zahájit, zjistit, zda jsou naplněny zákonem stanovené podmínky pro jeho zahájení.

³⁰¹ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 336.

³⁰² VEDRAL: *Správní řád. ...*, s. 697.

³⁰³ Tamtéž.

³⁰⁴ Daňovou kontrolu upravuje § 85 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů.

³⁰⁵ Také např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. září 2010, čj. 7 Ans 5/2008-164, www.nssoud.cz, publikované též pod č. 2181/2011 Sb. NSS.

jednatelům společnosti s ručením omezeným, na kterou byl prohlášen konkurz. Obrátil se na příslušného správce daně - Finanční úřad v Nymburku a žádal o provedení daňové kontroly za poslední tři roky zpětně. Protože mu příslušný správce daně nevyhověl, obrátil se s žalobou na ochranu proti nečinnosti ke Krajskému soudu v Praze, jíž se domáhal, aby soud uložil žalovanému do dvou měsíců od právní moci rozsudku provést daňovou kontrolu u společnosti v konkurzu, zápisy z kontroly neprodleně předat žalobci a případné poznatky o páčání trestné činnosti neprodleně předat orgánům činným v trestním řízení. Krajský soud v Praze uvedl, že se stěžovatel domáhá provedení určitých procesních úkonů, které mohou, avšak nemusí, být završeny vydáním rozhodnutí, dále že daňová kontrola je zahajována pouze z moci úřední, shledal žalobu nepřipustnou a jako takovou ji usnesením odmítl. Žalobce podal proti usnesení Krajského soudu v Praze kasační stížnost. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu, neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji zamítl. V odůvodnění rozsudku zdůraznil, že za situace, kdy byla žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., přichází v úvahu pouze důvod pro kasační námitky dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. Dále se zabýval objasněním smyslu žaloby proti nečinnosti a podpořil též právní názor Krajského soudu v Praze, který žádost o provedení daňové kontroly kvalifikoval jako podnět k zahájení řízení z moci úřední, přičemž žalovanému nevznikla na základě podnětu žalobce povinnost zahájit řízení ani povinnost vydat rozhodnutí.³⁰⁶

Nemožnost využít žalobu proti nečinnosti, pokud právní úprava nezakládá subjektivní hmotněprávní nárok žalobce na vydání rozhodnutí či osvědčení vnímám jako výrazný nedostatek právní úpravy. Vzhledem k existenci velkého množství správních řízení zahajovaných výlučně z moci úřední by byla vhodná změna právní úpravy, aby volná úvaha správního orgánu ohledně zahájení řízení byla rovněž přezkoumatelná v rámci nečinnostní žaloby tak, jako je tomu u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu správní uvážení užitá při vydání rozhodnutí podléhá soudnímu přezkumu pouze v tom, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem nebo nebylo zneužito (srov. § 78 odst. 1 s. ř. s.). Obdobné ustanovení mezi ustanoveními upravujícími řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti však nenajdeme.

³⁰⁶ Blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. února 2012, čj. 5 Ans 9/2011-94, www.nssoud.cz.

Se zajímavou otázkou s vlivem na zákonnost rozhodování se setkáváme u otázky správného obsazení soudu při rozhodování o nečinnostních žalobách. K řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu jsou věcně příslušné krajské soudy. Místně příslušný je ten krajský soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany.³⁰⁷ Ve věcech důchodového pojištění a dávek podle zvláštních předpisů vyplácených spolu s důchody a ve věcech zaměstnanosti, ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, dávek státní sociální podpory, dávek pěstounské péče, dávek pro osoby se zdravotním postižením, průkazu osoby se zdravotním postižením, příspěvku na péči a dávek pomoci v hmotné nouzi je k řízení příslušný krajský soud, v jehož obvodu má navrhovatel bydliště nebo sídlo, popřípadě v jehož obvodu se zdržuje.³⁰⁸ Praxe byla taková, že krajské soudy o nečinnostních žalobách rozhodovaly ve specializovaných senátech složených z předsedy a dvou soudců podle § 31 odst. 1 s. ř. s., přičemž ve věcech taxativně stanovených v § 31 odst. 2 s. ř. s. rozhodovaly prostřednictvím specializovaného samosoudce. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. prosince 2011, č. j. 7 Ans 9/2011-106 sedmý senát Nejvyššího správního soudu dovedil nesprávnost obsazení soudu samosoudci v řízení o nečinnostních žalobách s tím, že ustanovení § 31 odst. 2 s. ř. s. je výjimkou ze zásady senátního rozhodování, která se uplatní pouze v řízení o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu, nikoli v řízení o nečinnostních a zásahových žalobách.³⁰⁹

Soudní řád správní přitom v ustanovení § 31 typy řízení ve správním soudnictví nerozlišuje, proto je uvedený závěr výlučně věcí výkladu předmětného ustanovení soudem. Nejvyšší správní soud vyvodil stejné závěry ohledně správného složení krajského soudu již dříve v případě rozhodování o zásahových žalobách.³¹⁰ Pokud je tedy prvoinstanční rozhodnutí krajského soudu, který rozhodoval prostřednictvím samosoudce namísto senátu, napadeno kasační stížností, je řízení před soudem

³⁰⁷ § 7 odst. 2 s. ř. s.

³⁰⁸ § 7 odst. 3 s. ř. s.

³⁰⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. prosince 2011, čj. 7 Ans 9/2011 - 106, www.nssoud.cz.

³¹⁰ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. listopadu 2007, čj. 9 Aps 5/2007 - 63, publikovaný též pod č. 1459/2008 Sb. NSS, ve věci mezinárodní ochrany – jednalo se o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 s. ř. s., spočívajícím v umístění a následném zadržování cizince v přijímacím středisku v tranzitním prostoru mezinárodního letiště a rozsudek Nejvyššího správního soudu dne 17. prosince 2010, č. j. 4 Aps 2/2010 – 44 ve věci žaloby proti zásahu ve formě odtažení vozidla z místa, kde jeho zaparkování mohlo být spácháním dopravního přestupku. Oba rozsudky dostupné na www.nssoud.cz.

stíženo zmatečností dle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro nesprávné obsazení soudu a rozhodnutí v něm vydané musí být zrušeno.³¹¹ Obdobně by bylo dle soudu třeba postupovat, pokud by rozhodoval krajský soud v nesprávném složení spočívajícím v tom, že namísto samosoudce či senátu povoláného rozhodovat podle platného rozvrhu práce by rozhodoval jiný samosoudce či senát. Tím by bylo porušeno ústavně zaručené právo žalobce na zákonného soudce. Zmatečnost na druhé straně však nezpůsobuje, pokud by rozhodoval namísto samosoudce senát, neboť v tomto případě žalobce není krácen na svých subjektivních právech veřejnoprávního charakteru.³¹²

S argumentací Nejvyššího správního soudu by se jistě dalo polemizovat. Žaloby proti rozhodnutí správních orgánů ve věcech uvedených v § 31 odst. 2 s. ř. s. nepředstavují vždy typově jednodušší rozhodování, které může být „svěřeno“ samosoudcům. Vznikají také pochybnosti, zda výlučně senátní rozhodování o všech nečinnostních a zásahových žalobách zajistí větší přesvědčivost samotných rozsudků. Závěrem je třeba uvést, že judikatura Nejvyššího správního soudu ohledně správného obsazení soudu v řízení o nečinnostních žalobách je konstantní, nicméně i přesto není vyloučeno, že v této otázce v budoucnu zaznamenáme jiný vývoj.

Příslušný krajský soud v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.³¹³ V rámci zjišťování skutkového stavu je soud povinen zkoumat, zda žalobce má veřejné subjektivní právo na vydání rozhodnutí ve věci nebo osvědčení. Soud dále zjišťuje, jaké úkony žalovaný správní orgán učinil po marném uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, včetně jejich účelnosti.³¹⁴ I když to soudní řád správní v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu na rozdíl od žaloby proti rozhodnutí

³¹¹ Obdobně argumentoval Nejvyšší správní soud ve věci soudního přezkumu rozhodování o správních sankcích ve svém rozsudku ze dne 19. ledna 2006, čj. 7 As 27/2005 - 64, www.nssoud.cz. V něm uvádí, že specializovaný samosoudce rozhoduje u správního soudu ve věcech přestupků, nikoli též ve věcech jiných správních deliktů (§ 31 odst. 2 s. ř. s.). Rozhodl-li přesto ve věci jiného správního deliktu specializovaný samosoudce namísto senátu, je řízení před soudem stíženo zmatečností (§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.) a rozhodnutí v něm vydané musí být zrušeno.

³¹² Nejvyšší správní soud v předmětném rozsudku ze dne 28. prosince 2011, čj. 7 Ans 9/2011- 106 v odůvodnění cituje uvedené závěry své předchozí judikatury z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. října 2003, čj. 3 Azs 5/2003 – 32, www.nssoud.cz.

³¹³ Pokud je podána kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě na ochranu proti nečinnosti, vychází Nejvyšší správní soud při rozhodování o kasační stížnosti ze skutkového stavu, který tu byl ke dni rozhodnutí krajského soudu. Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. ledna 2014, čj. Ans 10/2012-46, č. 3013/2014 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

³¹⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. února 2010, čj. 7 Ans 1/2010-65, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2008, čj. 2 Ans 3/2007-120, www.nssoud.cz

správního orgánu výslovně nestanoví, měl by si soud ke spolehlivému zjištění skutkového stavu vyžádat kromě vyjádření žalovaného správního orgánu i předložení správního spisu, dle judikatury soud přitom postupuje analogicky podle § 74 odst. 1 s. ř. s.³¹⁵ Pokud shledá žalobu důvodnou, uloží příslušnému správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví mu k tomu přiměřenou lhůtu, ne však delší, než kterou určuje zvláštní zákon. Ke dni rozhodnutí soudu tedy nečinnost správního orgánu musí stále trvat. K otázce, ve které fázi řízení má správní soud posuzovat, zda je správní orgán nečinný ve smyslu § 79 s. ř. s., se vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. září 2010, čj. 7 Ans 5/2008 - 164 takto: „§ 79 s. ř. s. vymezuje okruh tvrzení, která musí žalobce uplatnit, aby jeho procesní úkon (žaloba) měl zamýšlené účinky, tj. dal vzniknout příslušnému procesněprávnímu vztahu, a vedl soud k rozhodnutí směřujícímu k ochraně veřejného subjektivního práva, v daném případě práva na vydání rozhodnutí či osvědčení správním orgánem. V průběhu řízení se poté zkoumá, zda žalobce tvrzenou věcnou legitimaci k podání žaloby skutečně měl, resp. zda se žalovaný tvrzené nečinnosti dopustil. Posouzení toho, zda je správní orgán nečinný ve smyslu § 79 s. ř. s., je proto otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoli otázkou existence podmínek řízení.“ Podmínkou trvání nečinnosti v době rozhodování soudu se soudy se ve správním soudnictví zabývaly vícekrát. Nejvyšší správní soud přitom konstatoval, že pokud bylo po zahájení soudního řízení vydáno rozhodnutí nebo osvědčení, čímž došlo k ukončení tvrzené nečinnosti správního orgánu, a žalobce nevezal žalobu zpět, soud musí žalobu zamítnout dle § 81 odst. 3 s. ř. s.³¹⁶

Není-li žaloba důvodná, soud ji zamítne. Žaloba se zamítá, zejména pokud žalobci nesvědčí veřejné subjektivní právo na vydání rozhodnutí nebo osvědčení, dále pokud soud zjistí, že správní orgán nebyl nečinný nebo rozhodnutí či osvědčení bylo po podání žaloby vydáno. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již dříve došel k závěru o přípustnosti kasační stížnosti správního orgánu proti rozsudku

³¹⁵ Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. července 2008, čj. 1 Ans 6/2008 uvádím právní větu: „Ačkoliv soudní řád správní výslovně nestanoví povinnost soudu vyžádat si správní spis v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 až § 81 s. ř. s.), musí tak soud učinit, pokud je z okolností případu zřejmé, že právě na základě správního spisu lze zjistit skutkový stav věci a posoudit důvodnost žaloby.“

³¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2008, čj. 1 Ans 4/2008 - 62, www.nssoud.cz. Z odůvodnění tohoto rozsudku dále cituji: „Řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nelze zastavit dle § 47 písm. b) s. ř. s. z důvodu uspokojení navrhovatele po podání žaloby.“

soudu, jímž mu byla v řízení o žalobě proti nečinnosti uložena povinnost vydat rozhodnutí, když správní orgán toto rozhodnutí skutečně ve lhůtě soudem stanovené vydal.³¹⁷ Tato otázka byla původně posuzována nejednotně,³¹⁸ proto byla osmým senátem Nejvyššího správního soudu předložena k posouzení rozšířenému senátu, jehož právní názor vyjádřený v usnesení ze dne 15. srpna 2006, čj. 8 Ans 1/2006 - 135, je pro budoucí postup senátů Nejvyššího správního soudu závazný.

Nejvyšší správní soud projednával také kasační stížnost původně nečinného správního orgánu proti rozsudku Krajského soudu v Praze, kterým mu uložil povinnost rozhodnout v době, kdy rozhodnutí ve věci bylo již dva měsíce vydáno. Konstatoval přitom, že je povinností soudu zkoumat, zda již nebylo předmětné rozhodnutí správního orgánu vydáno a pokud vydáno bylo, musí soud žalobu jako nedůvodnou dle § 81 odst. 3 s. ř. s. zamítnout.³¹⁹ V uvedené právní věci se jednalo o průtahy v řízení o odstranění stavby truhlárny podle stavebního zákona (konkrétně zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu), zahájeném dne 20. 12. 2006. Žalobu proti nečinnosti správního orgánu, kterým byl Městský úřad Český Brod, podal účastník tohoto správního řízení, vlastník sousedního pozemku. V průběhu správního řízení správní orgán opakovaně řízení přerušoval, vždy k doplnění podkladů pro rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, avšak za rok a čtvrt od zahájení řízení stále nebylo rozhodnuto o odstranění stavby ani o dodatečném povolení stavby. Vlastník sousedního pozemku se tedy obrátil s žádostí o přijetí opatření proti nečinnosti na příslušný krajský úřad. Krajský úřad žádné pochybení na straně příslušného správního orgánu neshledal a opatření žádné neučinil. Proto se žalobce prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti

³¹⁷ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. srpna 2006, čj. 8 Ans 1/2006 - 135, publikované pod č. 1012/2007 Sb. NSS. Z jeho odůvodnění citují: „*Výklad soudního řádu správního nemůže vést správní orgán k nutnosti volby: buď jednat v souladu s pravomocným rozhodnutím krajského soudu při vědomí ztráty opravného prostředku, nebo vědomě pravomocné rozhodnutí krajského soudu ignorovat za účelem udržení přípustnosti opravného prostředku. Odepření možnosti přezkumu pravomocného rozhodnutí krajského soudu Nejvyšším správním soudem - a to v důsledku jednání v souladu s pravomocným rozhodnutím krajského soudu - nemá oporu v zákoně.*“

³¹⁸ Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 16. srpna 2005, čj. 5 Ans 1/2005-54 totiž vyslovil názor, že jestliže správní orgán poté, co podá kasační stížnost proti rozhodnutí soudu, které mu ukládá vydat rozhodnutí, takové rozhodnutí vydá, odpadá předmět kasační stížnosti, a proto Nejvyšší správní soud takovou kasační stížnost odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

³¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. března 2010, čj. 8 Ans 1/2009 - 72, www.nssoud.cz, publikovaný též pod č. 2258/2011 Sb. NSS. Pro úplnost uvádím právní větu rozsudku: „*V řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu podle § 81 odst. 1 s. ř. s. je soud povinen zjistit, zda správní orgán v průběhu řízení před soudem nevydal rozhodnutí ve věci. Pokud tak správní orgán učinil, a soud přesto svým rozhodnutím konstatoval nečinnost a uložil mu povinnost vydat rozhodnutí, Nejvyšší správní soud rozsudek zruší a vrátí věc krajskému soudu k zamítnutí žaloby.*“

správního orgánu domáhal, aby Krajský soud v Praze uložil žalovanému správnímu orgánu povinnost rozhodnout o odstranění stavby truhlárny. Krajský soud shledal žalobu jako důvodnou a dne 5. 12. 2008 uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé v řízení o odstranění stavby truhlárny do 15 dnů od právní moci rozsudku. Ještě před vydáním tohoto rozsudku však žalovaný správní orgán stavbu truhlárny dodatečně povolil rozhodnutím ze dne 17. 10. 2008. Správní orgán podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž argumentoval tím, že po zahájení soudního řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalobci sdělil svůj záměr v nejbližší době ve věci rozhodnout a že ve věci již skutečně rozhodl. Nejvyšší správní soud uznal kasační stížnost za důvodnou a napadený rozsudek zrušil a vrátil věc Krajskému soudu v Praze k dalšímu řízení s tím, že v rozsudku vyjádřil svůj právní názor ohledně nutnosti zamítnutí žaloby.

2.2.2 Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu

Řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je upraveno v § 82 - § 87 s. ř. s. Předmětem mého zájmu je jen určitá výseč tzv. zásahových žalob, a to ta, která je podpůrně využitelná k dosažení soudní ochrany v případě nečinnosti správních orgánů. Na rozdíl od žaloby proti rozhodnutí (§ 68 písm. a) s. ř. s.) a žaloby proti nečinnosti (§ 79 odst. 1 s. ř. s.) se totiž nevyžaduje jen vyčerpání prostředků ochrany uvnitř veřejné správy³²⁰, ale existence možnosti domáhat se nápravy jinými právními prostředky, tedy žalobou proti rozhodnutí nebo nečinnostní žalobou, zásahovou žalobu vůbec vylučuje (srov. nepřipustnost žaloby dle § 85 s. ř. s.).

Jak jsem již uvedla, jedním z problematických aspektů právní úpravy soudní ochrany proti nečinnosti správního orgánu je nemožnost žalovat jinou nečinnost než tu, která spočívá v nevydání meritorního rozhodnutí nebo osvědčení. Nezákonný zásah však může spočívat i v jiné nečinnosti správního orgánu a není-li možné úspěšně uplatnit žalobu na ochranu proti nečinnosti, je třeba ústavně garantovanou soudní ochranu před nezákonným jednáním veřejné správy přiznat podpůrně v řízení o zásahové žalobě.

³²⁰ Ve věci prostředku ochrany proti omisivnímu zásahu správce daně došla judikatura k tomuto závěru: „V případě omisivního zásahu správce daně není prostředkem ochrany, který daňové předpisy žalobci nabízejí, ani stížnost, ani prošetření způsobu vyřízení stížnosti. V tomto případě je takovým prostředkem nápravy podnět proti nečinnosti podle § 38 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu.“ Cit. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. dubna 2015, čj. 22 A 77/2014 – 45, www.nssoud.cz.

K tomuto výkladu se postupně přiklonila i soudní judikatura. Nejvyšší správní soud se k možnosti uplatnění jednotlivých žalobních typů v řízení podle soudního řádu správního vyjádřil v usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 16. listopadu 2010, čj. 7 Aps 3/2008 – 98, v němž mj. uvádí, že „...zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“ (Cit. bod 20 usnesení).

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

1. žalobce musí být přímo zkrácen na svých právech,
2. nezákonným,
3. zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu („zásahem“ v širším smyslu),
4. které nejsou rozhodnutím,
5. zásah byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo.³²¹

Do 1. ledna 2012³²² byla ochrana proti zásahu značně omezená skutečností, že žalobu bylo možno podat pouze, jestliže zásah ještě v době rozhodování soudu trval nebo trvaly jeho důsledky, anebo jestliže hrozilo jeho opakování. Nebylo ani přípustné domáhat se pouze určení, že zásah byl nezákonný. Žalobou podle § 82 s. ř. s. se lze nyní domáhat, aby soud rozsudkem:

- a) pokud byl zásah ukončen – určil, že zásah byl nezákonný,
- b) pokud zásah trvá nebo trvají jeho důsledky, anebo hrozí jeho opakování - určil, že zásah je nebo byl nezákonný, zakázal správnímu orgánu v porušování žalobcova práva pokračovat a přikázal, aby správní orgán obnovil stav před zásahem, je-li to možné.

³²¹ VETEŠNÍK, Pavel. Ochrana před nezákonným zásahem poskytovaná ve správním soudnictví. In SLÁDEČEK, Vladimír, MELOTÍKOVÁ, Petra (eds.). *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 40.

³²² Tj. do dne účinnosti zákona č. 303/2011 Sb., který novelizoval s. ř. s.

Lhůta pro podání zásahové žaloby je stanovena kombinací poměrně krátké subjektivní lhůty dva měsíce od dne, kdy se žalobce o nezákonném zásahu dozvěděl a objektivní lhůty dvou let od okamžiku, kdy k takovému zásahu došlo. Zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze prominout. Žaloba musí podle § 84 odst. 3 s. ř. s. kromě obecných náležitostí podání³²³ obsahovat označení zásahu, proti němuž se žalobce ochrany domáhá, vyličení rozhodujících skutečností, označení důkazů, jichž se žalobce dovolává a návrh výroku rozsudku. Soud rozhoduje na základě skutkového stavu ke dni svého rozhodnutí, pokud však posuzuje pouze nezákonnost zásahu, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu. Nedůvodnou žalobu soud zamítne. Bude to zejména v případě nesplnění, byť jednoho, definičního znaku zásahu podle § 82 s. ř. s.³²⁴

Aby bylo možné zásahovou žalobu efektivně využít, je třeba zkoumat a správně posoudit skutečnou povahu konkrétního úkonu správního orgánu. Zejména je třeba odlišovat mezi osvědčením, rozhodnutím jako deklaratorním aktem a zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Osvědčení úředně potvrzuje skutečnosti, které jsou v něm uvedeny. Osvědčení se vydává v zákonem stanovených případech, kdy není třeba autoritativního zjištění, osvědčují se skutečnosti úředně zřejmé, zpravidla z vnitřních zdrojů vykonavatele veřejné správy, který osvědčení vydává.³²⁵ Osvědčení má povahu veřejné listiny, platí pro ně presumpce správnosti. Ačkoli osvědčení nelze napadnout opravným prostředkem, správní řád v § 156 upravuje možnost jeho opravy, případně zrušení, je-li v rozporu s právními předpisy. Rozdíl mezi osvědčením a deklaratorním správním aktem spočívá v tom, že deklaratorní akt je výsledkem správního řízení, jímž správní orgán autoritativně prohlašuje, že určitá osoba má anebo nemá konkrétní práva nebo povinnosti. K rozdílu mezi zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. a osvědčením se vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu.³²⁶

³²³ Podle § 37 odst. 3 s. ř. s. musí být z každého podání zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co se navrhuje, a musí být podepsáno a datováno.

³²⁴ Srov. VETEŠNÍK, Pavel. Řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. In JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHADLO, David, ŠURÁNEK, Petr. *Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 735.

³²⁵ STAŠA, Josef. Neregulativní úkony. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 9. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 192.

³²⁶ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010, čj. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2206/2011 Sb. NSS. Cit. bod 26: „Podobně jako mezi rozhodnutím a osvědčením je nutno rozlišovat mezi zásahem a osvědčením. I zde je klíčovým rozlišovacím kritériem, zda se jedná o

Prvním příkladem, kdy proti správnímu orgánu lze úspěšně použít zásahovou žalobu, je případ, kdy správní orgán nebyl schopen zajistit řádné doručení již vydaného správního rozhodnutí. V uvedeném případě se fyzická osoba coby žalobce domáhal u Nejvyššího správního soudu v řízení o kasační stížnosti zrušení rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta žaloba stěžovatele na ochranu před nečinností žalovaného Magistrátu hlavního města Prahy z důvodu, že žalovaný není nečinný. Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. V odůvodnění svého rozsudku uvedl: „*Nedoručení rozhodnutí o odvolání jednomu z účastníků řízení má zásadní důsledky pro účastníky řízení již jen v tom, že bez řádného doručení dané rozhodnutí nemůže nabýt právní moci, což brání v provedení jeho soudního přezkumu k žalobě některého z účastníků. Je tedy zjevné, že doručení rozhodnutí není pouhým procesním úkonem technicky zajišťujícím průběh řízení ... Lze tedy proti němu brojit zásahovou žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s.*“³²⁷

Druhým příkladem nezákonného zásahu je nečinnost správního orgánu spočívající v nezřízení datové schránky na žádost osoby, které se datová schránka nezřizuje ze zákona. Ministerstvo vnitra bylo v této věci nečinné, což bylo nakonec správním soudem vyhodnoceno jako nezákonný zásah, napadnutelný zásahovou žalobou ve správním soudnictví.³²⁸ V uvedené věci občanské sdružení ZodiaCon podalo k Ministerstvu vnitra žádost o zřízení datové schránky. I přes opakované urgency neobdrželo žádné sdělení ohledně jejího zřízení, proto se obrátilo na ministra vnitra jako nadřízený správní orgán dle § 80 správního řádu s žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti ministerstva vnitra. Z důvodu trvajících nečinností, jak ministerstva vnitra, tak ministra vnitra jako nadřízeného správního orgánu, se poté obrátilo na Městský soud v Praze s žalobou na ochranu proti nečinnosti.

úkon správního orgánu závazné povahy, zasahující do sféry práv a povinností jednotlivce, anebo zda jde o úkon povahy ryze evidenční, osvědčovací či potvrzovací, tj. úkon zůstávající toliko v rovině skutkové, nemající však normativní povahu.“

³²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2015, čj. 2 As 190/2014 – 52, č. 3289/2015 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

³²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. října 2013, čj. 6 Ans 1/2013 - 66, č. 2941/2014 Sb. NSS. Pro úplnost cituji právní věty uvedeného rozsudku:

„I. Právnícká osoba, které se datová schránka nezřizuje ze zákona, má veřejné subjektivní právo na zřízení datové schránky, pokud o ni požádá (§ 5 odst. 2 a 3 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů); veřejnému subjektivnímu právu na zřízení datové schránky poskytují ochranu soudy ve správním soudnictví (§ 2 s. ř. s.).

II. Pokud Ministerstvo vnitra nezřídí datovou schránku, nezašle přístupové údaje žadateli nebo ho vyzoomí o tom, že datovou schránku právnícké osoby nelze zřídit (§ 5 odst. 6 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů), ač jsou jinak splněny podmínky vzniku nároku na zřízení datové schránky podle § 5 odst. 4 a 5 téhož zákona, jde o nezákonný zásah, jemuž se lze bránit žalobou v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s.“

Městský soud v Praze však dospěl k závěru, že zřízením datové schránky se žadateli poskytuje služba, přičemž pokud ke zřízení této služby nejsou dány zákonem stanovené podmínky, vyzoomí žalovaný žadatele o svém závěru. Dané vyzoomění podle soudu nezakládá práva a povinnosti žadatele a není rovněž rozhodnutím ve věci samé. Městský soud v Praze tak žalobu zamítl. Proti rozsudku podal žalobce kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, namítající nezákonnost rozsudku, spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem. Argumentoval mj. tím, že na zřízení datové schránky má podle § 5 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů, veřejné subjektivní právo. Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Přisvědčil názoru stěžovatele ohledně existence jeho veřejného subjektivního práva na zřízení datové schránky a dovodil možnost jeho soudní ochrany uplatněním zásahové žaloby proti nezákonné nečinnosti ministerstva vnitra.

Třetím příkladem využití zásahové žaloby pro případ nečinnosti je nezákonně vedená daňová kontrola.³²⁹ Jedná se o procesní postup správce daně, svou povahou proces kontrolní, nikoli rozhodovací, jímž může být citelně zasaženo do práv kontrolovaných daňových subjektů. V právní věci žalobkyně společnosti s ručením omezeným Easy Working proti Finančnímu úřadu pro Moravskoslezský kraj se žalobkyně domáhala u Krajského soudu v Ostravě ochrany proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu, spočívajícímu v nečinnosti a průtazích žalovaného při daňových kontrolách daně z přidané hodnoty za měsíce duben, červenec, srpen a září 2012. Krajský soud v Ostravě žalobu rozsudkem jako nepřipustnou zamítl, protože dle jeho názoru měla žalobkyně využít žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, spočívající v nevydání rozhodnutí, konkrétně platebního výměru. Žalobkyně rozsudek napadla kasační stížností, Nejvyšší správní soud jej poté zrušil a věc vrátil Krajskému soudu v Ostravě k dalšímu řízení. Předmět kasačního přezkumu byl v souladu s kasační stížností omezen na přezkum otázky, jaký žalobní typ má žalobkyně zvolit proti nečinnosti či průtahům správce daně při provádění daňové kontroly. Nejvyšší správní soud dospěl k jinému závěru ohledně povahy výsledku daňové kontroly než prvostupňový soud ve svém rozsudku. Výkladem příslušných ustanovení daňového řádu dovodil, že

³²⁹ § 85 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů.

bezprostředním výsledkem daňové kontroly není rozhodnutí o stanovení (vyměření) daně, ale zpráva o daňové kontrole, na jejímž základě teprve může být takové rozhodnutí vydáno. Zpráva o daňové kontrole přitom není rozhodnutím ani osvědčením dle § 79 s. ř. s., nýbrž důkazním prostředkem, který napomáhá správci daně ke správnému stanovení daně. Pokud tedy stěžovatelka brojila proti postupu správce daně při vedení daňové kontroly zásahovou žalobou, postupovala správně a krajský soud měl její žalobu věcně projednat. Nejvyšší správní soud tedy došel k závěru, že obranou proti nezákonně vedené daňové kontrole zahájené před prvním vyměření daně, i v případě tvrzených neoprávněných průtahů, je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. s. ř. s., nikoli žaloba proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. téhož zákona.³³⁰ Krajský soud v Ostravě v dalším řízení, v němž se již věcně zabýval zásahovou žalobou žalobkyně, žalobu zamítl. Konstatoval přitom, že proti nečinnosti při provádění jednotlivých úkonů nelze úspěšně brojit požadavkem, aby bylo žalovanému zakázáno pokračovat v daňové kontrole vůbec. Ustanovení § 82 a § 87 odst. 2 s. ř. s. nicméně podle soudu připouští zásahovou žalobu požadující provedení konkrétního dílčího požadovaného úkonu (např. zpracování a projednání zprávy o daňové kontrole).³³¹

Příklon soudní praxe k možnosti podpůrného využití zásahové žaloby proti nečinnosti správních orgánů v zájmu širší ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob hodnotím jednoznačně pozitivně. Vzhledem k tomu, že změna rozhodovací praxe soudů se do širšího povědomí veřejnosti dostává postupně, měly by se soudy snažit vyhnout příliš formalistickému přístupu při posuzování žalob směřujících proti nečinnosti správních orgánů. Ústavní soud se zabýval ústavní stížností, v níž posuzoval ústavnost konkrétního postupu správních soudů v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti a v řízení o kasační stížnosti. Dospěl přitom k závěru, že v posuzované věci zamítnutí žaloby i kasační stížnosti žalobce (stěžovatele) došlo pouze z důvodu, že ve své žalobě nerefletoval až následnou příslušnou změnu judikatury a nesprávně koncipoval svůj návrh jako žalobu na ochranu před nečinností správního orgánu namísto žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Tento

³³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. února 2015, čj. 9 Afs 279/2014 - 29, www.nssoud.cz.

³³¹ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. dubna 2015, čj. 22 A 77/2014 - 45, www.nssoud.cz.

postup správních soudů Ústavní soud zhodnotil jako porušení ústavně garantovaného práva stěžovatele na přístup k soudu a ústavní stížností napadané rozsudky Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu pro rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny zrušil.³³²

3.3 Nečinnost správního orgánu jako nesprávný úřední postup

3.3.1 Obecná charakteristika

Nečinnost správního orgánu může mít dopad do majetkové i osobnostní sféry poškozeného. Dochází-li v průběhu správního řízení k průtahům a oddalování okamžiku vydání rozhodnutí, přetrvává právní nejistota, což může způsobit člověku morální a psychickou újmu. Pokud jde o nemajetkovou újmu způsobenou právní osobě, ta se neprojevuje týmiž důsledky jako u osoby fyzické. Faktory, které je třeba zohlednit při určení výše přiměřeného zadostiučinění za průtahy v řízení v případě poškozené obchodní společnosti jsou např. vliv délky řízení na její dobré jméno, nejistota v plánování rozhodování, rozkol ve vedení společnosti, úzkost a potíže členů vedení společnosti.³³³ Z judikatury ESLP také vyplývá, že výše přiměřeného zadostiučinění za porušení práva na přiměřenou délku řízení u právnických osob nemusí být vždy nižší, než je tomu u osob fyzických.³³⁴ Postupy vedoucí ke kompenzaci těchto negativních dopadů jsou předmětem úpravy zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným 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 (dále také jen „OdpŠ“). Tento zákon výslovně zakotvuje podpůrné použití občanského zákoníku.³³⁵

Odpovědnost podle OdpŠ je zvláštním druh občanskoprávní odpovědnosti, jíž se odpovědné subjekty podle zákona nemohou zprostit, jde tedy o tzv. absolutní odpovědnost. Pro vznik odpovědnosti se vyžadují jen objektivní znaky, tj. protiprávní jednání ve formě nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu,

³³² Nález Ústavního soudu ze dne 7. října 2014, sp. zn. II. ÚS 1219/14.

³³³ Srov. rozsudek Velkého senátu ESLP ve věci Comingersoll S.A. proti Portugalsku, stížnost č. 35382/97, ESLP 2000-IV.

³³⁴ Např. rozsudek ESLP ze dne 14. února 2006 ve věci Skoma, spol. s r. o. proti České republice, stížnost č. 21377/02, rozsudek ESLP ze dne 17. května 2005 ve věci EKO-Energie spol. s r. o. proti České republice, stížnost č. 65191/014 a rozsudek ESLP ze dne 7. června 2005 ve věci stížnost L. C. I. proti České republice, stížnost č. 64750/01.

³³⁵ § 26 OdpŠ.

vznik škody a příčinná souvislost mezi nimi.³³⁶ Odpovědným subjektem může být stát nebo územní samosprávné celky, podle toho, zda ke škodě došlo při realizaci státní moci nebo samosprávy. Vedle povinnosti k náhradě škody OdpŠ výslovně stanoví též povinnost k náhradě nemajetkové újmy, způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Právo na náhradu škody, způsobené nezákonnou nečinností státních orgánů nebo orgánů územních samosprávných celků má ten, jemuž takto škoda vznikla. Nečinnost správního orgánu může spočívat v průtazích v probíhajícím řízení, ve vztahu k dílčím úkonům v řízení a konečně také v oddalování okamžiku ukončení řízení vydáním rozhodnutí ve věci v zákonem stanovené, resp. přiměřené lhůtě.

Újma osoby nečinností správního orgánu dotčené může být trojího charakteru. Kromě skutečné škody se může jednat také o ušlý zisk. Po novelizaci zákona č. 82/1998 Sb. zákonem č. 160/2006 Sb. připadá v úvahu také tzv. nemajetková újma. Za ni se poskytuje přiměřené zadostiučinění bez ohledu na to, zda byla nesprávným úředním postupem ve formě nečinnosti způsobena škoda. Forma zadostiučinění je peněžitá, jestliže nemajetkovou újmu nebylo možno nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující. K pouhému konstatování porušení práva jako dostatečné formě zadostiučinění za nemajetkovou újmu se v souladu s názorovou linií judikatury Evropského soudu pro lidská práva přistupuje spíše výjimečně, zpravidla v případě nepatrného významu předmětu řízení pro poškozeného nebo z důvodu, že průtahy v řízení jsou způsobeny v nezanedbatelné míře také chováním poškozeného. Primární pozornost postižených se zaměřuje na otázku peněžního zadostiučinění, byť se v praxi ojediněle požadavky na satisfakci poskytnutím písemné omluvy či jiným způsobem vyskytují také.³³⁷

V případě odpovědnosti státu musí poškozená osoba své nároky uplatnit nejprve u věcně příslušného ústředního správního úřadu podle § 6 OdpŠ, zpravidla ministerstva, v jehož působnosti je odvětví státní správy, v němž ke škodě došlo.³³⁸

³³⁶ Ústavní soud v nálezu ze dne 11. prosince 2006, sp. zn. III. ÚS 124/03 jednoznačně uvádí, že odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci je odpovědností objektivní. Zákon (tj. OdpŠ) nestanoví žádné liberační důvody, jejichž prokázáním by bylo možno se objektivní odpovědnosti zprostit.

³³⁷ MATES, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 113.

³³⁸ Veřejný ochránce práv řešil řadu stížností na nečinnost příslušných ministerstev při posuzování žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup a žádostí o přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu podle OdpŠ. Protože zjistil nejednotný postup správních úřadů při posuzování těchto žádostí, formuloval tzv. desatero dobré praxe při posouzení žádostí o odškodnění. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2010/desatero->

Toto projednání nároku není správním řízením, má neformální povahu jako určité „dohodovací“ mimosoudní řízení, které končí přiznáním náhrady škody v požadované výši či částečným přiznáním nebo jejím nepřiznáním.³³⁹ U soudu se poškozený může domáhat náhrady škody, jen pokud jeho nárok nebyl do šesti měsíců od dne uplatnění u příslušného ústředního správního úřadu plně uspokojen. Průběh mimosoudního projednání nároku je zpravidla upraven vnitřními předpisy jednotlivých ústředních správních úřadů. Ačkoli lhůta pro délku mimosoudního projednání není zákonem stanovena, je Veřejným ochráncem práv³⁴⁰ a v praxi i většinou ústředních správních úřadů takto chápána pariční lhůta obsažená v ustanovení § 15 odst. 1 OdpŠ.³⁴¹ Stát by tedy měl uplatněný nárok projednat během 6 měsíců, přičemž sankcí za překročení této lhůty je riziko soudního sporu a s ním spojená povinnost v případě procesního neúspěchu hradit náklady právního zastoupení žalobce, stejně jako vznik povinnosti hradit poškozenému též úroky z prodlení.³⁴²

Pokud je za nečinnost správního orgánu jako nesprávný úřední postup odpovědný územní samosprávný celek, zákon nevyžaduje předchozí využití tzv. předběžného projednání nároku u územního samosprávného celku, není to však vyloučeno. Nárok na náhradu škodu a nárok na přiměřené zadostiučinění za imateriální újmu, způsobené orgány územního samosprávného celku při výkonu jeho samostatné působnosti, lze uplatnit i přímo u soudu.

Podmínky odpovědnosti musí poškozený vždy náležitě prokázat, v soudním řízení nese jako žalobce povinnost tvrzení a důkazní břemeno. Nárok založený průtahy v řízení se promlčí za šest měsíců ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o

dobre-praxe-pro-posouzeni-zadosti-o-odskodneni/>. Jejich cílem je nejen odstranění průtahů při vyřizování uvedených žádostí ministerstvy a jiným příslušnými správními, ale i předvídatelnost jejich posouzení, což koresponduje jak s ústavním principem rovnosti v právech a před zákonem, jakož i zákazem diskriminace, tak se zásadou legitimního očekávání jako jednou z klíčových zásad činnosti správních orgánů.

³³⁹ K povaze posuzování žádostí o uplatnění nároku úřady uvedenými v § 6 OdpŠ Nejvyšší správní soud ve svém usnesení ze dne 11. května 2005, čj. Na 12/2005 - 8 uvádí: „*O tomto nároku sice úřad de facto rozhoduje, nejedná se však formálně ani materiálně o rozhodnutí správního orgánu vydané v oblasti veřejné správy, kterým by bylo zasahováno do veřejného subjektivního práva žalobce (§ 2, § 4 odst. 1 písm. a), § 65 s. ř. s.); naopak jde de iure o uznání (akceptaci) či odmítnutí nároku protistrany v občanskoprávním vztahu.*“

³⁴⁰ Srov. bod 8. tzv. Desatera dobré praxe pro posouzení žádosti pro odškodnění, dostupného na <<https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/desatero-odskodnovani>>.

³⁴¹ MATES, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 139.

³⁴² Tamtéž, s. 140. V praxi je třeba věnovat pozornost rovněž § 35 OdpŠ, z nějž vyplývá, že během mimosoudního projednání uplatněného nároku na náhradu újmy dochází ke stavení běhu promlčecí lhůty pro tento nárok, a to ode dne uplatnění nároku na náhradu škody do skončení předběžného projednání, nejdéle však po dobu 6 měsíců.

vzniklé nemajetkové újmě, nejpozději však do deseti let ode dne, kdy nastala právní skutečnost, se kterou je vznik nemajetkové újmy spojen. Promlčecí doba však neskončí dříve než za šest měsíců od skončení řízení, v němž k tomuto nesprávnému úřednímu postupu došlo.³⁴³

Typickou a převažující formou náhrady nemajetkové újmy je forma peněžité kompenzace, přičemž základním vodítkem pro stanovení její výše je judikatura jak českých soudů, tak především judikatura Evropského soudu pro lidská práva, z níž v podstatě česká legislativa i rozhodovací praxe vychází.³⁴⁴

Při stanovení výše peněžitého přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu se přihlíží k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž k újmě došlo (§ 31a odst. 2 OdpŠ). Jde o normu s relativně neurčitou hypotézou, vyžadující, aby soud (příp. již příslušný ústřední orgán v rámci předběžného projednání nároku) s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti každého individuálního případu sám vymezil okolnosti významné pro určení výše náhrady.³⁴⁵ Pro případy, kdy byla nemajetková újma způsobena nesprávným úředním postupem spočívajícím v porušení povinnosti provést úkon či vydat rozhodnutí v zákonné, popř. přiměřené lhůtě, vyjmenovává ustanovení § 31a odst. 3 OdpŠ další podpurná kritéria. V těchto případech je při stanovení konkrétní výše přiměřeného zadostiučinění příslušný orgán povinen přihlížet zejména k celkové délce řízení, složitosti řízení, jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům v řízení a k tomu, zda využil dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení, postupu orgánů veřejné moci během řízení a významu předmětu řízení pro poškozeného. Jedná se o kritéria, jež mají svůj původ v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva.³⁴⁶ Přiměřenost doby řízení nelze podle názoru Ústavního soudu vyjádřit numericky, neboť je podmíněna objektivně charakterem projednávané věci a musí být zkoumána ve světle konkrétních okolností případu.³⁴⁷

³⁴³ Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb. k tomu uvádí, že se tímto specifickým stanovením promlčeních lhůt podtrhuje význam pohledu na řízení jako jeden celek, neboť náhradu nemajetkové újmy lze požadovat do šesti měsíců od skončení řízení i tehdy, nastaly-li průtahy jen v některé z dřívějších fází řízení. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=1117&CT1=0>>.

³⁴⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina. Vliv Rady Evropy na českou právní úpravu odpovědnosti veřejné správy za škodu a její aplikaci v praxi. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2017, Vol. 12, No. 1, s. 114.

³⁴⁵ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 284.

³⁴⁶ Blíže viz podkapitola 3.2.1 této práce.

³⁴⁷ Srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 19. ledna 2005, sp. zn. I. ÚS 641/04. V případě trestního řízení může být podle Ústavního soudu pro posouzení přiměřenosti jeho délky významný např. počet spoluobviněných, teritoriální a časový rozsah trestné činnosti či přítomnost mezinárodního prvku.

Zákon upravuje nároky na tzv. regresní úhradu (§ 16 - § 18 OdpŠ). Stát i územní samosprávné celky, tedy subjekty, které nahradily škodu nebo poskytly zadostiučinění za nemajetkovou újmu, mohou za podmínek stanovených zákonem požadovat regresní úhradu po těch, kteří škodu či nemajetkovou újmu skutečně způsobili. Zatímco odpovědnost státu a územních samosprávných celků je založena na objektivním principu bez možnosti liberace, nárok na regresní úhradu vzniká pouze v případě, že škoda byla způsobena zaviněným porušením právní povinnosti. Porušením právní povinnosti je míněn objektivně vzniklý rozpor mezi tím, jako fyzická či právnická osoba skutečně jednala (případně opomenula jednat tam, kde povinnost jednat měla), a tím, jak jednat měla, aby dostála povinnosti ukládané jí právním předpisem.³⁴⁸ Zavinění bývá definováno jako vnitřní psychický vztah škůdce k vlastnímu protiprávnímu jednání a k výsledku tohoto jednání, tj. ke vzniku škody (újmy). Protože zákon pro účely regresní odpovědnosti formu zavinění nestanoví, postačuje k naplnění podmínky zavinění nedbalost nevědomá, která je charakteristická tím, že ne/jednající osoba nechtěla, aby ke vzniku odpovědnosti došlo a ani nevěděla, že její jednání (opomenutí) k ní může vést, ačkoliv to vzhledem k okolnostem a ke svému postavení při výkonu pravomoci státu či územního samosprávného celku vědět měla a mohla.³⁴⁹

Stát má právo požadovat regresní úhradu:

- na úředních osobách a na územních samosprávných celcích, pokud škodu způsobili při výkonu státní správy. Tyto subjekty poté mohou požadovat regresní úhradu od svých zaměstnanců, kteří se na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu podíleli.
- na osobách, které byly k vydání rozhodnutí nebo k úřednímu postupu oprávněny a podílely se na něm, pokud došlo ke škodě při činnosti státního orgánu.

Územní samosprávný celek v samostatné působnosti, který nahradil škodu, za kterou odpovídá, má právo na regresní úhradu:

- od těch, kdo se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo nesprávném úředním postupu (§ 24 OdpŠ),
- od státu nebo kraje ve specifických případech, kdy byl územní samosprávný celek nucen se při vydání nezákonného rozhodnutí řídit nesprávným právním názorem orgánu, který zrušil jeho původní zákonné rozhodnutí (§ 23 OdpŠ).

³⁴⁸ VOJTEK: *Odpovědnost za škodu ...*, s. 209.

³⁴⁹ Tamtéž, s. 209 - 210.

Pokud je uplatněn regres, je již vyloučeno uplatnit souběžně nárok na náhradu škody podle obecných předpisů, jimiž jsou občanský zákoník, zákoník práce a zákony upravující služební poměry. Rozsah úhrady je omezen dle § 17 odst. 4 OdpŠ. Nárok na regresní úhradu nelze uplatňovat vůči tomu, kdo se podílel na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu na příkaz nadřízeného, ledaže by se uposlechnutím příkazu dopustil trestného činu (§ 17 odst. 6 OdpŠ).

V případném soudním řízení je povinen podmínky regresní odpovědnosti (včetně zavinění) dokázat ten, kdo nárok na regresní úhradu uplatňuje (§ 18 odst. 1 a 2 OdpŠ).³⁵⁰ Soud má právo regresní úhradu přiměřeně snížit (tzv. moderační právo) dle § 18 odst. 5 OdpŠ, zejména s přihlédnutím k tomu, jak ke škodě došlo, jakož i k osobním a majetkovým poměrům fyzické osoby, která ji způsobila. Moderační právo soud nemá v případě škody způsobené úmyslně.

3.3.2 Vybraná judikatura k nečinnosti jako nesprávnému úřednímu postupu

Judikatura k průtahům v řízení jako nesprávnému úřednímu postupu je značně obsáhlá. Proto vybírám rozhodnutí Nejvyššího soudu, která přehledně mapují působení civilních soudů v této oblasti a jsou aplikovatelná i na nečinnost správních orgánů.

Odpovědností za nedodržení zákonem stanovené lhůty pro vydání správního rozhodnutí se zabýval Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 27. května 1998, sp. zn. 2 Cdon 607/97. Nejvyšší soud projednával dovolání žalobkyně proti rozsudku odvolacího soudu, který zamítl její žalobu na náhradu škody, způsobené nedodržením lhůty pro vydání správního rozhodnutí. Žalobkyně se žalobou domáhala náhrady škody ve formě ušlého zisku, která jí vznikla v příčinné souvislosti s opožděně vydaným správním rozhodnutím, kdy se jako vlastnice předmětné nemovitosti nemohla účastnit transformace družstva. Nejvyšší soud k tomu uvedl, že je nepochybné, že vydání správního rozhodnutí pro uplynutí lhůt uvedených v § 49 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu je nesprávným úředním postupem ve smyslu § 18 odst. 1 zákona č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem. Přestože se rozsudek vztahuje k předchozí právní úpravě, jeho závěry jsou zásadní a plně využitelné pro další rozhodovací praxi.

³⁵⁰ Tamtéž, s. 210.

Nejvyšší soud ve své rozhodovací praxi reflektoval změny, zavedené novelizací OdpŠ zákonem č. 160/2006 Sb. Problematice lhůty pro vydání rozhodnutí v soudním řízení, není-li stanovena zákonem, se věnoval ve svém rozsudku ze dne 4. října 2007, sp. zn. 25 Cdo 545/2007. Nejvyšší soud v něm dospěl k závěru, že nesprávným úředním postupem je i porušení zásady rychlosti soudního řízení, u něhož není lhůta pro rozhodnutí stanovena zákonem. Shodně s ustálenou judikaturou Ústavního soudu Nejvyšší soud uvádí, že délka řízení má být přiměřená složitosti, skutkové a právní náročnosti projednávané věci. Stát je přitom odpovědný za nesprávný úřední postup ve formě průtahů v řízení vždy, neboť je věcí státu, aby organizoval své soudnictví tak, aby principy zakotvené v Listině a Úmluvě byly respektovány.³⁵¹ Při posuzování průtahů v řízení a nepřiměřené délky řízení není přitom rozhodující, zda průtahy mají důvody subjektivní či objektivní, nicméně nelze odhlédnout od chování účastníka, který se na průtazích mohl určitou měrou podílet.³⁵²

V další své judikatuře se Nejvyšší soud vyjádřil rovněž k otázce odpovědnosti za dílčí průtahy ve správním řízení. Jednalo se o rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. září 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014, v němž uvádí, že v případě správního řízení, které je vázáno zákonnými lhůtami, se neuplatní § 13 odst. 1 věta třetí zákona č. 82/1998 Sb., neboť jeho dikce jednoznačně vyplývá, že povinnost vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě má správní orgán pouze tehdy, pokud zákon žádnou lhůtu nestanoví. Tentýž závěr lze dovodit z ustanovení § 6 odst. 1 věty druhé správního řádu. Na správní řízení dle Nejvyššího soudu lze aplikovat větu druhou § 13 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., proto jsou postižitelné jednotlivé průtahy v řízení, tedy pokud správní orgán porušil svou povinnost učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě.

Nejvyšší soud se zabýval i problematikou nedodržení povinnosti správního orgánu respektovat interní předpisy o lhůtách pro vyřízení věci. Ve svém usnesení ze dne 8. července 2011, sp. zn. 28 Cdo 2787/2010 Nejvyšší soud, zcela ve shodě konstantní judikaturou Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu³⁵³, uvádí, že

³⁵¹ Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 14. září 1994, sp. zn. IV. ÚS 55/94, nález Ústavního soudu ze dne 3. února 2005, sp. zn. III.ÚS 124/04.

³⁵² Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 11. března 1998, sp. zn. IV. ÚS 466/97, nález Ústavního soudu ze dne 26. května 2006, sp. zn. II.ÚS 1/05, usnesení Ústavního soudu ze dne 12. února 2009, sp. zn. III. ÚS 480/2006, usnesení Ústavního soudu ze dne 13. března 2012, sp. zn. III. ÚS 696/12.

³⁵³ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 28. srpna 2001, sp. zn. IV. ÚS 146/01, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. dubna 2005, čj. 2 Ans 1/2005 - 57, č. 605/2005 Sb. NSS.

pokud orgán veřejné moci nerespektuje při rozhodování vlastní interní předpisy o lhůtách pro vyřízení věci, je třeba takový postup hodnotit jako porušení práva občana na vyřízení jeho věci v přiměřené lhůtě.

Již bylo uvedeno, že jednání účastníků je jedním z kritérií pro stanovení konkrétní výše přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou průtahy v řízení. Jak ovlivňuje chování účastníka řízení odpovědnost za průtahy v řízení zkoumal Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 18. února 2015, sp. zn. 30 Cdo 2681/2014. Zabývá se v něm náhradou škody pro nepřiměřenou délku řízení v případě zneužití práva na přístup k soudu.³⁵⁴ Dospěl přitom k závěru, že ani „sudičský“ přístup žalobce nezbavuje soud povinnosti věc rozhodnout v přiměřeném čase. Dojde-li přesto k průtahům, za adekvátní formu náhrady za nemajetkovou újmu, způsobenou nesprávným úředním postupem, by dle názoru Nejvyššího soudu bylo možné považovat samotné konstatování porušení práva na vydání rozhodnutí v přiměřeném čase.

V dalším ze svých rozhodnutí se Nejvyšší soud zaměřil na posouzení, zda v projednávané věci došlo k porušení povinnosti vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě z hlediska kritéria celkové doby řízení. Jednalo se o případ soudního řízení, v němž došlo k jeho přerušení do doby vydání rozhodnutí o předběžné otázce ve vedlejších

³⁵⁴ Z uvedeného rozsudku, dostupného na <www.nsoud.cz>, cituji právní věty:

„1. Rovněž práva na přístup k soudu však lze zneužít. Zneužití právo znamená vykonat je k právem neodůvodněné újmě někoho jiného nebo k újmě společnosti. Specifickým případem zneužití práva je chování šikanózní (říká se též šikanózní výkon práva), které spočívá v tom, že někdo vykoná své právo se záměrem způsobit jinému nepřiměřenou újmu.

2. Ve vztahu k právu na přístup k soudu lze za zneužití tohoto práva považovat situaci, kdy žalobce nezahajuje soudní řízení pro ochranu svého, byť domnělého, subjektivního práva, ale zahajuje je pouze pro soudní řízení samo. Neúměrným množstvím takto zahájených řízení účastník přetěžuje již tak přetíženou justici, z čehož následně těží zahajováním dalších řízení ohledně náhrady újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení. Úspěch v těchto řízeních, byť přiznáním odškodnění ve formě konstatování porušení práva, pak žalobce zcela proti smyslu zákona č. 82/1998 Sb. a existence soudního řízení podněcuje k zahajování dalších soudních řízení. Justice tak trváním na bezmezně ochraně práva na přístup k soudu bez dalšího dostává sama sebe do bludného kruhu.

3. V demokratickém právním státě však nelze ani takovými šikanózním žalobám bránit, neboť existence subjektivního práva, tedy věcná legitimace žalobce má být v řízení zkoumána, jak bylo řečeno výše. Soud je tak povinen se každou žalobou důsledně zabývat, přičemž ani litigiózní přístup žalobce jej nezbavuje povinnosti věc rozhodnout v přiměřeném čase. Pokud však soud poruší tuto svou povinnost a žalobci vznikne nemajetková újma (být nepatrná vzhledem k významu takových řízení pro žalobce), nelze odhlédnout od toho, že žalobce opakovaně zneužívá svého práva na přístup k soudu a že rovněž v daném případě lze podání žaloby takto posoudit. I v tomto případě však stále došlo ze strany státu k porušení práva, respektive k nesprávnému úřednímu postupu, v jehož důsledku žalobci vznikla újma, přičemž vznik újmy nebyl vyvrácen. Dle ust. § 2 OdpŠk se odpovědnosti za tuto újmu nelze zprostit. Spodní hranici možného odškodnění představuje konstatování porušení práva dle § 31a odst. 2 OdpŠk.“

řízení. V rozsudku ze dne 23. března 2011, sp. zn. 30 Cdo 1613/2009 dospěl Nejvyšší soud k závěru, že při posuzování přiměřenosti délky řízení je třeba vždy vycházet z celkové délky řízení, a nikoliv jen z délky jednotlivých průtahů ve smyslu období nečinnosti soudu. V návaznosti na judikaturu Ústavního soudu³⁵⁵ a ESLP Nejvyšší soud uvedl, že k porušení práva na přiměřenou délku řízení může dojít i tehdy, nedošlo-li v řízení k průtahům, a naopak, i když k průtahům v řízení došlo, nemusí se vždy jednat o porušení práva na přiměřenou délku řízení, jestliže řízení jako celek odpovídá dobou svého trvání času, v němž je možné uzavření řízení zpravidla očekávat.³⁵⁶

Otázka stanovení výše přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu, způsobenou průtahy v řízení před orgány veřejné moci, byla podrobně rozebrána ve stanovisku občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. dubna 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010 k výkladu ustanovení § 13 odst. 1 vět druhé a třetí, § 31a, § 32 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a čl. II. zákona č. 160/2006 Sb., v případě nevydání rozhodnutí v přiměřené lhůtě.³⁵⁷ Nejvyšší soud v něm konstatuje, že z jednotlivých rozhodnutí ESLP lze vyabstrahovat některé obecné principy a zobecnění, jak v konkrétním případě postupovat. Z rozhodnutí Velkého senátu ESLP ve věci Apicella proti Itálii je možné též dovodit, že tento soud považuje za přiměřené, pokud je vnitrostátním orgánem přiznáno poškozenému asi 45% částky, kterou by přiznal sám.³⁵⁸ Na základě roční částky, z níž vychází Ministerstvo spravedlnosti ČR při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění a vycházejí též z judikatury ESLP v řízeních, kdy bylo

³⁵⁵ Např. nález Ústavního soudu ze dne 19. ledna 2005, sp. zn. I. ÚS 641/04.

³⁵⁶ K otázce přiměřenosti délky řízení se vyjádřil Nejvyšší soud rovněž ve stanovisku občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. dubna 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, v němž uvádí: „Při posuzování přiměřenosti délky řízení je nutno vzít v úvahu dvě (začasto protichůdné) složky práva na spravedlivý proces, totiž právo účastníka, aby jeho věc byla projednána a rozhodnuta v přiměřené době a zároveň obecný požadavek, aby v řízení bylo postupováno v souladu s právními předpisy a byla zajištěna spravedlivá ochrana práv účastníka (např. § 2 o. s. ř., § 2 s. ř. s., § 1 tr. ř.). Již z tohoto důvodu není možné vycházet z nějaké abstraktní, předem dané doby řízení, která by z pohledu § 31a zákona, popř. čl. 6 Úmluvy mohla být pokládána za přiměřenou. Je třeba přihlížet ke konkrétním okolnostem individuálního případu.“

³⁵⁷ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. dubna 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, dostupné na <www.nsoud.cz>, publikováno též ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. 58/2011. Vydáním stanoviska Nejvyšší soud poskytl soudům nižších stupňů určitý návod, jak postupovat při posouzení nároku na přiměřené zadostiučinění ve smyslu § 31a OdpŠ. Jeho účelem je také přispět ke zjednodušení a zkrácení kompenzačního řízení, které samo o sobě nesmí být nepřiměřeně dlouhé.

³⁵⁸ Rozsudek Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. března 2006, Apicella proti Itálii, stížnost č. 64890/01.

přiznáno přiměřené zadostiučinění, způsobené průtahy v řízení před státními orgány ČR, pak Nejvyšší soud dospěl k tomuto závěru: „Pro poměry České republiky je přiměřené, jestliže se základní částka, z níž se při určování výše přiměřeného zadostiučinění vychází, pohybuje v rozmezí mezi 15.000,- Kč až 20.000,- Kč (cca 600 až 800 EUR) za jeden rok řízení, tj. 1.250,- Kč až 1.667,- Kč (cca 50 až 67 EUR) za jeden měsíc řízení.“³⁵⁹ Nejvyšší soud ve svém stanovisku však také připomíná povinnost soudů, deklarovanou Ústavním soudem, posuzovat každý případ individuálně a v závislosti na něm stanovit adekvátní zadostiučinění, a to případně i mimo rozpětí stanovené Nejvyšším soudem.³⁶⁰

Nejvyšší soud své stanovisko k výkladu příslušných zákonných ustanovení ve věci posuzování nároků na imateriální újmu zaměřil primárně na průtahy v soudním řízení, zároveň v něm však hovoří o garanci práva na přiměřenou délku řízení, vedených správními orgány. Otázka plné využitelnosti stanoviska pro posuzování průtahů v řízení před správními orgány nemusí být jednoznačná, jak uvedl Nejvyšší soud ve svém rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 29. září 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014, v němž učinil závěr, že v projednávané věci na délku správního řízení nelze čl. 6 odst. 1 Úmluvy a na něj navazující judikaturu aplikovat.³⁶¹ Jsem toho názoru, že uvedené rozhodnutí je třeba považovat za výjimečné neuplatnění pravidel, z nichž vychází konstantní judikatura ESLP i česká právní úprava a soudní praxe. Ústavní soud ostatně zdůraznil, že dospěje-li obecný soud k závěru, že konkrétní správní řízení nepovažuje za podřaditelné pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a proto nebude aplikovat kritéria vyslovená rozhodovací praxí Nejvyššího soudu, je tento svůj závěr povinen náležitě a přesvědčivě odůvodnit.³⁶²

Ústavní soud se ve své judikatuře vyjádřil také k některým otázkám kompenzačního řízení, jimiž se zabýval v rámci řízení o ústavních stížnostech. Ve své nálezu ze dne 21. června 2011, sp. zn. I. ÚS 562/11 - shodně s výše uvedeným výkladovým stanoviskem Nejvyššího soudu - uvádí, že délka řízení o přiznání

³⁵⁹ Nejvyšší soud však zároveň uvádí, že je třeba zohlednit celkovou dobu řízení a počáteční dobu řízení v délce dva roky, kterou by bylo možno považovat ještě za přiměřenou, doporučuje odškodňovat v poloviční výši, tedy ve výši 15.000,- Kč až 20.000,- Kč za první dva roky řízení dohromady (za jeden rok pak 7.500,- Kč až 10.000,- Kč). Viz stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. dubna 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010.

³⁶⁰ Srov. nálezu Ústavního soudu ze dne 9. prosince 2010, sp. zn. III. ÚS 1320/10, jímž Ústavní soud reagoval na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. října 2010, sp. zn. 30 Cdo 3026/2009, v němž Nejvyšší soud poprvé stanovil uvedená základní pravidla pro výpočet výše přiměřeného zadostiučinění.

³⁶¹ Blíže rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. září 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014.

³⁶² Nálezu Ústavního soudu ze dne 5. října 2017, sp. zn. IV. ÚS 2800/16.

zadostiučinění nemajetkové újmy za průtahy v původním řízení před příslušným správním orgánem je kritériem, které musí být vzato v úvahu při soudním rozhodování dle § 31a zákona č. 82/1998 Sb. o zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou průtahy v původním řízení. Ústavní soud zároveň zdůrazňuje povinnost obecných soudů svá rozhodnutí týkající se přiměřeného zadostiučinění řádně odůvodnit. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu je požadavek řádného odůvodnění rozhodnutí jedním za základních atributů spravedlivého procesu.³⁶³ „*Dodržování povinnosti odůvodnit rozhodnutí má zaručit transparentnost a kontrolovatelnost rozhodování soudů a vyloučit libovůli. Chybí-li v rozhodnutí řádné odůvodnění, je tím založena nejen jeho nepřezkoumatelnost, ale zpravidla také protiústavnost.*“³⁶⁴ Nejsou-li totiž zřejmé důvody toho kterého rozhodnutí, svědčí to o libovůli v soudním rozhodování. Rozsah povinnosti řádně odůvodnit rozhodnutí se však může lišit případ od případu, resp. dle povahy rozhodnutí, vždy tedy bude záviset na individuálních okolnostech každé projednávané věci.³⁶⁵ Ústavní soud tedy vychází ze zásady individualizace rozhodování v projednávané věci, přičemž soudům ukládá prověřit všechny okolnosti, které mohou mít na výši náhrady vliv³⁶⁶ a vypořádat se s námitkami uplatněnými účastníky řízení, a to způsobem odpovídajícím míře jejich závažnosti.

3.4 Nečinnost veřejné správy v judikatuře Ústavního soudu ČR

Koncepce specializovaného a koncentrovaného ústavního soudnictví je v ústavním systému České republiky založena na tom, že Ústavní soud plní dle čl. 83 Ústavy roli soudního orgánu ochrany ústavnosti. Jeho úkolem je ve vztahu

³⁶³ Ústavní soud v nálezu ze dne 28. března 2011, sp. zn. I. ÚS 192/11, bod 20, vyslovil tento právní názor: „*Obecné soudy musí vždy konkrétně a jednoznačně uvést základní částku odškodnění včetně její procentní modifikace dle kritérií zákona 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, judikatury soudů (včetně ESLP), popř. dle dalších jedinečných skutečností daného případu. Jen tak budou rozhodnutí o přiznání přiměřeného zadostiučinění reálně přezkoumatelná - a to zejména v aspektu dodržení rovnosti všech před zákonem - jak soudy vyšších instancí, tak případně Ústavním soudem či ESLP.*“ Vztahem mezi délkou řízení a existencí morální újmy způsobené účastníkovi řízení, jakož i výší přiznaného zadostiučinění se Ústavní soud dále zabýval např. ve svém nálezu ze dne 9. prosince 2010, sp. zn. III.ÚS 1320/10, v nálezu ze dne 28. března 2011, sp. zn. I.ÚS 192/11, v nálezu ze dne 21. září 2011, sp. zn. I. ÚS 1536/11 a v nálezu ze dne 23. dubna 2015, sp. zn. III.ÚS 197/15.

³⁶⁴ Srov. nálezu Ústavního soudu ze dne 28. června 2011, sp. z. II.ÚS 1235/11, bod 16.

³⁶⁵ Nálezu Ústavního soudu ze dne 7. dubna 2015, sp. zn. I.ÚS 1599/13, bod 27.

³⁶⁶ Ústavní soud se např. v nálezu ze dne 27. září 2016, sp. zn. IV.ÚS 3183/15 zabýval odškodněním za nezákonné trestní stíhání a povinností státu odčinit veškeré duševní útrapy poškozeného, ať se jedná o ztrátu prestiže, narušení rodinných a sociálních vazeb, zdravotní potíže, omezení pracovních příležitostí, dobu trestního řízení, i řízení následných.

k orgánům veřejné moci přezkoumávat jejich postupy z hlediska jejich ústavnosti, nikoli zákonnosti či dokonce jiných hledisek.³⁶⁷ Rovněž v ústavním soudnictví se tak projevuje zásada subsidiarity této formy soudní ochrany a zachování zásady minimalizace zásahů do rozhodovací činnosti jiných orgánů veřejné moci.

Pokud osoba nečinností správního orgánu dotčená vyčerpá všechny procesní prostředky k ochraně svého práva, které jí zákon poskytuje³⁶⁸, může podat ústavní stížnost k Ústavnímu soudu, v níž bude tvrdit porušení ústavně garantovaného práva na projednání věci bez zbytečných průtahů, popř. v přiměřené lhůtě, ze strany správního orgánu.³⁶⁹ Zákonná lhůta pro podání ústavní stížnosti je dva měsíce od doručení rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který zákon stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje. Jestliže zákon procesní prostředek k ochraně práva stěžovateli neposkytuje, lze podat ústavní stížnost ve lhůtě dva měsíce ode dne, kdy se stěžovatel o zásahu orgánu veřejné moci do jeho ústavně zaručených základních práv nebo svobod dozvěděl, nejpozději však do jednoho roku ode dne, kdy k takovému zásahu došlo. Zmeškání lhůty k podání ústavní stížnosti nelze prominout.

Pokud Ústavní soud svým nálezem ústavní stížnosti fyzické nebo právnické osoby vyhoví, příslušnému orgánu veřejné moci zakáže, aby v porušování práva pokračoval. Protože se jedná právě o nečinnost, není využitelné oprávnění Ústavního soudu přikázat obnovení stavu před porušením, neboť to reálně nepřipadá v úvahu.³⁷⁰ Ústavní soud také může orgánu veřejné moci uložit, aby v průtazích nepokračoval a urychleně jednal, nicméně není oprávněn stanovit konkrétní lhůtu. V případě vyhovění návrhu na prohlášení průtahů v řízení Ústavní soud zpočátku svoje autoritativní konstatování nečinnosti deklaroval v odůvodnění nálezu, později

³⁶⁷ ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost*. 3. aktualizované a přepracované vydání, Praha: Linde Praha, 2005, s. 136.

³⁶⁸ § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu za takový prostředek nepovažuje mimořádný opravný prostředek, který orgán, jenž o něm rozhoduje, může odmítnout jako nepřipustný z důvodů závisejících na jeho uvážení.

³⁶⁹ Prolomením principu subsidiarity řízení o ústavních stížnostech je povinnost Ústavního soudu neodmítnout ústavní stížnost v případě nesplnění podmínky vyčerpání všech prostředků k ochraně stěžovatelova práva, jestliže stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele a byla podána do jednoho roku ode dne, kdy ke skutečnosti, která je předmětem ústavní stížnosti, došlo, nebo v řízení o podaném opravném prostředku dochází ke značným průtahům, z nichž stěžovateli vzniká nebo může vzniknout vážná a neodvratitelná újma. Srov. § 75 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Blíže komentář k tomuto ustanovení in FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001, s. 327 – 355. Dále také ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost*. 3. aktualizované a přepracované vydání, Praha: Linde Praha, 2005, s. 134 - 142.

³⁷⁰ Srov. § 82 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

však tento závěr začal řadit do výroku nálezu.³⁷¹ Pokud je ústavní stížnost podávána až pro skončení řízení, tedy proti konečnému rozhodnutí, lze argumentovat tím, že průtahy v řízení měly vliv i na ústavnost takového rozhodnutí. Pokud byl Ústavní soud žádán o zrušení pravomocných rozhodnutí pouze z důvodu porušení práva na projednání věci bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 Listiny), judikoval dosud konstantně, že samotné průtahy v řízení nejsou důvodem zrušujícího nálezu. Ten by bylo možné vydat pouze tehdy, jestliže průtahy v řízení ovlivnily nedodržení dalších ústavních principů řádného procesu nebo aplikaci hmotných ústavních práv.³⁷² Myslím si, že tento závěr Ústavního soudu je správný, neboť zrušit pouze z důvodů průtahů v řízení konečně vydané rozhodnutí by popřelo smysl prostředků na ochranu proti nečinnosti.

Nevyčerpal-li stěžovatel před podáním ústavní stížnosti všechny zákonné prostředky, musí být ústavní stížnost brojící proti průtahům v řízení a jeho nepřiměřené délce odmítnuta jako nepřipustná podle § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Judikatura Ústavního soudu pojem „prostředek“ dle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu interpretuje extenzivně tak, že tímto prostředkem je míněn jakýkoli prostředek, nejen čistě procesně chápaný (řádný či mimořádný) opravný prostředek v rámci konkrétního řízení, nýbrž jakýkoli prostředek v širším kontextu právního řádu jako celku.³⁷³ S ohledem na tuto interpretaci je třeba mezi prostředky, které má stěžovatel před podáním ústavní stížnosti využít, zařadit:

- prostředek k přijetí opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu nebo podle zvláštního zákona,
- žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nebo žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu podle soudního řádu správního,
- kasační stížnost proti rozhodnutím krajských soudů v nečinnostních nebo zásahových žalobách podle soudního řádu správního,
- uplatnění nároku na náhradu škody a/nebo nemajetkové újmy u správního úřadu podle § 6 OdpŠ,

³⁷¹ POTĚŠIL, ŠIMÍČEK a kol.: *Soudní řád správní ...*, s. 750. Srov. nález Ústavního soudu ze dne 4. srpna 2004, sp. zn. I. ÚS 296/04.

³⁷² Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. října 1997, sp. zn. III. ÚS 355/97. Obdobně se vyjádřil Ústavní soud též např. v nálezu ze dne 12. února 1997, sp. zn. IV. ÚS 215/96, v nálezu ze dne 14. září 2004, sp. zn. IV. ÚS 628/03 a v nálezu ze dne 12. července 2006, sp. zn. IV. ÚS 208/04.

³⁷³ Viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 13. ledna 2006, sp. zn. II. ÚS 722/05, usnesení Ústavního soudu ze dne 4. září 2006, sp. zn. I. ÚS 575/06, usnesení Ústavního soudu ze dne 3. května 2007, sp. zn. II. ÚS 1036/07 a nález Ústavního soudu ze dne 8. ledna 2009, sp. zn. II. ÚS 1009/08, dostupné na <nalus.usoud.cz>.

- žalobu o náhradu škody a/nebo nemajetkové újmy u civilního soudu, jakož i všechny procesní prostředky uplatnitelné v občanskoprávním řízení takovou žalobou zahájeném,³⁷⁴
- návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu podle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.³⁷⁵

Uplatnění návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu je specifickým prostředkem ochrany proti průtahům v soudním řízení zavedeným novelizací zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, s účinností od 1. 7. 2004.³⁷⁶ Po jeho vyčerpání může ústavní stížnost směřovat proti průtahům v řízení před soudy, které se nečinností orgánů veřejné správy mohou zabývat jak v rámci správněprávní, tak civilněprávní soudní pravomoci. Samotné provedení úkonu, jehož se účastník řízení domáhal postupem dle § 174a zákona o soudech a soudcích, však dle judikatury Ústavního soudu bez dalšího neznamená ukončení průtahů v řízení.³⁷⁷

K otázce přípustnosti ústavní stížnosti proti průtahům v soudním řízení se vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 7. srpna 2007, sp. zn. IV.ÚS 391/07. V něm Ústavní soud dospěl k závěru o své nepřislušnosti k vyslovení existence průtahů a porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě podle čl. 38 odst. 2 Listiny v pravomocně ukončeném řízení. Ústavní stížnost stěžovatele, který se již domohl rozhodnutí své věci, je dle výkladu Ústavního soudu nepřipustná, neboť vyslovení neodůvodněných průtahů v takovémto případě náleží obecnému soudu rozhodujícímu o náhradě škody, případně o přiměřeném zadostiučinění, za nesprávný úřední postup spočívající v porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě podle § 13 odst. 1 OdpŠ.

Ústavní soud zastává ustálený právní názor, že nečinnost správních orgánů představuje formu zásahu do ústavně zaručených základních práv a svobod. Nečinnost či průtahy při výkonu veřejné moci nelze v demokratickém právním státě tolerovat, neboť tím dochází k výraznému oslabení principu právní jistoty a důvěry občanů v právo. Podle názoru Ústavního soudu nelze průtahy a nečinnost ničím omluvit a ospravedlnit a především na občany nelze v žádném případě přenášet

³⁷⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 7. srpna 2007, sp. zn. IV. ÚS 391/07, bod 14.

³⁷⁵ Např. usnesení Ústavního soudu ze dne 23. srpna 2004, sp. zn. I. ÚS 506/04, usnesení Ústavního soudu ze dne 16. listopadu 2004, sp. zn. IV. ÚS 367/04, usnesení Ústavního soudu ze dne 4. září 2006, sp. zn. I. ÚS 575/06.

³⁷⁶ § 174a lze aplikovat od 1. 7. 2004, kdy nabyl účinnosti zákon č. 192/2003 Sb., který novelizoval zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích).

³⁷⁷ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 26. května 2005, sp. zn. II. ÚS 1/05.

technicko organizační problémy státních orgánů, zejména má-li to za následek porušení jejich základních ústavních práv.³⁷⁸

V obecné rovině svůj názor na porušení práva na přiměřenou délku řízení neúměrně dlouhým soudním řízením Ústavní soud vyjádřil zejména v následujících rozhodnutích.

V nálezu ze dne 14. září 1994, sp. zn. IV. ÚS 55/94 Ústavní soud uvádí, že je věcí státu, aby organizoval své soudnictví tak, aby principy soudnictví zakotvené v Listině a Úmluvě byly respektovány. Případné nedostatky v tomto směru nemohou jít k tíži občanů, kteří od soudu právem očekávají poskytnutí soudní ochrany v přiměřené době. Tento jasný závěr Ústavní soud ve své judikatuře potvrzuje a blíže rozvádí např. v nálezu ze dne 4. srpna 2004, sp. zn. I. ÚS 296/04, z nějž cituji: *„Pro posuzování průtahů v řízení a nepřiměřené délky řízení není rozhodující, zda jsou případné průtahy způsobovány subjektivním faktorem stojícím na straně obecného soudu (tedy například liknavým jednáním rozhodujícího soudce) či objektivním faktorem spočívajícím v množství napadlých věcí, v právní úpravě organizace soudnictví či v nedostatečném administrativním a technickém zázemí obecných soudů. Podle Ústavního soudu je to státní moc jako celek bez ohledu na její dělení do jednotlivých složek, která má jednotlivci garantovat ochranu jeho práv, přičemž nezbytným atributem takové ochrany je také její včasnost.“* Rovněž v nálezu ze dne 3. února 2005, sp. zn. III. ÚS 124/04 Ústavní soud uvádí, že skutečnost, že délku soudního řízení ovlivnily jak subjektivní faktory (tj. konkrétně neschopnost soudů rozhodnout urychleně o procesních otázkách a následně i o meritu věci), tak velkou měrou faktory objektivní (jako je onemocnění soudců či jejich přetíženost), nemůže dle konstantní judikatury Ústavního soudu ospravedlnit, že nebylo rozhodnuto v přiměřené lhůtě, neboť je věcí státu, aby organizoval své soudnictví tak, aby principy zakotvené v Listině byly respektovány. Případné nedostatky v daném ohledu nemohou jít k tíži těch, kteří od soudu právem očekávají včasnou ochranu svých

³⁷⁸ Např. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. ledna 1999, sp. zn. I. ÚS 209/98, nálezy Ústavního soudu ze dne 10. listopadu 1998, sp. zn. IV. ÚS 358/98, nálezy Ústavního soudu ze dne 26. května 2006, sp. zn. II. ÚS 1/05.

práv.³⁷⁹ Ani další potíže jako nedostatečný stav personálu nebo aplikace nové právní úpravy neuznává Ústavní soud jako omluvu průtahů v řízení.³⁸⁰

Ústavní stížnost na průtahy ve správním řízení zůstává specifickým prostředkem právní ochrany před nečinností veřejné správy, která je zásahem orgánu veřejné moci do ústavně garantovaných práv a svobod fyzických a právnických osob. Subsidiarita ústavní stížnosti ve vztahu k dalším prostředkům ochrany práv nečinností veřejné správy dotčených osob značně omezuje její využití. Je třeba zdůraznit, že počet ústavních stížností na průtahy v řízení výrazně poklesl právě po zavedení nových preventivních a kompenzačních prostředků proti průtahům do českého právního řádu.³⁸¹ Ústavní soud se nečinností veřejné správy v rámci svých pravomocí přesto zabývá, a to právě v rámci řízení o ústavních stížnostech. Z okruhu těchto věcí vybírá několik jeho rozhodnutí, která mají význam zejména z pohledu ústavně konformního výkladu pojmu nečinnosti správních orgánů.

Nálezem ze dne 4. července 2001, sp. zn. II. ÚS 225/01 Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti fyzické osoby proti postupu České správy sociálního zabezpečení, spočívající v nečinnosti v řízení o žádosti stěžovatele o přiznání starobního důchodu. Dospěl přitom k tomu, že skutečnost, že správní orgán po dobu více jak 9 měsíců neučinil v řízení žádný úkon, jednoznačně dokládá, že nepostupoval tak, aby věc byla vyřízena bez zbytečných průtahů, což zakládá porušení čl. 38 odst. 2 Listiny. Proto ústavní stížnosti vyhověl a České správě sociálního zabezpečení uložil, aby nepokračovala v průtazích v probíhajícím správním řízení a neprodleně v této věci jednala.

Otázkou omezení vlastnického práva v důsledku nepřiměřeně dlouhého vkladového řízení a odpovědností státu za tím vzniklou škodu se Ústavní soud zabýval v nálezu ze dne 24. července 2014, sp. zn. I. ÚS 1744/12. V posuzovaném případě se stěžovatel vůči státu domáhal náhrady škody, která mu měla vzniknout tím, že v řádné zákonné lhůtě nebylo rozhodnuto o povolení vkladu jeho vlastnického

³⁷⁹ Obdobně dle nálezu Ústavního soudu ze dne 26. května 2005, sp. zn. II. ÚS 1/05 není při posuzování průtahů v řízení a nepřiměřené délky řízení rozhodující, zda jsou způsobeny subjektivním faktorem stojícím na straně obecného soudu, resp. rozhodujícího soudce, nebo objektivním faktorem, jenž zahrnuje celkovou úpravu organizace soudnictví.

³⁸⁰ Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 22. března 1995, sp. zn. IV. ÚS 173/94 a nálezy Ústavního soudu ze dne 8. března 2010, sp. zn. I. ÚS 2859/09.

³⁸¹ Nejsilnějším impulsem k jejich zavedení bylo naplňování mezinárodních závazků České republiky pod jurisdikcí Evropského soudu pro lidská práva.

práva k nemovitosti do katastru nemovitostí. Vkladové řízení trvalo od ledna 1999 do září 2006, tedy déle než sedm let, a po celou tuto dobu stěžovatel nemohl vykonávat své vlastnické právo, které bylo, s právními účinky k 25. 1. 1999, konstituováno rozhodnutím příslušného katastrálního úřadu o povolení vkladu ze dne 4. 9. 2006. Stěžovatel požadoval ušlé nájemné za uvedenou dobu, avšak obecné soudy část jeho nároku z důvodu jeho promlčení neuznaly. Závěr obecných soudů o promlčení považoval stěžovatel za nesprávný a neopodstatněný a ústavní stížností se domáhal zrušení specifikovaných rozhodnutí obecných soudů z důvodu porušení svého základního práva zaručeného čl. 36 odst. 3 Listiny. Ústavní soud uvedl, že při uplatňování nároku na náhradu škody vůči státu (veřejné moci) podle OdpŠ platí, že promlčecí doba běží ode dne, kdy se poškozený dozví o škodě a o tom, kdo za ni odpovídá. *„Pokud škoda spočívá v nemožnosti realizovat vlastnické právo poškozeného (například v důsledku příliš dlouhého vkladového řízení), nemůže promlčecí doba začít běžet dříve, než je vlastnické právo poškozeného vůbec konstituováno, a než se tedy poškozený o existenci svého vlastnického práva vůbec dozví. Jiný závěr obecného soudu vede k porušení základního práva poškozeného na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem, zaručeného čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.“* Akceptací námítky promlčení, aniž by v dané věci byly splněny zákonné předpoklady promlčení, obecné soudy svá rozhodnutí zatížily extrémním nesouladem mezi učiněnými právními závěry a vykonanými skutkovými zjištěními, z nichž ony právní závěry nijak nevyplývají. Tím se obecné soudy ve stěžovatelově případě dopustily nepřípustné svévole, zakládající porušení práva na spravedlivý proces.³⁸² Z uvedených důvodů Ústavní soud ústavní stížnosti stěžovatele vyhověl a napadená rozhodnutí obecných soudů v relevantním rozsahu zrušil.

Odpovědností za nečinnost státního orgánu se věnoval náleží Ústavního soudu ze dne 7. října 2008, sp. zn. II. ÚS 99/07, kterým Ústavní soud zrušil ústavní stížností napadané rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě z důvodu porušení čl. 2 odst. 2 Listiny (zákaz libovůle) a základních práv stěžovatele zakotvených v čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny. V uvedené věci se stěžovatel bránil proti nečinnosti pozemkového úřadu podáním žaloby na náhradu škody proti České republice -

³⁸² Nález Ústavního soudu ze dne 24. července 2014, sp. zn. I. ÚS 1744/12, bod 22.

Ministerstvu zemědělství, spočívající ve ztrátě na zisku ze smlouvy o dílo, k jejímuž naplnění neobdržel od příslušného pozemkového úřadu ve stanovených lhůtách potřebné podklady. Podstatou ústavní stížnosti bylo posouzení otázky, zda předmětný nárok stěžovatele na náhradu škody má být posouzen jako vztah soukromoprávní (obchodně závazkový) či vztah vzniklý z titulu nároku na náhradu škody podle § 13 OdpŠ, způsobený nečinností pozemkového úřadu. Soudy dospěly k závěru, že se jedná o vztah soukromoprávní (obchodně závazkový), který vznikl uzavřením smlouvy o dílo na základě obchodního zákoníku. Ústavní soud zastává názor, že tento právní závěr neodpovídá provedeným důkazům obsaženým ve spise obecných soudů a z nich učiněným skutkovým zjištěním, jejich postup hodnotí jako výkon ústavně zakázané libovůle, a tedy rozporný s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který má za následek porušení stěžovatelova práva na spravedlivý proces. Odpovědnost státu je v tomto případě dle Ústavního soudu třeba jednoznačně posuzovat podle OdpŠ: *„Pokud byl pozemkový úřad jako orgán státní správy podle zákona povinen vykonat určité úkony a svou nečinností neumožnil stěžovateli, aby mohl včas a řádně splnit své závazky vyplývající ze smlouvy o dílo, je odpovědný za škodu vzniklou nečinností podle § 13 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.“*

Po zavedení možnosti kompenzace nemateriální újmy, způsobené průtahy v řízení na základě zákona č. 160/2006 Sb. se role Ústavního soudu v podstatě omezila na korigování výkladů ustanovení týkajících se kritérií a výše přiměřeného zadostiučinění ze strany obecných soudů, a to zejména ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva.³⁸³

V nálezu ze dne 14. srpna 2007, sp. zn. IV. ÚS 696/06 Ústavní soud zdůraznil, že zákonem č. 160/2006 Sb., novelizujícím OdpŠ, stát jednoznačně přiznal odpovědnost a nárok na náhradu škody i za nesprávný úřední postup spočívající v průtazích v řízení. V uvedené věci stěžovatel požadoval náhradu škodu za nesprávný úřední postup České správy sociálního zabezpečení. Stěžovatel podal žádost o přiznání starobního důchodu, přičemž správní řízení bylo ukončeno vydáním rozhodnutí o přiznání starobního důchodu až po 21 měsících od jeho

³⁸³ POSPÍŠIL, Ivo. Právo na přiměřenou délku řízení v judikatuře Ústavního soudu. In KADEČKA, Stanislav, KLIKOVÁ, Alena, VALACHOVÁ, Kateřina, GLOTZMANN, Filip. (eds.): *Nečinnost ve veřejné správě. Sborník z mezinárodní konference*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer ČR, a.s., 2012, s. 25.

zahájení. Ačkoli průtahy byly správním orgánem uznány, nebyly nijak kompenzovány, proto se stěžovatel obrátil na soud a žádal odškodnění za nesprávný úřední postup. Soud prvního stupně žalobě vyhověl, odvolací soud však žalobu zamítl. V řízení o ústavní stížnosti stěžovatel navrhl zrušení rozsudku odvolacího soudu z důvodu porušení práva na náhradu škody zaručeného čl. 36 odst. 3 Listiny. Ústavní soud dal stěžovateli za pravdu a jím napadené rozhodnutí jako protiústavní zrušil. Dospěl přitom k tomuto závěru: „*Stát považuje za nezbytné nahradit škodu, která vznikla nesprávným úředním postupem, jímž je i vydání rozhodnutí po uplynutí zákonné lhůty. Každému, kdo je takovým postupem dotčen, právo na náhradu škody přiznává. Omezení vlastnického práva, tedy i nevyplacení nárokované a později přiznané platby, není možné bez náhrady.*“³⁸⁴

Určité shrnutí pravidel pro uplatnění hledisek stanovených ve „výkladovém“ stanovisku Nejvyššího soudu³⁸⁵ Ústavní soud provedl ve svém nálezu ze dne 7. dubna 2015, sp. zn. I. ÚS 1599/13. Uvedl v něm, že stanovisko kolegia Nejvyššího soudu, které má za cíl sjednocovat judikaturu a poskytovat obecným soudům jakýsi návod při určování výše přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu, nezbavuje obecné soudy povinnosti posuzovat každý případ individuálně a v závislosti na něm stanovit odpovídající výši zadostiučinění, příp. i výrazně mimo rozpětí, které v obecné rovině stanovil Nejvyšší soud, a tuto výši řádně odůvodnit. Za významnou okolnost při stanovení základní částky je považována jednak celková doba posuzovaného řízení, avšak v souladu s judikaturou ESLP také skutečnost, že samotné kompenzační řízení je nepřiměřeně dlouhé.³⁸⁶

V nálezu ze dne 9. prosince 2010, sp. zn. II. ÚS 1320/10 Ústavní soud zdůrazňuje povinnost soudu při rozhodování o výši přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu dle § 31a odst. 3 OdpŠ přihlížet také ke kritériím stanoveným v judikatuře ESLP. V posuzovaném případě se stěžovatelka vůči státu domáhala náhrady škody za průtahy ve správním řízení, vedeném Všeobecnou zdravotní pojišťovnou, kdy rozhodnutí o odvolání obdržela více než po třech letech od zahájení odvolacího řízení. Stěžovatelka podala žalobou proti České republice – Ministerstvu zdravotnictví, již se domáhala přiměřeného zadostiučinění ve výši 45.000 Kč (15.000 Kč za každý rok průtahů) za vzniklou nemajetkovou újmu. Obecné soudy

³⁸⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 14. srpna 2007, sp. zn. IV. ÚS 696/06.

³⁸⁵ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. dubna 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010.

³⁸⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 7. dubna 2015, sp. zn. I. ÚS 1599/13, bod 33.

stěžovatelce přiznaly zadostiučinění pouze ve výši 15.000 Kč. Stěžovatelka nesouhlasila s výší přiznaného zadostiučinění s odvoláním na částky, které jako náhradu tzv. morální újmy v případě průtahů v řízení přiznává ESLP, tj. 1.000 až 1.500 euro za každý rok trvání předmětného řízení. Ústavní soud neshledal ústavní stížnost jako důvodnou a proti jí zamítl. Při rozhodování o výši přiměřeného zadostiučinění jsou soudy povinny dbát, aby částky, které jsou na vnitrostátní úrovni přiznány, nebyly zjevně nepřiměřené částkám obvykle přiznávaným ESLP. Ústavní soud zjistil, že v uvedeném případě obecný soud při stanovení výše zadostiučinění vycházel z kritérií stanovených v judikatuře ESLP³⁸⁷ a své závěry řádně odůvodnil. Ústavní soud dále zdůraznil, že skutečnost, že obecné soudy nepřiznaly spravedlivé zadostiučinění v „paušální“ výši vyplývající z judikatury ESLP odpovídající částce 1.000 až 1.500 eur za každý rok průtahů řízení, nezakládá porušení ústavnosti.

Povinností náležitého odůvodnění rozhodnutí o (ne)přiznání zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou průtahy v řízení se Ústavní soud zabýval v nálezu ze dne 23. dubna 2015, sp. zn. III. ÚS 197/15, jimž vyhověl ústavní stížnosti a zrušil napadená rozhodnutí obecných soudů pro rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny. Stěžovatelka se žalobou domáhala přiměřeného zadostiučinění v penězích za průtahy a neúměrnou délku řízení o její žádosti o povolení k trvalému pobytu. Obecné soudy však dospěly k závěru, že odpovídající satisfakcí za nesprávný úřední postup je konstatování porušení práva, neboť zde nebyly dány výjimečné okolnosti, resp. průtahy nebyly tak významné. Ústavní soud vyhodnotil, že při posouzení odpovídající formy přiměřeného zadostiučinění obecné soudy zcela odhlédly od ustálené judikatury Nejvyššího soudu a rozhodovací praxe ESLP, která v případě nepřiměřené délky řízení vychází ze zásady, že k nepřiznání finančního zadostiučinění by mělo být přistupováno jen za zcela výjimečných okolností.³⁸⁸ Závěr obecných soudů, že konstatování porušení práva bylo v projednávané věci pro stěžovatelku odpovídající satisfakcí, nemělo oporu v hodnocení konkrétních skutkových okolností případu ani nebylo náležitě odůvodněno, proto Ústavní soud shledal, že došlo k porušení práva stěžovatelky na spravedlivý proces dle čl. 36 odst.

³⁸⁷ Těmito kritérii jsou zejména význam předmětu řízení pro stěžovatele, počet stupňů soudní soustavy, ve kterých věc byla projednávána, chování stěžovatele a životní úroveň v dané zemi.

³⁸⁸ Srov. např. rozhodnutí ESLP ze dne 3. března 2015 ve věci Kudlička proti České republice, stížnost č. 21588/12, ve kterém Senát páté sekce ESLP dospěl jednomyslně k závěru, že stížnost je nepřijatelná pro nedostatek podstatné újmy na straně stěžovatele ve věci týkající se přiměřenosti délky majetkového sporu o částku 6 173 Kč.

1 Listiny z důvodu nepřezkoumatelnosti napadených rozhodnutí. Z těchto důvodů Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl a napadené rozsudky zrušil.³⁸⁹

3.5 Dílčí závěr

Soudní ochrana proti nečinnosti je poskytována zejména na základě žalob ve správním soudnictví. Žaloba na ochranu proti nečinnosti nedopadá na všechny případy nečinnosti správního orgánu, proto soudní praxe připustila, aby některé další případy nečinnosti správních orgánů mohly být soudem projednány na základě tzv. zásahových žalob. Tento výklad Nejvyššího správního soudu považuji za krok správným směrem, neboť znamená posílení právní jistoty osob, do jejichž veřejných subjektivních práv nečinnost správního orgánu v konkrétních případech zasahuje. Za problematický považuji závěr správních soudů k nemožnosti úspěšného podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, pokud právní úprava nezakládá hmotněprávní nárok na vydání meritorního rozhodnutí nebo osvědčení ze strany správního orgánu. Řada správních řízení je zahajována výlučně z moci úřední a osobám v pozici budoucích účastníků řízení není garantováno právo domoci se zahájení správního řízení ani uvnitř veřejné správy, ani ve správní soudnictví prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti. Nečinnost správního orgánu v daném případě spočívá v tom, že měl zahájit řízení z moci úřední, takové řízení však nezahájil, ačkoliv věděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení. Myslím si, že nezahájení správního řízení z moci úřední v těchto případech je nezákonným postupem, spočívajícím v překročení zákonem stanovených mezí správního uvážení, ne-li přímo jeho zneužití. Řešením by mohla být změna právního názoru v judikatuře správních soudů a připuštění širší možnosti využití tzv. zásahových žalob i na případy nečinnosti ve formě nezákonného nezahájení správního řízení z moci úřední.

Nevýhodou je neprosaditelnost soudních rozhodnutí, vydaných v řízení o žalobě proti nečinnosti, případně o žalobě proti nezákonnému zásahu správního orgánu. Právní úprava v s. ř. s. neumožňuje správnímu soudu kontrolu splnění uložené

³⁸⁹ Z nálezu Ústavního soudu ze dne 23. dubna 2015, sp. zn. III. ÚS 197/15 cituji: *Z rozhodnutí o nároku na přiznání přiměřeného zadostiučinění podle § 31a zákona 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 zákona č. 160/2006 Sb., musí být zřejmé, jak byly hodnoceny konkrétní okolnosti případu, a to bez ohledu na formu přiznaného zadostiučinění (morální satisfakce či finanční kompenzace). Závěr o tom, že morální satisfakce (konstatování porušení práva, eventuálně omluva) představuje ekvivalentní náhradu vzniklé nehmotné újmy, musí být založen na reflexi judikатурních pravidel nejvyšších soudů pro přiznávání této formy přiměřeného zadostiučinění.*

povinnosti ve stanovené lhůtě žalovaným správním orgánem. Myslím si, že vhodným řešením pro případ nerespektování rozhodnutí soudu by se mohlo stát zavedení možnosti opatření ve formě uložení pokuty správnímu orgánu správním soudem, která má povahu nepřímého donucení.³⁹⁰

Civilním soudům náleží pravomoc rozhodovat v tzv. kompenzačních řízeních o nárocích vůči státu či územním samosprávným celkům, odpovědným za škodu způsobenou správními orgány jako orgány veřejné moci jejich nečinnostmi, která je považovaná za nesprávný úřední postup. Za stěžejní změnu právní úpravy považuji zavedení možnosti poskytovat přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu, způsobenou průtahy v řízení. Judikatura k nečinnosti správních orgánů jako nesprávnému úřednímu postupu je různorodá, proto jsem se snažila upozornit na ta soudní rozhodnutí, která považuji za nejdůležitější.

Ústavní soud se případy nečinnosti správních orgánů již nezabývá tak často, jako tomu bylo před reformou správního soudnictví a zavedením žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Judikatura Ústavního soudu považuje nečinnost orgánu veřejné moci za zásah do ústavně garantovaného práva na přiměřenou délku řízení. Zákon však Ústavnímu soudu neumožňuje přiznání jiné satisfakce, nežli je vyslovení závěru, že toto právo bylo porušeno, přičemž samotná tato skutečnost nemůže být důvodem pro zrušení napadených rozhodnutí. Počet ústavních stížností na průtahy v řízení se dále snížil po zavedení nových preventivních a kompenzačních prostředků proti průtahům, které si vyžádalo naplňování mezinárodních závazků České republiky a zejména judikatura ESLP ve věcech stížností na porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy a průtahy v řízeních proti České republice.

V úvodu jsem se rozhodla zkoumat hypotézu č. 2 ve znění: „Judikatura českých soudů ve věcech ochrany proti nečinnosti orgánů veřejné správy má pro správní praxi zásadní význam.“ Po zhodnocení teoretických poznatků a závěrů plynoucích ze soudních rozhodnutí mohu shrnout, že vliv soudní judikatury ve věcech ochrany před nečinnostmi veřejné správy na správní praxi je zcela zásadní. Vybraná judikatura zejména vrcholných soudních instancí a judikatura Ústavního soudu tvoří tzv. judikatorní prameny správního práva. Ty plní funkci nejen interpretační a sjednocující, ale lze u nich hovořit o zavádění jistých prvků „precedentnosti“ s širším dosahem na správní praxi nad rámec soudem projednávané právní věci.

³⁹⁰ Institut pokuty pro případ nerespektování rozhodnutí soudu je zakotven např. v právní úpravě správního soudnictví na Slovensku a v Polsku. Blíže viz kapitola 6 této práce.

4. Evropské aspekty ochrany před nečinností veřejné správy

4.1 Právo na přiměřenou délku řízení v právu EU

S vývojem evropské integrace dochází i k prohlubování spolupráce členských států v oblasti veřejné správy a veřejné politiky a k postupnému formování evropské veřejné sféry.³⁹¹ V souladu s procesem europeizace je přijímána unijní a komunitární legislativa, která je poté aplikována národními orgány. Ústavní rámec aplikace práva Evropské unie orgány veřejné moci v České republice je dán zejména ustanovením čl. 10 Ústavy ČR. Primární právo EU (zakládací smlouvy) má na základě čl. 10 Ústavy ČR bezprostřední použitelnost (pokud jde o ustanovení self executing) a aplikační přednost vůči zákonům platným v ČR. Výklad primárního práva je svěřen do pravomoci Soudního dvora EU, jehož úkolem je zajistit jeho jednotnost na území všech členských států.³⁹² Vztahem vnitrostátního práva a práva mezinárodních organizací se Ústava ČR přímo nezabývá, proto je třeba vycházet z jejího čl. 1 odst. 2, čl. 10 a čl. 10a. Sekundární právo má podle unijního práva aplikační přednost vůči všemu právu členských států stanovenému v zakládací smlouvě, za podmínky, že bylo vydáno uvnitř rámce potenciálu svěřených pravomocí. Orgány členských států nemohou rozhodovat o interpretaci sekundárního práva, a to ani v případě, že je sekundární právo formálně transponováno (popř. jinak implementováno) vnitrostátním zákonem. Pravomoc interpretace sekundárního práva je prostřednictvím řízení o prejudiciální otázce svěřena Soudnímu dvoru EU.³⁹³

Ke vztahu unijního práva a českého vnitrostátního práva se ve své judikatuře několikrát vyjádřil Ústavní soud. Při kontrole norem implementujících unijní právo Ústavní soud v nálezu ze dne 3. května 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04 (č. 434/2006 Sb.), týkajícím se posuzování novely trestního řádu, zavádějící evropský zatýkací rozkaz, vytvořil doktrínu vstřícnou vůči právu primárnímu, sekundárnímu i judikatuře EU, podle které je ČR povinna národní právní předpisy, včetně ústavních zákonů, vykládat eurokonformně, aby nedošlo ke kolizi právních řádů.³⁹⁴ Soudní judikatura

³⁹¹ Blíže např. DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra a kol. *Europeizace veřejné sféry*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010.

³⁹² SYLLOVÁ, Jindřiška in SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír/SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 145.

³⁹³ Tamtéž, s. 146.

³⁹⁴ V nálezu ze dne 16. ledna 2007, sp. zn. Pl. ÚS č. 36/05 (č. 57/2007 Sb., č. 8/2007 Sb. ÚS, sv. 44) ve věci tzv. lékové vyhlášky Ústavní soud konstatuje, že rozpor vnitrostátního ustanovení s právem EU nemůže být sám o sobě důvodem k jeho derogaci. Zároveň však zdůraznil, že při interpretaci

ostatně reagovala na nutnost vnímání pramenů evropského práva a „prozařování“ jeho hodnot do českého práva již v období příprav na vstup ČR do EU.³⁹⁵

Role Ústavního soudu jako soudního orgánu kontroly ústavnosti je klíčová i při realizaci pravomoci založené čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR, spočívající v preventivní kontrole ústavnosti tzv. prezidentských smluv.³⁹⁶ Prozatím Ústavní soud přijal dvě meritorní rozhodnutí ve věci Lisabonské smlouvy, v nichž dospěl k závěru, že daná smlouva není v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.³⁹⁷

Jako klíčová pro každodenní správní praxi se jeví otázka, v jakém rozsahu mají orgány veřejné správy samostatně aplikovat unijní právo. Judikatura Soudního dvora EU postupně vztáhla většinu základních principů vnitrostátního působení unijního práva také na rozhodovací činnost správních orgánů. Zdůraznit je třeba především tři z nich:

- znalost a aplikaci unijního práva správním orgánem z úřední povinnosti;
- přednost a přímý účinek práva EU v řízení před správním orgánem;
- požadavek souladného výkladu (nepřímého účinku) v aplikační praxi správního orgánu.³⁹⁸

Praxe českých správních orgánů po přistoupení České republiky k Evropské unii byla a je různorodá. Je třeba uvést, že znalost unijního práva a jeho přednostní aplikace je standardem zejména u ústředních správních úřadů. Stále více však unijní právo proniká i to působnosti správních orgánů na úrovni územní správy. Orgány veřejné správy unijní právo využívají v odůvodněných svých rozhodnutích, obsáhlá judikatura Soudního dvora EU je v tomto směru rovněž využitelná. Unijním právem se správní orgány přímo zabývají buď k argumentační námitce účastníka řízení nebo

ústavního práva je třeba přihlížet i k předpisům komunitárního práva a judikatuře Evropského soudního dvora.

³⁹⁵ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 26. dubna 2006, sp. zn. Pl. ÚS 37/04, náleží Ústavního soudu ze dne 6. listopadu 2007, sp. zn. II. ÚS 3/06. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 29. září 2005, čj. 2 Afs 92/2005 uvedl: „I v případech, kdy se posuzují skutkové okolnosti, k nimž došlo před vstupem České republiky do Evropské unie, a rozhodným právem je právo tehdy účinné, je nutno ustanovení českého právního předpisu, přijatého nepochybně za účelem sblížení českého práva s právem Evropských společenství a majícího svůj předobraz v právní normě obsažené v právu Evropských společenství, vykládat konformně s touto normou...“

³⁹⁶ Podrobně se pravomocí založenou čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR a řízením o návrhu na zahájení řízení o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy ČR s ústavním pořádkem České republiky zabývá SLÁDEČEK, Vladimír in SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír/SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 973 -975.

³⁹⁷ Náleží Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb., č. 201/2008 Sb. ÚS, sv. 51) a náleží Ústavního soudu ze dne 3. listopadu 2009, sp. zn. Pl. ÚS č. 29/09 (č. 387/2009 Sb., č. 233/2009 Sb. ÚS, sv. 55).

³⁹⁸ Tamtéž, s. 486 - 487.

z vlastní vůle. Známý jsou i případy, kdy pro rozpor s unijním právem správní orgán neaplikoval český zákon. Institucionální osvojení evropského práva českými správními orgány a pravidel pro jeho vnitrostátní aplikaci je však dlouhodobým procesem.³⁹⁹

Při zkoumání prostředků ochrany před nečinností veřejné správy v právu EU je třeba uvést zejména právo na dobrou správu ze strany institucí a orgánů Evropské unie, jež v sobě zahrnuje více dílčích individuálních práv, včetně práva na rozhodnutí v přiměřené lhůtě. Toto právo je zakotveno v článku 41 Listiny základních práv Evropské unie.⁴⁰⁰ Článek 41 Listiny základních práv Evropské unie vychází ze skutečnosti, že Unie je právním společenstvím, jehož znaky jsou vymezeny v judikatuře Soudního dvora EU, která mj. zakotvila řádnou správu jako obecnou zásadu právní. Právu na dobrou správu odpovídá povinnost institucí a orgánů Evropské unie rozhodovat nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě. Normativní vyjádření dobré správy zahrnuje právo být slyšen dříve, než je přijato správní opatření s případnými nepříznivými důsledky, právo mít přístup ke spisu ve vlastní věci při dodržení oprávněných požadavků důvěrnosti a profesního i obchodního tajemství, jakož i právo na dostatečné odůvodnění rozhodnutí. Každý občan Unie a každá fyzická nebo právnická osoba bydlící v členském státě nebo mající zde registrované sídlo, mají právo na přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise, jakož i právo komunikovat s institucemi a úřady Evropské unie v kterémkoli úředním jazyce.⁴⁰¹ Také v případě nesprávného postupu institucí a orgánů Unie se mohou obracet na Evropského ombudsmana⁴⁰² s výjimkou případů, týkajících se rozhodovací pravomoci Soudního dvora EU.⁴⁰³ Institut evropského ombudsmana byl začleněn do práva ES již Maastrichtskou smlouvou, a dlouhodobě tak představuje zásadní způsob ochrany práv občanů EU.

³⁹⁹ TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo. 4. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 827.

⁴⁰⁰ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 111/2009 Sb. m. s., o sjednání Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství.

⁴⁰¹ HOFMANN, Herwig C. H., ROWE, Gerard C., TÜRK, Alexander H. *Administrative law and policy of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 157.

⁴⁰² Evropský ombudsman se zabývá špatnou správou (maladministration) v jednáních institucí a orgánů Unie. Nemůže být tedy chápán jako instituce nadřízená Veřejnému ochránci práv, resp. jako místo, které má řešit „opravné prostředky“ proti způsobu vyřízení podnětu Veřejným ochráncem práv. SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 43.

⁴⁰³ POMAHAČ, Richard. *Evropské správní právo*. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 8. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 767.

K prostředkům právní ochrany podle zakládacích smluv Evropské unie se řadí i žaloba na nečinnost orgánů Evropské unie, směřující proti porušení evropského práva, upravená v článku 265 Smlouvy o fungování EU. Postavení žalovaného subjektu má Evropský parlament, Evropská rada, Rada, Komise, Evropská centrální banka, jakož i jiné instituce EU. Evropské právo nepřipouští žalobu na plnění, tedy na vydání určitých právních aktů, nicméně prostřednictvím žaloby na nečinnost se lze domáhat určení, že v důsledku nečinnosti orgánu Unie došlo k porušení evropského práva.⁴⁰⁴ Předpokladem porušení evropského práva je, že z primárního nebo sekundárního práva vyplývá právní povinnost k vydání určitého právního aktu nebo opatření. Žalobu k Soudnímu dvoru EU může podat členský stát a orgán EU, ale také fyzické a právnické osoby. Členské státy a orgány EU jsou tzv. privilegovanými žalobci a předmětem jejich žaloby je protiprávní opomenutí vydání závazných i nezávazných doporučujících právních aktů, včetně opatření, jejichž dosah lze určit a předmět realizovat. Fyzické a právnické osoby mohou žalovat pouze tu nečinnost, která spočívá v nevydání právních aktů jim adresovaných, tedy zejména rozhodnutí.⁴⁰⁵ Podmínkou přípustnosti žaloby je, aby žalobce před podáním žaloby vyzval nečinný orgán Unie, aby jednal. Nevyjádří-li se tento orgán ve lhůtě dva měsíce od výzvy, lze během dvouměsíční lhůty podat žalobu na nečinnost.⁴⁰⁶ Vyhoví-li Soudní dvůr EU žalobě na nečinnost, stanoví, že žalovaný orgán porušil evropské právo tím, že opomněl konat. Soud vlastně vydá rozsudek na určení, není však oprávněn opomenutý právní akt sám vydat. Čl. 266 Smlouvy o fungování EU zavazuje orgán, jehož nečinnost byla Soudním dvorem EU prohlášena, k přijetí opatření vyplývajících z rozsudku. Nečinný orgán je tudíž nucen k jednání, neztrácí však právo určit, zda bude jednat v případě, že příslušná právní úprava mu dává prostor pro využití diskreční pravomoci.⁴⁰⁷

Na základě analýzy žalob na nečinnost a statistiky výsledků řízení o nich, které jsou dostupné v databázi judikatury Soudního dvora EU, lze konstatovat, že většinu

⁴⁰⁴ TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo. 4. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 380.

⁴⁰⁵ Srov. čl. 265 Smlouvy o fungování EU.

⁴⁰⁶ Pokud se dotčený orgán k výzvě vyjádří, a to i tak, že požadované rozhodnutí odmítne vydat nebo vydá jiný než požadovaný akt, nelze žalobu na nečinnost podat. Srov. např. usnesení Soudního dvora EU ze dne 9. července 2012 ve věci T-382/11 *Cristina Piguí v. Evropská komise*, usnesení Tribunálu ze dne 22. června 2015 ve věci T-690/13 *In vivo v. Evropská komise*, dostupné na <<http://www.curia.europa.eu>>.

⁴⁰⁷ Blíže k žalobě na nečinnost např. HOFMANN, Herwig C. H., ROWE, Gerard C., TÜRK, Alexander H. *Administrative law and policy of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 848 – 857.

žalob na nečinnost podávají tzv. neprivilegovaní žalobci, nicméně jejich úspěšnost je spíše výjimečná.⁴⁰⁸ Důvodem je zejména skutečnost, že jednotlivci se žalobou na nečinnost domáhají zahájení řízení příslušným orgánem EU v případě, že unijní právo nezakládá povinnost dané řízení zahájit.⁴⁰⁹ Druhým nejčastějším důvodem zamítnutí žaloby na nečinnost je, že neprivilegovaný žalobce neprokáže na věci právní zájem a přímé dotčení nečinností.⁴¹⁰

4.2 Právo EU v judikatuře správních soudů a Ústavního soudu ČR

Soudní dvůr EU zastává setrvale právní názor, že závazky plynoucími z unijního práva jsou vázány všechny orgány členského státu. S tímto názorem se ve své judikatuře ztotožňují české správní soudy i Ústavní soud ČR.

Pokud jde o judikaturu správních soudů, tato v relevantních věcech vždy svou argumentaci opírá o unijní právo a judikaturu Soudního dvora EU. Správní soudy mají pravomoc v pochybnostech o výkladu nebo platnosti práva Evropské unie předložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU a zjistit, zda výklad práva, který se v konkrétním případě chystají zaujmout, je správný.⁴¹¹ Povinnost obrátit se na Soudní dvůr EU není dána pouze za situace, kdy výklad práva Evropské unie ve svém kontextu nečiní problémy (*acte clair*) nebo kdy výkladová nejasnost již byla překonána judikaturou Soudního dvora (*acte éclairé*).⁴¹²

Správní soudy po správních orgánech vyžadují, aby se samostatně vypořádaly s prameny práva EU. Pokud tak neučiní, jejich rozhodnutí je nezákonné a k žalobě účastníka bude správním soudem zrušeno, stejně jako kdyby se správní orgán nevypořádal s ustanoveními českého zákona.⁴¹³ Při realizaci pravomoci správních

⁴⁰⁸ Dostupné na <<http://www.curia.europa.eu>>.

⁴⁰⁹ Např. usnesení Tribunálu ze dne 17. července 2015 ve věci T-365/15 *Giorgio Fidenato v. Evropská komise*, usnesení Tribunálu ze dne 24. června 2014 ve věci T-299/14 *AETP v. Evropská komise*, usnesení Tribunálu ze dne 25. června 2014 ve věci T-170/14 *dos Santos Patrício v. Evropská komise*, dostupné na <<http://www.curia.europa.eu>>.

⁴¹⁰ Např. usnesení Tribunálu ze dne 16. září 2015 ve věci T-619/14 *Bionorica SE v. Evropská komise*, usnesení Tribunálu ze dne 15. července 2011 ve věci T-246/11 *Kreff v. Evropská komise*. Žalobu na nečinnost soud shledal důvodnou a v rozsudku deklaroval protiprávní nečinnost Evropské komise, jíž zasáhla do práv žalobce např. ve věci *Yusef v. Komise* (srov. rozsudek Tribunálu ze dne 21. března 2014 ve věci T-306/10 *Hani El Sayyed Elsebai Yusef v. Evropská komise*) a ve věci *Pioneer Hi-Bred International v. Komise* (srov. rozsudek Tribunálu ze dne 26. září 2013 ve věci T-164/10 *Pioneer Hi-Bred International, Inc. v. Evropská komise*). Dostupné na <<http://www.curia.europa.eu>>.

⁴¹¹ K bližšímu vymezení řízení o předběžné otázce před Soudním dvorem EU srov. např. TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo. 4. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 386 - 392.

⁴¹² Dostupné na <<http://www.nssoud.cz/Informace-o-řízení-před-Soudním-dvorem/art/570?menu=271>>.

⁴¹³ BOBEK, Michal, BŘÍZA, Petr, KOMÁREK, Jan. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie. 1. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 509.

orgánů samostatně aplikovat unijní právo nicméně judikatura Nejvyššího správního soudu nabádá k přiměřenosti. S ohledem na vázanost správních orgánů zákonem a nezbytnost minimalizace zásahů do českého zákonného rámce při účinné realizaci unijních závazků České republiky by se proto správní orgány měly primárně pokusit o zajištění souladu výkladem. Pokud to není možné a správní orgán musí přikročit k neaplikaci ustanovení českého právního předpisu, pak by se tak mělo stát pouze v míře nezbytně nutné.⁴¹⁴

Konkrétní případy výkladu práva EU v judikatuře českých správních soudů jsou pestré, nejčastěji se týkají věcí azylových a daňových. Pro ilustraci možného postupu soudů ve správním soudnictví jsem vybrala tři případy. První z nich se týká povinnosti správního soudu zohlednit argumentaci účastníka řízení unijní judikaturou. Druhý se zabývá eurokonformním výkladem pramenů práva, upravujícím označování potravin, které řadíme do oblasti ochrany spotřebitele. Třetím případem je řízení týkající se svobody usazování a provozování autobusové městské dopravy, v němž nejednoznačný výklad práva EU byl rozhodován v řízení o předběžné otázce Soudním dvorem EU.

V prvním případě se k otázce zohlednění argumentace unijní judikaturou vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. srpna 2013, č.j. 5 Afs 83/2012.⁴¹⁵ Věc se týkala osvobození od DPH při vývozu telefonních karet na Slovensko a žalobce JET GROUP s. r. o. při ústním řízení v řízení před Městským soudem v Praze argumentoval mj. rozsudkem Soudního dvora EU ze dne 3. května 2012, *Lebara*, C-520/10.⁴¹⁶ V prvostupňovém řízení Městský soud v Praze žalobu proti rozhodnutím Finančního ředitelství pro hlavní město Prahu zamítl. Nejvyšší správní soud v následném řízení o kasační stížnosti žalobce rozsudek Městského soudu v Praze pro nezákonnost zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění svého rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že pokud předloží žalobce soudu na podporu svých tvrzení rozsudek Soudního dvora EU, týkající se skutkově i právně obdobné věci, je povinností soudu se s ním argumentačně vypořádat, případně i tak, že vysvětlí a odůvodní, proč jej nepovažuje pro danou věc za relevantní a proč na případ stěžovatele dle jeho názoru nedopadá. Pouze tak může být soudní rozhodnutí přesvědčivé a pouze tak může legitimizovat rozhodnutí samotné v tom, že správný

⁴¹⁴ Tamtéž.

⁴¹⁵ Uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu byl publikovaný též pod č. 2925/2013 Sb. NSS.

⁴¹⁶ MOLEK, Pavel, STRÁSKÁ, Jitka. *Přehled rozhodnutí ve správním soudnictví: 2003 - 2013*, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 713.

výklad práva je právě ten výklad, který poté zvolil. Pokud městský soud bez dalšího argumentaci stěžovatele odmítl jako irelevantní, aniž by odůvodnil proč, postupoval nezákonně.

Druhý případ, kterým se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. listopadu 2015, č.j. 4 As 154/2015 - 34, se týkal správného označování potravin podle české právní úpravy i unijního práva.⁴¹⁷ V uvedeném případě Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Praze, sankcionovala obchodní společnost UNILEVER ČR, spol. s r.o. pokutou za správní delikt dle § 17 a odst. 1 písm. f) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, spočívající ve skladování a uvádění do oběhu potraviny (Kečupu Hellman's jemný 490 g), která svým označením na obalu nevyhověla požadavkům dle § 9 odst. 1 písm. a) a b) vyhlášky Ministerstva zemědělství č. 113/2005 Sb., o způsobu označování potravin a tabákových výrobků. Odvolání proti rozhodnutí bylo Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí - ústředním inspektorátem zamítnuto a napadené rozhodnutí bylo potvrzeno. UNILEVER ČR, spol. s r.o. podala proti rozhodnutí žalobu, kterou Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 9. června 2015, č. j. 45 A 3/2014-60 zamítl. Kasační stížnost žalobce Nejvyšší správní soud jako nedůvodnou rovněž zamítl. V odůvodnění rozsudku mj. konstatoval, že s ohledem na jasný a neproblematický výklad relevantních předpisů EU neshledal potřebu předložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU.

Třetí vybraný případ, kterým se soudy ve správním soudnictví zabývaly, se týká provozování autobusové městské dopravy v ČR slovenskou obchodní společností. V tomto řízení se ke konkrétním otázkám ohledně výkladu unijního práva vyjádřil v řízení o předběžné otázce iniciovaném Nejvyšším správním soudem Soudní dvůr EU, a to takto: *„Článek 49 Smlouvy o fungování EU musí být vykládán v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, která pouze zahraničním dopravcům, kteří*

⁴¹⁷ Podle čl. 7 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 200/13/ES ze dne 20. 3. 2000 o sblížení právních předpisů členských států týkajících se označování potravin, jejich obchodní úpravy a související reklamy platí, že „množství složky nebo skupiny složek použité při výrobě nebo přípravě potraviny musí být uvedeno v souladu s tímto článkem.“ Podle odst. 2 dále platí, že „údaj uvedený v odstavci 1 je povinný, pokud dotyčná složka nebo skupina složek je uvedena v názvu, pod kterým je potravina prodávána nebo s nímž ji spotřebitelé obvykle spojují nebo pokud dotyčná složka nebo skupina složek je na etiketě zdůrazněna slovy, vyobrazením nebo grafickým znázorněním.“ Pro úplnost uvádím právní větu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. listopadu 2015, č.j. 4 As 154/2015 - 34: „Jestliže provozovatel potravinářského podniku na obalu svého výrobku (kečupu) slovně i graficky zdůrazní, že je vyroben z rajčat, pak je podle § 9 odst. 1 písm. a) a b) vyhlášky č. 113/2005 Sb., o způsobu označování potravin a tabákových výrobků, povinen na obalu výrobku uvést množství rajčat v něm obsažených (použitých při výrobě) a nepostačuje pouze informace, že kečup obsahuje rajčatový koncentrát.“

*mají v tomto členském státě organizační složku, ukládá povinnost získat k provozování městské hromadné silniční dopravy pouze na území tohoto členského státu zvláštní povolení, jehož vydání závisí na uvážení příslušných orgánů.*⁴¹⁸ Slovenská autobusová doprava Trnava, akciová společnost se sídlem ve Slovenské republice (dále „žalobce“), získala v roce 2009 zakázku Statutárního města Přerov na provozování osmi linek městské hromadné dopravy a uzavřela s ním smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících. Za tím účelem zřídila v ČR organizační složku a získala všechny potřebné koncese a licence k provozování městské hromadné dopravy. Přesto jí byl Magistrátem města Přerov jako příslušným dopravním úřadem podle zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě dodatečně uložena pokuta za správní delikt podle § 35 odst. 2 písm. a) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, spočívající v provozování linek městské hromadné dopravy bez zvláštního povolení Ministerstva dopravy podle § 32 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě. Odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo Krajským úřadem Olomouckého kraje zamítnuto a prvnostupňové rozhodnutí bylo potvrzeno. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Ostravě, která byla rozsudkem ze dne 23. října 2013, č.j. 22 A 53/2012-41 zamítnuta. Rozsudek žalobce napadl kasační stížností u Nejvyššího správního soudu, který po zodpovězení předběžné otázky Soudním dvorem EU shledal kasační stížnost důvodnou a rozsudkem ze dne 30. června 2015, č.j. 4 As 148/2013-126 zrušil napadený rozsudek krajského soudu. Současně rozhodl o zrušení žalobou napadeného správního rozhodnutí a věc vrátil přímo žalovanému správnímu orgánu k dalšímu řízení a rozhodnutí. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku dospěl k závěru, že dopravce, který je právnickou osobou se sídlem v jiném členském státě Evropské unie a na území České republiky podniká prostřednictvím organizační složky, není povinen pro provozování silniční dopravy mezi místy ležícími na území České republiky disponovat zvláštním povolením Ministerstva dopravy podle § 32 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě. Takový požadavek je v rozporu s článkem 49 Smlouvy o fungování Evropské unie, zaručujícím právo svobodně se usazovat a podnikat za podmínek stanovených pro státní příslušníky přijímajícího členského státu.

⁴¹⁸ Celé znění předběžné otázky a usnesení Soudního dvora EU ze dne 21. 5. 2015, sp. zn. C-318/14, Slovenská autobusová doprava Trnava, akciová společnost proti Krajskému úřadu Olomouckého kraje, ECLI:EU:C:2015:352 obsahuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. června 2015, č.j. 4 As 148/2013-126, publikovaný též pod č. 3295/2015 Sb. NSS.

Ústavní soud se s otázkami aplikace unijního práva orgány veřejné moci se své rozhodovací praxi také setkává. V rámci řízení o ústavních stížnostech se zabývá případy, kdy soudy neaplikovaly unijní právo, případně při jeho aplikaci pochybily a porušily tak jednak závazky ČR plynoucí z členství v EU, jednak konkrétní ústavně zaručené právo stěžovatele.

V českém právním řádu neexistuje konstrukce odpovědnosti za legislativní újmu⁴¹⁹, což bývá předmětem kritiky zejména z důvodu, že evropské právo naopak stanoví odpovědnost států za škodu způsobenou jednotlivci porušením unijního práva nezávisle na tom, zda jde o normativní činnost nebo individuální rozhodovací činnost.⁴²⁰

K povinnosti soudu obrátit se v případě pochybností o výkladu nebo platnosti práva EU prostřednictvím předběžné otázky k Soudnímu dvoru EU se Ústavní soud vyjádřil ve svém nálezu ze dne 8. ledna 2009, sp. zn. II. ÚS 1009/08. U uvedeném případě zkritizoval Ústavní soud postup Nejvyššího správního soudu, shledal v něm prvky svévole a dovedil porušení stěžovatelova práva na zákonného soudce. Ústavní soud dospěl k závěru, že v případě, že český obecný soud poslední instance aplikující komunitární právo zcela opomene položit si otázku, zda by měl vznést předběžnou otázku k Soudnímu svoru EU a její nepoložení řádně neodůvodní, činí tak svévolně a porušuje stěžovatelovo základní právo na zákonného soudce garantované čl. 38 odst. 1 Listiny.⁴²¹

Odpovědností státu za škodu způsobenou porušením evropského práva se zabýval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 9. února 2011, sp. zn. IV. ÚS 1521/10. Ústavní soud v nálezu uvedl, že Česká republika nemůže na plnění závazků plynoucích z mezinárodního (tzn. i evropského) práva rezignovat jen proto, že na

⁴¹⁹ K závěru, že normotvornou pravomoc orgánů veřejné moci nelze považovat za nesprávný úřední postup, dospěl Ústavní soud v nálezu ze dne 8. července 2010, sp. zn. Pl. ÚS 36/08 (publikovaném též pod č. 253/2010 Sb.).

⁴²⁰ Blíže TICHÝ a kol.: *Evropské právo*, ..., s. 322 - 325.

⁴²¹ „Ústavní soud uvádí, že za výkon svévole považuje i takové jednání soudu poslední instance aplikujícího normy komunitárního práva, které zcela opomene položit si otázku, zda by měl soud vznést předběžnou otázku k ESD, a její nepoložení řádně neodůvodní včetně posouzení výjimek, které vypracoval ve své judikatuře ESD. Jinými slovy, jde o případ, kdy soud nebere vůbec v potaz pro něj závaznou existenci kogentní úpravy obsažené v článku 234 Smlouvy o založení Evropských společenství. Pouhý názor soudu, že výklad daného problému považuje za zřejmý, nelze za řádné odůvodnění považovat; zejména takové konstatování nestačí v situaci, kdy je názoru soudu oponováno účastníkem řízení. Nedostatečné je rovněž to odůvodnění, které řádně nevysvětlí, jak a proč zvolené řešení konvenuje účelu komunitární právní normy. Jde i o případ, kdy soud opomenul vyložit kogentní normu obsaženou v čl. 234 Smlouvy o založení Evropských společenství, a tak odpírá konkrétním účastníkům právo na zákonného soudce garantované čl. 38 odst. 1 Listiny.“ Cit. nálezu Ústavního soudu ze dne 8. ledna 2009, sp. zn. II. ÚS 1009/08, bod 22.

národní úrovni výslovná právní úprava umožňující dovolávat se vůči České republice odpovědnosti za škodu způsobenou porušením závazků, k nimž se sama a otevřeně hlásí, neexistuje. Dále konstatuje, že obecné soudy při vykladu zákona o odpovědnosti státu za škodu nesmí postupovat svévolně, tedy tak jako Nejvyšší soud v uvedeném případě. Bylo povinností Nejvyššího soudu svůj výklad řádně vysvětlit a vypořádat se s argumentací stěžovatelky, která se domáhá náhrady za škodu, kterou podle svých tvrzení utrpěla v důsledku porušení práva EU ze strany orgánů České republiky a kterou vznesla jak před odvolacím soudem, tak před soudem dovolacím.⁴²²

K uplatnění principu eurokonformního výkladu českého práva orgány veřejné moci přistupuje Ústavní soud široce. Soudy jsou při rozhodování kauz regulovaných unijním právem povinny přihlížet rovněž k významu a hodnotovému rámci normy evropského práva. Povinnost eurokonformního výkladu nespočívá dle názoru Ústavního soudu pouze ve formální zmínce o tom, že soud vzal na vědomí existenci evropského práva, ale v podrobném vypořádání se s požadavky norem unijního práva. Pokud soud zamýšlí postupovat podle normy vnitrostátního práva, protože ji považuje za plně kompatibilní s evropskou normou, musí své rozhodnutí náležitě odůvodnit, jinak porušuje právo účastníka řízení na spravedlivý proces.⁴²³ Ústavní soud se otázkou interpretace a aplikace normy českého práva v souladu s unijním právem věnoval rovněž ve svém nálezu ze dne 19. dubna 2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09. Řízení o ústavní stížnosti u uvedené věci bylo spojeno s řízením o zrušení § 21 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Ústavní stížností se stěžovatel domáhal zrušení usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, kterým zamítl návrh na vyhlášení místního referenda o oddělení části statutárního města Hradec Králové vymezené k. ú. Březhrad od statutárního města Hradec Králové a vytvoření nové obce v uvedeném území. Stěžovatel tvrdil, že § 21 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, o něž se napadené rozhodnutí zejména opírá, je protiústavní v části, v níž stanoví podmínku, aby obec po oddělení měla alespoň 1 000 občanů. Ústavní soud však dospěl k závěru opačnému, a to, že podmínka, aby nově vzniklá obec měla

⁴²² Ústavní soud v nálezu ze dne 9. února 2011, sp. zn. IV. ÚS 1521/10 dále uvádí: „Odpovědnost za škodu způsobenou porušením evropského práva nelze sice směřovat s odpovědností za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem, rovněž ale není možné celou problematiku odůvodnit jen lakonickým konstatováním o rozdílnosti obou konceptů odpovědnosti. Je povinností obecných soudů, zejména pak Nejvyššího soudu, aby vykládaly zákon č. 82/1998 Sb. a konstruovaly jeho vztah k systému odpovědnosti v rámci práva EU. Pokud tak Nejvyšší soud neučiní, porušuje limity vymezené v nálezu sp. zn. II. ÚS 1009/08.“

⁴²³ Srov. nálezu Ústavního soudu ze dne 13. ledna 2010, sp. zn. II. ÚS 1174/09.

nejméně 1000 obyvatel je legitimní, podložená racionálními argumenty a komparativně poměrně běžná. Za protiústavní však shledal postup soudu, který se nevypořádal s nastolenou otázkou, zda se za „občana“ pro účely § 21 odst. 1 obecního zřízení považuje osoba hlášená v oddělující se části obce k trvalému pobytu, pouze pokud je občanem České republiky, či zda může jít i o občana Evropské unie. Dále zdůraznil, že zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), je třeba interpretovat a aplikovat tak, aby se jednalo o interpretaci eurokonformní, zajišťující občanům Evropské unie podíl na samosprávě obcí.⁴²⁴ Kromě opomenutí povinnosti vypořádat se s námitkami uplatněnými účastníky Ústavní soud Krajskému soudu v Hradci Králové vytkl také skutečnost, že příslušné ustanovení zákona o obcích nevykládal v souladu s unijním právem, napadené usnesení soudu proto jako protiústavní zrušil pro porušení základního práva stěžovatele garantovaného čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

4.3 Právo na přiměřenou délku řízení v aktech Rady Evropy

Právo na přiměřenou délku řízení je obsaženo v různě modifikované podobě také v řadě aktů vydávaných orgány Rady Evropy. Na půdě této mezinárodní organizace, která se od svého vzniku v roce 1949 soustavně věnuje ochraně lidských práv, byla přijata řada mnohostranných mezinárodních smluv, významných i pro oblast správního práva. Za nejdůležitější je považována Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále také jen „Úmluva“).⁴²⁵ Úmluva obsahuje ucelený katalog základních práv a svobod, k jejichž dodržování se smluvní státy zavázaly a zároveň stanoví mechanismus jejich ochrany, včetně možnosti podat individuální stížnost na

⁴²⁴ „V napadeném rozhodnutí byla bez dostatečné argumentace přijata interpretaci první; dle názoru Ústavního soudu je však přílehavější interpretace krajským soudem opomenutá. Za "občany" je třeba považovat i občany Evropské unie, kteří jsou v oddělující se části obce hlášeni k trvalému pobytu. Těmto osobám totiž Smlouva o fungování Evropské unie i samotné obecní zřízení přiznávají právo podílet se na samosprávě obcí (např. volit a být voleni do zastupitelstev obcí či dokonce hlasovat v samotném místním referendu o oddělení obce); bylo by proto zcela iracionální, aby nebyly brány v potaz pro účely zjištění počtu "občanů" nutných pro splnění zákonných podmínek oddělení. Taková interpretace nepochybně vyhovuje účelu citovaného ustanovení, jímž je zajištění vzniku obcí personálně způsobilých k řádnému výkonu samosprávy, a zároveň jde o interpretaci eurokonformní, zajišťující občanům Evropské unie podíl na samosprávě obcí.“ Cit. náleží Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09.

⁴²⁵ Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících. Mezi další mezinárodní smlouvy, o jejichž přijetí se zasadila Rada Evropy, patří např. Evropská sociální charta (sdělení č. 14/2000 Sb. m. s.), Evropská charta místní samosprávy (sdělení č. 181/1999 Sb., ve znění sdělení č. 369/1999 Sb.), Úmluva o lidských právech a biomedicíně (sdělení č. 96/2001 Sb. m. s.), Evropský zákoník sociálního zabezpečení (sdělení č. 90/2001 Sb. m. s.), Evropská úmluva o státním občanství (sdělení č. 76/2004 Sb. m. s.), Evropská úmluva o přeshraniční televizi (sdělení č. 57/2004 Sb. m. s.).

porušování Úmluvou zaručených veřejných subjektivních práv smluvními státy u Evropského soudu pro lidská práva.

Rada Evropy má, i s přispěním judikatury Evropského soudu pro lidská práva, nezastupitelný podíl na formování tzv. *ius commune* jako společného správního práva demokratických evropských států. Jeho východiskem je uznání obecných principů správního práva většiny evropských států, ale také hledání a zajištění rovnováhy mezi výkonem veřejné správy a s ním souvisejícím respektem a ochranou subjektivních veřejných práv.⁴²⁶ Akty vydávané orgány Rady Evropy formulující *ius commune*, mají převážně deklaratorní a pro členské státy doporučující význam. Jejich cílem je přispět ke sjednocení vnitrostátních právních úprav i aplikační praxe členských států, zejména prostřednictvím zakotvení minimálních evropských správních standardů.

Na problematiku nečinnosti veřejné správy u nás je tedy třeba nahlížet také ve světle Úmluvy a dalších aktů vydávaných orgány Rady Evropy. Úmluva v článku 6 upravuje právo na spravedlivý proces v jeho komplexní podobě, přičemž článek 6 odst. 1 garantuje i právo na přiměřenou délku řízení. K rozhodování o stížnostech proti České republice na průtahy řízení je příslušný Evropský soud pro lidská práva, který je hodnotí jako porušení práva na spravedlivý proces a z tohoto titulu využívá i své pravomoci přiznávat stěžovateli finanční satisfakci. Vlivu Rady Evropy prostřednictvím judikatury Evropského soudu pro lidská práva ve věcech nečinnosti správních orgánů na českou právní úpravu a správní praxi se věnuji blíže v kapitole 4.4 této práce.

Zásada konat v přiměřené lhůtě je Radou Evropy řazena mezi zásady dobré veřejné správy, upravené v Doporučení Výboru ministrů CM/Rec (2007) 7 o dobré veřejné správě. Orgánům veřejné správy ustanovení části I., článku 7. tohoto Doporučení ukládá konat a plnit své povinnosti v přiměřené lhůtě. Doporučení v rámci tzv. Kodexu dobré veřejné správy komplexně upravuje a blíže charakterizuje celkem 22 zásad, členěných do tří oddílů. Oddíl první obsahuje úpravu zásad dobré veřejné správy, a to zásady zákonnosti, rovnoprávnosti, nestrannosti, proporcionality, právní jistoty, konání v přiměřené lhůtě, participace, úcty k soukromí a transparentnosti. Oddíl druhý stanoví pravidla pro vydávání správních rozhodnutí a oddíl třetí zakotvuje právo podat opravné prostředky proti správnímu rozhodnutí,

⁴²⁶ PRŮCHA: *Správní právo ...*, s. 24.

právo na soudní přezkoumání správního rozhodnutí a právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nečinností orgánů veřejné správy.

Práva na dobrou správu v širším smyslu se týká i celá řada dalších aktů vydávaných orgány Rady Evropy, z nichž dále vybírám dle mého názoru nejdůležitější.⁴²⁷

Rezoluce Výboru ministrů (77) 31 o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům obsahuje garanci práva účastníka být slyšen, tedy vyjádřit se před správním orgánem k věci a právo uvádět důkazy, dále právo na informace o průběhu řízení před vydáním správního aktu, právo na právní pomoc a zastoupení, právo být seznámen s odůvodněním správního aktu a právo být řádně poučen o možnosti podat opravný prostředek, včetně lhůty pro jeho podání.

Doporučení Výboru ministrů R (80) 2 o výkonu diskreční pravomoci správními orgány stanoví základní zásady pro výkon diskreční pravomoci správními orgány. Jde o zásadu vázanosti účelem s cílem zamezit zneužití diskreční pravomoci, zásadu objektivnosti a nestrannosti, zásadu rovnosti před zákonem a zákaz diskriminace, zásadu proporcionality, tedy vyváženosti mezi sledovaným účelem rozhodnutí a nepříznivým zásahem do práv, svobod a zájmů dotčených osob, zásadu vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě a zásadu vázanosti správního orgánu interními normativními předpisy s cílem zajistit konstantní rozhodovací praxi správních orgánů a podpůrně též prosazení zásady rovnosti a zásady legitimního očekávání. Kromě uvedených zásad pro výkon diskreční pravomoci Doporučení R (80) 2 definuje i požadavky procesněprávního charakteru, a to informovanost dotčených osob o obsahu interních normativních předpisů, jimiž jsou správní orgány vázány při rozhodování⁴²⁸, povinnost správního orgánu své rozhodnutí náležitě odůvodnit a také povinnost v odůvodnění rozhodnutí uvést důvody, proč se v konkrétním případě odchýlil od interního normativního předpisu. V další části se Doporučení R (80) 2 věnuje stanovení záruk kontroly správních rozhodnutí vydaných při využití diskreční pravomoci. Jednak je zde stanovena záruka přezkoumatelnosti těchto správních rozhodnutí nezávislým orgánem, dále v případě nečinnosti správního orgánu (tj. nevydání rozhodnutí v přiměřené lhůtě, není-li lhůta pro vydání rozhodnutí stanovena

⁴²⁷ V následujícím textu vycházím z autentického znění vybraných doporučení, dostupných na <www.coe.int>.

⁴²⁸ Jedná se o projev zásady transparentnosti veřejné správy, upravené v Doporučení Výboru ministrů CM/Rec (2007) 7 o dobré veřejné správě.

zákonem) garantuje dotčeným osobám právo podat příslušnému orgánu stížnost na nečinnost.

Doporučení Výboru ministrů R (2004) 20 o soudním přezkumu správních aktů stanoví zásady soudního přezkumu správních aktů a také soudní ochrany před nečinností orgánů veřejné správy. Rada Evropy považuje soudní kontrolu za nejdůležitější součást systému vnější kontroly veřejné správy. Její existence nevyklučuje možnost realizace opravných prostředků uvnitř veřejné správy, jejichž využití však Doporučení R (2004) 20 nestanoví jako obligatorní.⁴²⁹ Doporučení R (2004) 20 rovněž vymezuje pět skupin principů, které by se měly prosazovat v rámci správního soudnictví. Týkají se předmětu soudního přezkumu, přístupu k soudu, požadavku na nezávislost a nestrannost soudu, práva na spravedlivé soudní řízení a účinnosti soudního přezkumu.

Doporučení Výboru ministrů R (87) 16 o správních postupech, týkajících se velkého počtu osob je projevem zásady participace (spoluúčasti), vyjádřené posléze obecně také v části I., článku 7. Doporučení Výboru ministrů CM/Rec (2007) 7 o dobré veřejné správě. Její podstatou je povinnost orgánů veřejné správy v případě, že nemusí jednat okamžitě, umožnit účast dotčených osob na přípravě a realizaci správních rozhodnutí, týkajících se jejich práv a zájmů. Upřesnění pojmu „velký počet osob“ v Doporučení R (87) 16 nenajdeme, je ponecháno vnitrostátním právním úpravám členských států. Mezi základní práva dotčených osob, garantovaná Doporučením R (87) 16 se řadí zejména právo být informován o obsahu připravovaného správního aktu, právo zvolit si společného zástupce pro řízení, právo podílet na řízení různými formami (písemné návrhy, veřejná nebo individuální slyšení, zastoupení v poradním orgánu příslušného správního orgánu). Správní orgán je povinen přihlídnout k vyjádřením dotčených osob, je však zároveň oprávněn omezit aktivity dotčených osob jen na určitou formu zapojení. Cílem Doporučení R (87) 16 je stanovení minimálního standardu ochrany dotčených osob na jedné straně, jakož i zabezpečení efektivních postupů orgánů veřejné správy na straně druhé. Pro případy, kdy správní postup orgánů veřejné správy, týkající se velkého počtu osob, má přeshraniční vliv, zakotvuje Doporučení R (87) 16 právní mechanismy ochrany práv dotčených osob rovněž na území sousedního státu.

⁴²⁹ Svůj význam má i využití alternativních možností řešení sporů v souladu s Doporučením Výboru ministrů Rec (2001) 9 o alternativních způsobech řešení sporů mezi orgány veřejné správy a soukromými osobami. Těmito možnostmi jsou ve smyslu uvedeného Doporučení vnitřní kontrola, smír, zprostředkování, smluvní vyrovnání a arbitráž.

Doporučení Výboru ministrů R (81) 19 o přístupu k informacím, jež mají k dispozici orgány veřejné správy, přispívá k posílení zásady transparentnosti veřejné správy a jeho cílem je zajistit ve vnitrostátní úpravě a aplikační praxi členských států Rady Evropy co nejúplnější dostupnost informací veřejnosti. Doporučení R (81) 19 stanoví základní podmínky realizace práva na informace, jehož nositeli jsou fyzické osoby a právnické osoby. Garantuje jim právo požádat o informace, dostupnost informací všem podle principu rovnosti, zakazuje zamítnutí žádosti o informace v případě, že žadatel neprokáže zvláštní zájem na získání informace. Doporučení R (81) 19 dále uvádí obecné důvody, připouštějící možnost omezení práva na informace, zakotvuje právo na vyřízení žádosti o informaci v přiměřené lhůtě, právo na odůvodnění rozhodnutí, kterým se odpírá přístup k informacím a právo na přezkoumání takového rozhodnutí na žádost.⁴³⁰

Doporučení Výboru ministrů R (84) 15 o veřejnoprávní odpovědnosti stanoví podmínky vzniku odpovědnosti orgánů veřejné správy za škodu způsobenou jejich rozhodnutími a faktickými úkony, jakož i jejich nečinností. Je v něm formulován požadavek, aby každé osobě, již byla orgánem veřejné správy způsobena škoda, byla poskytnuta odpovídající náhrada této škody. Škoda by měla být nahrazena jak v případě škody způsobené subjektem veřejného práva jakéhokoli typu či úrovně (státní, regionální, místní i nezávislý), tak v případě škody způsobené osobou soukromého práva při výkonu veřejné správy. Doporučení zakotvuje obecné zásady uplatňující se při náhradě škody, např. zásadu, že uplatnění nároku na odškodnění by nemělo být podmíněno povinností uplatnit nejdříve nárok vůči osobě, která jednala jménem orgánu veřejné správy. Dále jsou stanovena pravidla ohledně rozsahu náhrady škody (úplná nebo částečná náhrada, vliv spoluzavinění poškozeného), zásada odškodňování bez ohledu na státní příslušnost poškozeného, požadavek, aby lhůta k uplatnění nároku na náhradu škody neztěžovala jeho účinné vymáhání. S tím souvisí i další časový aspekt problematiky odškodňování, spočívající v požadavku, aby náhrada škody byla realizována přímo a bez zbytečného odkladu. Poškozené osobě je garantováno nejen právo na poskytnutí adekvátní a rychlé kompenzace za škodu jí způsobenou, ale i možnost domáhat se náhrady škody v rámci soudního řízení.

⁴³⁰ K podrobnějšímu rozpracování požadavků Doporučení Výboru ministrů R (81) 19 o přístupu k informacím, jež mají k dispozici orgány veřejné správy, přispěla Rada Evropy přijetím Doporučení Výboru ministrů R (2002) 2 o přístupu k úředním dokumentům.

Význam lidí, kteří se podílejí na výkonu veřejné správy, je pro její kvalitu a efektivitu zásadní.⁴³¹ Doporučení Výboru ministrů R (2000) 6 o postavení veřejných zaměstnanců v Evropě bylo přijato za účelem sjednocení právního postavení veřejných zaměstnanců v právních řádech členských států a stanovení zásad vymezujících společná základní východiska postavení veřejných zaměstnanců, jež jsou zahrnuta v dodatku k Doporučení R (2000) 6.⁴³² Dalším významným aktem, přijatým Radou Evropy ve snaze vyloučit riziko korupce ve veřejné správě se stalo Doporučení Výboru ministrů R (2000) 10 o kodexu chování veřejných zaměstnanců, obsahující tzv. modelový kodex chování veřejných zaměstnanců.⁴³³

4.4 Význam a vliv judikatury Evropského soudu pro lidská práva ve věcech nečinnosti správních orgánů na správní praxi

4.4.1 Právo na projednání věci v přiměřené lhůtě podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy

Při rozhodování o respektování požadavku přiměřené lhůty jako jednoho z aspektů práva na spravedlivý proces dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy zvažuje ESLP na jedné straně zájem stěžovatele na rychlém vyřízení věci a na straně druhé obecný zájem na řádném výkonu spravedlnosti.⁴³⁴ Smluvním státům přísluší organizovat své právní systémy takovým způsobem, aby jejich soudy mohly garantovat právo každého na konečné rozhodnutí v přiměřené lhůtě.⁴³⁵

Právo na projednání věci v přiměřené lhůtě z pohledu judikatorní praxe chápeme zejména jako zákaz nepřiměřeně dlouhých řízení. Délku řízení je vždy třeba hodnotit v konkrétních okolnostech daného případu a nelze stanovovat obecné hranice. ESLP proto ve své judikatuře dovodil určitá kritéria, podle kterých zkoumáme, zda je délka přiměřená či nikoliv.⁴³⁶ Jedná se o tato kritéria:

⁴³¹ ČEBIŠOVÁ, Taisia. Veřejná služba. Zaměstnanci veřejné správy. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 9. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 331.

⁴³² Blíže se Doporučením Výboru ministrů R (2000) 6 o postavení veřejných činitelů v Evropě zabývá např. HORÁKOVÁ, Monika. Několik poznámek k právnímu postavení úředníků ve veřejné správě v ČR ve vazbě na Doporučení č. R (2000) 6 Výboru ministrů členským státům o postavení veřejných zaměstnanců v Evropě. In KOŠIČIAROVÁ, Soňa (ed). *Rada Evropy a veřejná správa. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie konanej 21.-22. apríla 2009*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2009, s. 47 - 54.

⁴³³ Uvedeným i některým dalším aktům Rady Evropy se věnuje podrobně např. KOŠIČIAROVÁ, Soňa. *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava: IURA EDITION, spol. s r.o., 2012.

⁴³⁴ KMEC, Jiří. Právo na spravedlivý proces. In KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 701.

⁴³⁵ Rozsudek ESLP ze dne 6. května 1981 ve věci Buchholz proti Německu, stížnost č. 7759/77, § 51.

⁴³⁶ KOPA, Martin. Právo na projednání věci v přiměřené lhůtě a právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. In BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 560 - 561.

- a) Složitost věci. Složitost věci může zahrnovat složitost skutkovou, složitost právní a složitost procesní. Složitost skutková je dána rozsahem účastníky tvrzených skutečností a z toho plynoucího rozsahu dokazování.⁴³⁷ Složitost právního posouzení věci z hlediska aplikačního a interpretačního je závislá zejména na četnosti obdobných řízení a na existující judikatuře a její ustálenosti.⁴³⁸ Procesně složitou se věc může stát z důvodu větší procesní aktivity účastníků, dále např. pokud dojde ke spojení s dalšími řízeními týchž účastníků.⁴³⁹
- b) Chování stěžovatele. Nelze přičítat státu, pokud se sám stěžovatel podílí na prodlužování délky řízení. Jde tedy o to v každém případě posoudit, zda za konkrétní průtahy skutečně nese odpovědnost stát a skutečnost, že se na nich podílel také účastník nebo jeho zástupce⁴⁴⁰ lze zohlednit při stanovení konkrétní formy a výše zadostiučinění. Stěžovateli nelze přičítat k tíži, že využil všechny procesní nástroje, jež mu právní řád nabízí, současně ale nelze průtahy tím způsobené přičítat státu.⁴⁴¹ K tíži stěžovatele zejména bude, pokud v řízení jednal obstrukčně a svá práva zneužíval.⁴⁴²
- c) Postup příslušných orgánů. ESLP aplikuje celostní přístup k posuzování průtahů v řízeních před orgány veřejné moci daného státu, zkoumá se tedy přiměřenost délky jednotlivých fází řízení u každé ze soudních či správních instancí. Prodlevy mohou vzniknout při zahájení řízení, postoupení spisu mezi orgány, při vedení

⁴³⁷ Např. rozsudek ESLP ze dne 7. ledna 2003 ve věci Bořánková proti České republice, stížnost č. 41486/98, rozsudek ESLP ze dne 22. července 2003 ve věci Schmitdová proti České republice, stížnost č. 48568/99, rozsudek ESLP 18. dubna 2006 ve věci Kozák proti České republice, stížnost č. 30940/02, rozsudek ESLP ze dne 7. března 2006 ve věci Bačák proti České republice, stížnost č. 3331/02, rozsudek ESLP ze dne 26. května 2011 ve věci Golha proti České republice, stížnost č. 7051/06.

⁴³⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina. Vliv Rady Evropy na českou právní úpravu odpovědnosti veřejné správy za škodu a její aplikaci v praxi. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2017, Vol. 12, No. 1, s. 115. Právně složitou věcí judikatura ESLP chápe např. problémy vzniklé s přijetím zcela nové právní úpravy.

⁴³⁹ Např. rozsudek ESLP ze dne 14. prosince 2004 ve věci Bečvář a Bečvářová proti České republice, stížnost č. 58358/00.

⁴⁴⁰ Rozsudek ESLP ze dne 24. října 1989 ve věci H. proti Francii, stížnost č. 10073/82, rozsudek ESLP ze dne 5. července 2001 ve věci Giannangeli proti Itálii, stížnost č. 41094/98.

⁴⁴¹ Např. rozsudek ESLP ze dne 12. dubna 2005 ve věci Herbst a další proti České republice, stížnost č. 32853/03.

⁴⁴² Např. rozsudek ESLP ze dne 25. května 2004 ve věci Dostál proti České republice, stížnost č. 52859/99. Ústavní soud se k problému litigiozního (sudičského) přístupu některých účastníků ve své judikatuře již několikrát vyjádřil a toto jednání označil za výkon práva přičítací se dobrým mravům. Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 27. října 2011, sp. zn. III. ÚS 2791/08. V usnesení ze dne 13. března 2012, sp. zn. III. ÚS 696/12 Ústavní soud uvedl: „*Takovýto litigiozní přístup některých stěžovatelů zatěžuje obecnou justici i Ústavní soud, a ve svém důsledku vede k oslabení a menší účinnosti soudní ochrany, kterou ústavní pořádek předpokládá (srov. článek 4 Ústavy ČR, článek 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod).*“

jednání, při čekání na jiné rozhodnutí, na němž je následné rozhodnutí závislé, při doručování rozhodnutí.⁴⁴³

- d) Význam řízení pro stěžovatele neboli co je pro účastníka „v sázce“. Jde o důležitou kategorii, která vedla ESLP k vytvoření několika skupin privilegovaných případů, ve kterých by mělo být řízení obecně rychlejší.⁴⁴⁴ První skupinu představuje trestní řízení, kde je přiměřenost délky řízení důležitá pro to, aby obžalovaný nesetrvával příliš dlouho ve stavu nejistoty ohledně svého osudu, stavu, který má navíc - navzdory presumpci nevinny – dopad na jeho dobrou pověst. Ještě víc je ve hře, pokud stěžovateli hrozí doživotní či jiný extrémně závažný trest nebo když je během řízení držen ve vazbě.⁴⁴⁵ Další skupinu privilegovaných řízení tvoří řízení ve věcech týkající se péče o nezletilé, kdy průtahy v řízení mohou narušit sociální vazby mezi dětmi a rodiči a odkládání rozhodnutí a stav nejistoty může významně tyto rodinné vztahy ovlivnit.⁴⁴⁶ Rovněž pracovněprávní spory jsou privilegované typy řízení, zejména sporná řízení, týkající se práv zaměstnanců na mzdu či náhradu mzdy.⁴⁴⁷ Další privilegované typy řízení jsou řízení ve věcech osobního stavu⁴⁴⁸, ve věcech sociálního zabezpečení⁴⁴⁹ a ve věcech odškodnění obětí dopravní nehody⁴⁵⁰.

⁴⁴³ MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 300.

⁴⁴⁴ KMEC, Jiří. *Právo na spravedlivý proces*. In KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 716 - 717.

⁴⁴⁵ MOLEK: *Právo na spravedlivý...*, s. 301.

⁴⁴⁶ Rozsudek ESLP ze dne 29. června 2004 ve věci Voleský proti České republice, stížnost č. 63627/00, bod 106: „Soud konečně připomíná, že vzhledem k významu řízení pro stěžovatele, jehož cílem bylo přiznání práva na styk s dítětem, vyžadovala předmětná věc naléhavé projednání, neboť pouhý běh času může způsobit nezvratné následky ve vztazích mezi dítětem a rodičem, který s ním nežije. Přerušování kontaktu s velmi malým dítětem může vést k rostoucímu odcizování dítěte od rodiče.“ Dále např. rozsudek ESLP ze dne 14. září 2004 ve věci Paterová proti České republice, stížnost č. 76250/01, bod 47: „Soud konečně připomíná, že význam tohoto řízení vyžadoval neodkladné vyřízení, neboť se dotýká soukromého a rodinného života stěžovatelky a zájmů nezletilého dítěte, tedy oblastí, kde běh času může mít nezvratné následky.“ Závažnost průtahů v řízení o péči o dítě shledává také Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 15. prosince 2011, sp. zn. 30 Cdo 4739/2009.

⁴⁴⁷ Např. rozsudek ESLP ze dne 9. ledna 2007 ve věci Araguas proti Francii, stížnost č. 28625/02, dále např. rozsudek ESLP ze dne 26. října 2004 ve věci Jírů proti České republice, stížnost č. 65195/01. Obdobně také Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 17. února 2011, sp. zn. 30 Cdo 4256/2009 uvádí: „Pracovněprávní spory mají pro jeho účastníky z povahy věci zvýšený význam, neboť přetrvávající spor může zaměstnanci způsobit problémy při hledání nového zaměstnání a současně je od jeho výsledku odvislý nárok na náhradu mzdy.“

⁴⁴⁸ Např. rozsudek ESLP ze dne 26. července 2005 ve věci Kniat proti Polsku, stížnost č. 71731/01. Rovněž podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 2. února 2011, sp. zn. 30 Cdo 3056/2009 má řízení o způsobilosti k právním úkonům pro účastníka řízení zvýšený význam.

⁴⁴⁹ Např. rozsudek ESLP ze dne 26. února 1993 ve věci Salesi proti Itálii, stížnost č. 13023/87, rozsudek ESLP ze dne 12. listopadu 2002 ve věci Salomonsson proti Švédsku, stížnost č. 38978/97.

Kromě uvedených skupin privilegovaných případů judikatura ESLP nabádá vnitrostátní soudy individuálně přihlížet k osobě účastníka řízení, zejména jeho věku a zdravotní stavu a zvýšenou péči věnovat těm řízením, v nichž vystupují osoby vážně nemocné a staré.

4.4.2 Prostředky nápravy porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě

Dle čl. 13 Úmluvy každý, jehož práva a svobody přiznané Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem. Právě porušení článku 13 bylo v minulosti před ESLP často namítáno souběžně s právem na řízení v přiměřené lhůtě, ale marně.⁴⁵¹ Ke změně právního názoru dospěl ESLP až v přelomovém rozsudku velkého senátu ESLP Kudła proti Polsku.⁴⁵² V něm bylo formulováno několik základních principů interpretace čl. 13 Úmluvy ve spojení s právem na projednání věci v přiměřené lhůtě.⁴⁵³ Nejdůležitějším z těchto principů je ten, podle kterého prostředky, které mají být ve vnitrostátním právu k dispozici, musejí být způsobilé buď zamezit vzniku nebo pokračování tvrzeného porušení, anebo poskytnout osobě za každé již nastalé porušení vhodnou nápravu. Prostředky nápravy porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy tak lze obecně dělit na preventivní a kompenzační, přičemž ESLP ponechává volbu mezi těmito dvěma prostředky na smluvním státu.

Souhlasím s názorem J. Kmece, že samotná filozofie vnitrostátních prostředků nápravy je poněkud schizofrenní tehdy, je-li příčinou neúměrně dlouho trvajících soudních řízení chronický stav přetíženosti justice.⁴⁵⁴ Jako vhodné řešení je jeví preference preventivních prostředků nápravy před kompenzačními, případně vhodná kombinace obou, jako je tomu v České republice.

Po našem přistoupení k Úmluvě byla v souvislosti s přechodem k novému společenskému a politickému zřízení v 90. letech minulého století doprovodným jevem také značná přetíženost soudnictví. Počet stížností na porušení práva na přiměřenou délku řízení k ESLP se zvyšoval a výsledkem byla řada odsuzujících rozsudků v oblasti délek řízení, event. včetně přiznání přiměřeného zadostiučinění.

⁴⁵⁰ Např. rozsudek ESLP ze dne 23. března 1994 ve věci Silva Pontes proti Portugalsku, stížnost č. 14940/89, rozsudek ESLP ze dne 13. července 1983 ve věci Zimmermann a Steiner proti Švýcarsku, stížnost č. 8737/79.

⁴⁵¹ MOLEK: *Právo na spravedlivý...*, s. 306 – 309.

⁴⁵² Rozsudek velkého senátu ESLP Kudła proti Polsku ze dne 26. října 2000, stížnost č. 30210/95, bod 157 -159.

⁴⁵³ KMEC: *Právo na spravedlivý ...*, s. 718.

⁴⁵⁴ Tamtéž.

Otázku existence účinných právních prostředků nápravy v českém právním řádu se v roce 2003 ESLP zabýval ve věci Hartman proti České republice.⁴⁵⁵ V něm soud podrobil kritice jak tzv. hierarchickou stížnost na průtahy v řízení k orgánu státní správy soudů podle zákona o soudech a soudcích, tak ústavní stížnost i žalobu na náhradu škody podle původní podoby OdpŠ a dospěl k závěru, že ani jeden z uvedených prostředků nápravy nelze považovat za prostředek účinný ve smyslu čl. 13 Úmluvy a ve světle kritérií stanovených v rozsudku Kudła proti Polsku.⁴⁵⁶ Pouze postup podle OdpŠ považoval ESLP za účinný prostředek nápravy práva na projednání věci v přiměřené lhůtě, pokud stěžovatel namítal, že mu v důsledku průtahů vznikla majetková újma.⁴⁵⁷

Ústavní stížnost lze dle P. Molka považovat za nástroj zpolo preventivní a zpolo kompenzační, nicméně ESLP ústavní stížnost nadále nepovažuje za účinný prostředek nápravy.⁴⁵⁸

Česká republika pod vlivem judikatury ESLP postupně do svého právního řádu zavedla dva prostředky nápravy proti průtahům, a to:

- preventivní, sledující urychlení soudního řízení, kterým je návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu podle § 174a zákona o soudech a soudcích,⁴⁵⁹
- kompenzační, kterým je zakotvení práva na náhradu nemajetkové újmy způsobené průtahy v OdpŠ.⁴⁶⁰

K účinnosti obou uvedených prostředků nápravy se ESLP poprvé vyjádřil v rozhodnutí ve věci Vokurka proti České republice.⁴⁶¹ Návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu podle § 174a zákona o soudech a soudcích nebyl soudem shledán za dostatečně účinný preventivní prostředek nápravy z důvodu, že takový návrh ve skutečnosti pouze navazuje na hierarchickou stížnost na průtahy v řízení, podávanou k příslušnému orgánu státní správy soudu. Kompenzační prostředek nápravy zdlouhavého řízení zavedený novelizací OdpŠ byl naopak

⁴⁵⁵ Rozsudek ESLP ze dne 10. července 2003 ve věci Hartman proti České republice, stížnost č. 53341/99.

⁴⁵⁶ KMEC: Právo na spravedlivý ..., s. 723 - 724.

⁴⁵⁷ Rozhodnutí ESLP ze dne 15. ledna 2008 ve věci Bušková proti České republice, stížnost č. 36854/03, rozhodnutí ESLP ze dne 13. května 2008 ve věci Pečenka proti České republice, stížnost č. 27927/03.

⁴⁵⁸ Např. rozhodnutí ESLP ve věci Najvar proti České republice ze dne 3. března 2009, stížnost č. 8302/06.

⁴⁵⁹ § 174a lze aplikovat od 1. 7. 2004, kdy nabyl účinnosti zákon č. 192/2003 Sb., který novelizoval zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

⁴⁶⁰ K novelizaci OdpŠ došlo zákonem č. 160/2006 Sb. s účinností od 27. 4. 2006.

⁴⁶¹ Rozhodnutí ESLP ze dne 16. října 2007 ve věci Vokurka proti České republice, stížnost č. 40552/02.

shledán účinným. V reakci na kritiku ESLP došlo k novelizaci zákona o soudech a soudcích zákonem č. 7/2009 Sb., a to s účinností od 1. 7. 2009. § 174a zákona o soudech a soudcích byl upraven tak, aby návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu mohl účastník řízení podat již bez předchozího vyčerpání stížnosti na průtahy v řízení k orgánu státní správy soudů.

4.5 Dílčí závěr

V úvodu jsem si stanovila skupinu hypotéz č. 3, která zní: „Judikatura českých soudů je optimálním vodítkem při interpretaci a aplikaci unijního práva správními orgány. Právní řád i správní praxe v České republice je v otázce práva na přiměřenou délku řízení a stanovení prostředků ochrany před průtahy v řízení významně ovlivněna evropskými správními standardy zakotvenými v aktech Rady Evropy a zejména judikaturou Evropského soudu pro lidská práva.“

Výzkum provedený v této kapitole vede k závěru, že právní řád i aplikační praxe orgánů veřejné moci, včetně správních orgánů, jsou právem EU a také Radou Evropy - prostřednictvím rozhodovací činnosti ESLP - významně ovlivněny.

Česká republika jako členský stát Evropské unie musí dodržovat unijní právo a prostřednictvím orgánů veřejné moci ho také aktivně naplňovat a prosazovat. Aplikační proces není vždy snadný, protože výklad unijního práva může být nejednoznačný a jeho nesprávné použití by mohlo vést k jeho porušení. Pokud je to možné, je třeba české předpisy vykládat tak, aby jejich aplikace byla v souladu s unijním právem. Pokud však eurokonformní výklad možný není, a jsou-li splněné podmínky vyplývající z ustálené judikatury Soudního dvora EU pro tzv. přímý účinek unijního práva, je nutné konkrétní ustanovení unijního předpisu přímo aplikovat na řešený případ namísto ustanovení českého předpisu, které je s ním v rozporu.

Správní soudy od správních orgánů vyžadují, aby se ve svých rozhodnutích vypořádaly s prameny práva EU, které na daný případ aplikovaly. Pokud tak neučiní, jejich rozhodnutí je zatíženo nezákonností a je-li napadeno správní žalobou, správním soud je zruší. Soudy jsou povinny v pochybnostech o výkladu nebo platnosti práva Evropské unie předložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU a než rozhodnou, vyčkat jeho výkladu. K otázkám aplikace unijního práva v České republice se vyjadřuje ve své judikatuře také Ústavní soud.

Rada Evropy a především rozhodovací činnost ESLP iniciovala legislativní zakotvení nových prostředků ochrany před průtahy v řízení v České republice. Vliv judikatury ESLP je výrazně zřetelný také v aplikační praxi orgánů veřejné moci.

5. Role Veřejného ochránce práv na úseku ochrany před nečinností veřejné správy

Instituci Veřejného ochránce práv přikládám mezi ostatními zárukami zákonnosti ve veřejné správě specifický význam. Je mu totiž přiznána pravomoc kontrolovat činnost veřejné správy v širším smyslu, tedy nejen z hlediska zákonnosti postupů, ale i z hlediska dodržování principů demokratického právního státu a dobré správy. Jako nezávislý státní orgán může určitým způsobem přispět i k řešení problému nečinnosti veřejné správy. Na tuto oblast působnosti Veřejného ochránce práv (dále také jen „ochránce“) se nyní zaměřím.

5.1 Charakteristika instituce Veřejného ochránce práv

Veřejný ochránce práv je českou obdobou instituce tzv. ombudsmana. Ombudsmana lze podle definičních znaků vymezených V. Sládečkem charakterizovat jako nezávislou a nestrannou osobu volenou parlamentem, která na základě stížností nebo z vlastní iniciativy a poměrně neformálně šetří namítanou protiprávnost nebo jiná pochybení v jednání veřejné správy, včetně její nečinnosti.⁴⁶²

Poprvé se instituce ombudsmana objevuje již počátkem 19. století ve Švédsku, kde má – stejně jako v dalších severských zemích Evropy – bohatou tradici. Ve druhé polovině 20. století byl ombudsman zaveden také ve většině ostatních států Evropy a světa. V průběhu 90. let byl ombudsman postupně zaveden i v zemích bývalého východního bloku.⁴⁶³

Ombudsman bývá často různě klasifikován, resp. přiřazován k určitému tzv. modelu.⁴⁶⁴ Nejrozšířenější skupinu tvoří klasický ombudsman moci zákonodárné, jehož existence je odvozena od nejvyššího zastupitelského sboru, jenž ho zpravidla volí a ke kterému má také určité, zákonem regulované vztahy. Tento převládající typ ombudsmana lze dále ještě členit na ombudsmany všeobecné a speciální.⁴⁶⁵

⁴⁶² SLÁDEČEK, Vladimír. Veřejný ochránce práv. In SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Právnická fakulta UP a Periplus, 2009, s. 329.

⁴⁶³ Podle některých průzkumů počet nově zřizovaných institucí ombudsmana jako ochránce lidských práv od 80. let 20. století stoupl na nejméně padesát procent z celkového počtu instituce ombudsmanů ve světě. Srov. REIF, Linda C. *Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman*, 31 B.C. Third World L.J. 269 (2011), <<http://lawdigitalcommons.bc.edu/twlj/vol31/iss2/3>>.

⁴⁶⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2011. s. 3 – 6.

⁴⁶⁵ Působnost všeobecného ombudsmana se vztahuje na celou veřejnou správu, s eventuálními výlukami, zatímco působnost zvláštního ombudsmana je věcně omezena na určité oblasti či práva (např. oblast vězeňství, ombudsman pro ochranu dat, ombudsman pro práva dětí, ombudsman pro

Druhým typem ombudsmana je ombudsman moci výkonné. Je jmenován vládou, resp. jejím předsedou nebo hlavou státu, je jí podřízen, a proto má charakter ombudsmana „nepravého“, jemuž je svěřena vlastní interní kontrola veřejné správy, představující jakýsi atypický druh služebního dohledu.⁴⁶⁶ Třetím typem ombudsmana je zvláštní ombudsman, zřizovaný buď jako součást moci výkonné či jako orgán ustanovený legislativou. Zřizujícímu orgánu je ombudsman odpovědný či přímo podřízený.

V České republice ke vzniku instituce ombudsmana převládal zpočátku skeptický postoj, politické prostředí v parlamentu jeho zavedení nepřálo, proto k přijetí příslušného zákona nakonec došlo až po 10 letech od sametové revoluce. Stalo se tak zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv (dále „ZVOP“), který nabyl účinnosti 28. února 2000. Veřejný ochránce práv i jeho zástupce jsou voleni Poslaneckou sněmovnou, jíž také odpovídají za výkon svých funkcí. Prvním Veřejným ochráncem práv Poslanecká sněmovna zvolila JUDr. Otakara Motejla.

Veřejný ochránce práv se za dobu své existence u nás stal nedílnou součástí kontrolních mechanismů veřejné správy, který si získal důvěru veřejnosti. Svědčí o tom nejen statisticky doložený nárůst jemu určených podnětů, ale také postupné rozšiřování oblastí jeho působnosti.⁴⁶⁷ Předmětem zájmu ochránce není pouze zákonnost postupů orgánů veřejné správy, ale správní činnost a nečinnost v širším smyslu. Veřejný ochránce práv působí k ochraně osob před jednáním orgánů veřejné správy a dalších institucí uvedených v ZVOP⁴⁶⁸, pokud je v rozporu s právem,

práva spotřebitelů). Všeobecný ombudsman pak z hlediska územního může být zřizován jako ombudsman ústřední s celostátní územní působností, a/nebo ombudsmani na zemské nebo místní úrovni, označovaní jako ombudsmani regionální. Blíže viz SLÁDEČEK: *Zákon o Veřejném ...*, s. 4

⁴⁶⁶ SLÁDEČEK: *Zákon o Veřejném ...*, s. 3.

⁴⁶⁷ K rozšiřování působnosti ochránce zaznívají kritické hlasy. Souhlasím s názorem V. Sládečka, že rozšiřování působnosti ochránce jej vzdaluje klasickému pojetí ombudsmana moci zákonodárné. (srov. SLÁDEČEK: *Zákon o Veřejném ...*, s. 50). Stále se rozšiřující působnost ochránce může vést k tomu, že ochránce bude přetížen činnostmi vykonávanými z vlastní iniciativy a původní poslání ochránce coby „mluvčího práv“, šetřícího stížnosti na ne/jednání úřadů tam, kde ostatní nástroje selhávají, přestane být jádrem jeho činnosti. Jako alternativa k rozšiřování působnosti ochránce a vhodnější řešení se jeví možnost zřizování nových specializovaných typů instituce ombudsmana po vzoru jiných zemí, uvažovalo se např. o ombudsmanovi pro práva dětí.

⁴⁶⁸ § 1 odst. 2 a § 1 odst. 8 ZVOP kombinací pozitivního negativního vymezení stanoví, na které úřady se vztahuje působnost ochránce. Je třeba zdůraznit, že z působnosti ochránce je vyňata samospráva, nicméně kontrolu její normotvorby ochráncem zákon umožňuje jednak formou iniciace správního dozoru, jednak zakotvením aktivní legitimace ochránce k podání návrhu na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy Ústavnímu soudu. Tohoto práva využila nedávno i současná Veřejná ochránkyně práv a podala návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky města Litvínova č. 3/2013 a obecně závazné vyhlášky města Varnsdorfu č. 2/2012 (tzv. sedací vyhlášky), jemuž Ústavní soud vyhověl nálezem ze dne 13. června 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/15, nicméně tři ze soudců uplatnili odlišná stanoviska. Dostupné na <nalus.usoud.cz>.

neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností. Touto činností ochránce přispívá k ochraně základních práv a svobod. Kompetence ochránce se novelizacemi ZVOP postupně rozšiřují, posledními novelami provedenými zákonem č. 198/2017 Sb.⁴⁶⁹ a zákonem č. 365/2017 Sb.⁴⁷⁰, s účinností od 1. 1. 2018, mu bylo svěřeno sledovat naplňování mezinárodní smlouvy upravující práva osob se zdravotním postižením a směrnice EU o migrujících pracovnících.

Ombudsman je i nás - stejně jako ve většině ostatních států, kde působí - koncipován a chápán jako instituce toliko komplementární, tj. doplňková k nástrojům existujících ochraňujících systémů, není orgánem rozhodujícím, uplatňujícím veřejnou moc.⁴⁷¹ Pokud jde o místo ochránce v ústavním systému, v našem právním řádu je zakotven pouze na úrovni zákona. Jedná se o nezávislý orgán svým vznikem odvozený od Poslanecké sněmovny a jí odpovědný, nicméně jeho postavení by podle mého názoru lépe odpovídalo, pokud by k jeho zakotvení došlo i v rovině ústavního pořádku ČR.⁴⁷² Co se týče vztahu k ostatním orgánům státu, obecně je vyžadována součinnost a pomoc ochránci. Na moci výkonné je ochránce nezávislý, naopak správní úřady mají stanoveny ve vztahu k ochránci některé povinnosti, zejména povinnost předkládat požadované materiály, vyjadřovat se k věci, umožňovat vstup do svých objektů. Vztah ochránce k moci soudní je dán již zmíněnou komplementaritou instituce ochránce. Zatímco soudům je uloženo poskytovat ochranu právům, primárním posláním ochránce je chránit osoby před nezákonnými postupy úřadů a „špatnou správou“. ⁴⁷³ Názory a doporučení ombudsmana v klasických evropských demokraciích požívají značné autority a jsou bez námitek akceptovány.⁴⁷⁴

Pomoc Veřejného ochránce práv nabývá na významu zvláště v případech, kdy stěžovatel nemá k dispozici jiné efektivní právní prostředky k ochraně před veřejnou správou, pokud již vyčerpal možnost opravného řízení nebo prostředky ochrany proti

⁴⁶⁹ Úmluva o právech osob se zdravotním postižením, vyhlášená pod č. 10/2010 Sb. m. s.

⁴⁷⁰ Ochránce vykonává působnost ve věcech práva na volný pohyb občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků v rozsahu podle čl. 4 a čl. 7 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/54/EU ze dne 16. dubna 2014 o opatřeních usnadňujících výkon práv udělených pracovníkům v souvislosti s jejich volným pohybem.

⁴⁷¹ SLÁDEČEK: *Veřejný ochránce...*, s. 248.

⁴⁷² Názory na vhodnost zakotvení instituce ombudsmana v ústavě jsou však různé. V Rakousku, Polsku, Maďarsku i na Slovensku je instituce ombudsmana v ústavě zakotvena. Srov. kapitola 5 této práce.

⁴⁷³ SLÁDEČEK: *Veřejný ochránce...*, s. 243.

⁴⁷⁴ Tamtéž, s. 257.

nečinnosti příslušného orgánu veřejné správy. Úkolem ochránce je v rámci šetření věci zachytit veškeré podstatné skutečnosti, posoudit chyby a správnost postupu příslušných úřadů. Jeho šetření zahrnují většinou i místní ohledání, tedy návštěvu dotčeného úřadu, která může být účinnější oproti obvyklé korespondenční formě vyřizování stížností jinými institucemi. Ochránce sice není oprávněn namísto úřadu rozhodovat o určité věci, ale může působit k tomu, aby se úřady věcí řádně a včas zabývaly. Zjistí-li porušení právních předpisů či jiná pochybení a úřad na výzvu nereaguje, může doporučit různá opatření k nápravě. Jistá možnost ovlivnění administrativních postupů ze strany ochránce tak existuje, ačkoli pouze zprostředkovaná, zejména skrze poslance, resp. výbory Poslanecké sněmovny a vládu.

Jak připomíná V. Sládeček, činnost ochránce má převážně incidenční charakter a spočívá zejména v šetření podnětů, v nichž stěžovatelé specifikují problematické jednání úřadů. Ne vždy lze jednání úředníků vytknout protiprávnost, jsou to často právě jiné aspekty jednání, které stěžovatelům vadí, např. nevhodné postupy, které nevedou k vyřízení věci, nevstřícnost, necitlivost, liknavost či otálení v procesních postupech. Přístup k ochránci je velmi snadný, podání podnětu není vázáno na zaplacení žádného poplatku, zákon nevyžaduje ani právní zastoupení osoby, která se s podnětem na ochránce rozhodne obrátit. Významné je též oprávnění ochránce navrhopvat změny právní úpravy formou doporučení, iniciovat či vstupovat do některých soudních řízení a povinnost seznamovat se svou činností veřejnost, zejména prostřednictvím každoroční zprávy o činnosti, předkládané Poslanecké sněmovně.⁴⁷⁵

5.2 Činnost Veřejného ochránce práv na úseku ochrany před nečinností veřejné správy

5.2.1 Postupy Veřejného ochránce práv

Veřejný ochránce práv jedná jednak na základě podnětu fyzické či právnické osoby, jednak i z vlastní iniciativy, a dále pak i na základě podnětu adresovanému poslanci, senátorovi či některé z komor Parlamentu, která mu jej postoupí (§ 9 ZVOP). Podnět k jednání ochránce musí mít zákonem stanovené náležitosti (§ 10 a

⁴⁷⁵ Blíže § 22 – § 24 ZVOP. Konkrétní informace o instituci a činnosti ochránce jsou dostupné na <<https://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.

§ 11 ZVOP). Pokud jde o formální náležitosti, může být učiněn písemně nebo též ústně do protokolu v sídle kanceláře ochránce. Podnět musí obsahovat:

- a) vylíčení podstatných okolností věci, včetně sdělení, zda věc byla předložena také jinému státnímu orgánu, popřípadě s jakým výsledkem,
- b) označení úřadu, popř. jméno a příjmení nebo jiné údaje o totožnosti osoby, již se podnět týká,
- c) doklad o tom, že úřad, jehož se podnět týká, byl neúspěšně vyzván k nápravě,
- d) identifikaci osoby stěžovatele: u fyzických osob jméno, příjmení a bydliště, u právnických osob název, sídlo a osoby oprávněné jejím jménem jednat.⁴⁷⁶

Pokud se podnět týká rozhodnutí, musí být jeho stejnopis přílohou podnětu. Z uvedeného výčtu obsahových náležitostí je třeba upozornit zejména na doklad o neúspěšné výzvě úřadu k nápravě. V případě nečinnosti příslušného úřadu může jít zejména o doklad o podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Cílem této náležitosti podnětu je, aby ochránce vstupoval do jednání s úřadem až tehdy, pokud stěžovatel už sám příslušné kroky k nápravě učinil, ale nebyl zatím úspěšný.

Postup pro vyřizování podnětů dle ZVOP není formálním právním procesem a jak bylo již uvedeno, ochránce nemá žádnou rozhodovací pravomoc. Zákon stanoví pouze základní pravidla činnosti ochránce, přičemž výsledkem v případě zjištěných pochybení je závěrečné stanovisko ochránce a event. návrh konkrétních opatření k nápravě.

Vlastní proces „vyřizování“ podnětu začíná předběžnou analýzou věci, kdy se zpravidla přímo nezkoumá meritum věci, ale posuzuje se především stránka formální.⁴⁷⁷ Ochránce se buď podnětem nebude zabývat a odloží jej (§ 12 ZVOP) nebo dle obsahu podnětu zvolí postup dle § 13 ZVOP. Tím je poučení stěžovatele o správném postupu v případě, že z obsahu podnětu vyplývá, že se jedná o opravný prostředek podle předpisů o řízení ve věcech správních nebo soudních, žalobu ve správním soudnictví, anebo ústavní stížnost. Ochránce tedy nemá pravomoc postoupit podání příslušnému orgánu, je však povinen stěžovatele neprodleně

⁴⁷⁶ Anonymními podněty se ochránce nezabývá, nicméně v závažných věcech, dle úvahy ochránce, mohou být podkladem pro zahájení jeho šetření z vlastní iniciativy. Srov. SLÁDEČEK: *Zákon o Veřejném ...*, s. 109.

⁴⁷⁷ SLÁDEČEK: *Veřejný ochránce...*, s. 252.

vyrozumět, jak má správně postupovat, míní-li své podání jako opravný prostředek.⁴⁷⁸

Pokud ochránce neshledá důvody pro výše uvedené postupy, zahájí vlastní šetření a písemně o tom stěžovatele vyrozumí. V jednoduchých věcech je vhodné zvolit neformální postup, kontaktování úřadu a vyřízení podnětu na základě předložených podkladů. V závažnějších případech lze šetření spojit i s návštěvou příslušného úřadu či kontrolované instituce. Ochránce pro tyto účely disponuje řadou oprávnění, má zejména právo vstupovat do prostor úřadů s vědomím jejich vedoucích, právo nahlížet do spisů, právo klást otázky zaměstnancům úřadů, včetně žádání zproštění jejich mlčenlivosti. Úřadům je uložena povinnost na žádost ochránce a ve lhůtě jím stanovené poskytnout informace a vysvětlení, předložit spisy a jiné písemnosti, sdělit písemně své stanovisko ke skutkovým a právním otázkám, provést jím navržené důkazy či úkony dozoru.

Výsledek šetření může být negativní, tedy ochránce nezjistí porušení právních předpisů ani jiná pochybení, anebo pozitivní, tedy určité nedostatky odhalí.⁴⁷⁹ V prvním případě ochránce svůj závěr sdělí stěžovateli i příslušnému úřadu. Ve druhém případě ochránce své zjištění sdělí úřadu a vyzve ho, aby se k němu ve lhůtě 30 dnů vyjádřil. Pokud příslušný úřad na tuto výzvu sdělí, že provedl nebo provádí opatření k nápravě a ochránce tato opatření shledá dostatečnými, vyrozumí o tom stěžovatele i úřad. Pokud však ochránce přijatá opatření nepovažuje za dostatečná, případně od úřadu žádné sdělení ve stanovené lhůtě neobdržel, zašle úřadu i stěžovateli tzv. závěrečné stanovisko, jehož součástí je i návrh opatření k nápravě (§ 19 ZVOP). Opatření k nápravě, která navrhuje ochránce, nepředstavují přímý zásah proti správnímu orgánu, mají pouze iniciační povahu. Výčet opatření v zákoně je příkladný, lze je i kombinovat. Ochránce může navrhnout zejména tato opatření:

- a) zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonu nebo postupu úřadu, lze-li je zahájit z úřední pravomoci,
- b) provedení úkonů k odstranění nečinnosti,
- c) zahájení disciplinárního nebo obdobného řízení,
- d) zahájení stíhání pro trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt,
- e) poskytnutí náhrady škody nebo uplatnění nároku na náhradu škody.

⁴⁷⁸ SLÁDEČEK: *Zákon o Veřejném ...*, s. 116.

⁴⁷⁹ SLÁDEČEK: *Veřejný ochránce...*, s. 256.

U podnětů, v nichž stěžovatelé namítají nečinnost správního orgánu, bude návrh opatření k nápravě spočívat především v provedení úkonů k odstranění nečinnosti. Současně s tím lze navrhnout např. i zahájení disciplinárního řízení proti konkrétní úřední osobě či poskytnutí náhrady škody za průtahy v řízení.

Dotčený úřad je povinen do 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska sdělit ochránci, jaká opatření k nápravě provedl. Pokud ochránce nepovažuje přijatá opatření za dostatečná nebo od úřadu žádné sdělení ve lhůtě neobdrží, vyrozumí nadřízený úřad a není-li takového úřadu, vyrozumí vládu. Dále má právo o svých zjištěních informovat veřejnost (§ 20 ZVOP). Kromě svého základního poslání zvyšuje ochránce úroveň právního vědomí veřejnosti rozsáhlou osvětovou a vzdělávací činností, pořádáním odborných konferencí, workshopů a kulatých stolů.⁴⁸⁰

5.2.2 Typové případy nečinnosti veřejné správy posuzované Veřejným ochráncem práv

Role ochránce v oblasti ochrany před nečinností veřejné správy je v zásadě iniciační. Z vlastní iniciativy jedná ochránce zpravidla jen v případě, že nečinnost příslušného úřadu zjistí v rámci šetření jiných podnětů. Z dostupných údajů o činnosti ochránce za posledních pět let plyne, že více než cca jedna třetina šetřených podání v působnosti ochránce konstatuje nečinnost příslušného orgánu.⁴⁸¹

Velká část podnětů se týká nečinnosti ve správním řízení, spočívající zejména v nezahájení řízení ex offio, v průtazích v řízeních o žádosti, otálení s procesními úkony v průběhu samotného řízení. Kancelář ochránce podněty řeší nejprve neformálním šetřením, kontaktuje nečinný správní orgán telefonicky nebo elektronickou poštou. V případě přetrvávajících prodlev s řešením se obrátí na příslušný ústřední správní orgán. Výsledkem je pokyn příslušného ústředního správního orgánu k vydání rozhodnutí v řádově dnech, který nečinný správní orgán zpravidla respektuje. Tímto nepřímým působením na nečinný správní orgán je ochránce schopen efektivně donutit nečinný orgán k zákonem předvídané činnosti. Aplikace § 19 ZVOP, spočívající v návrhu opatření k nápravě, prakticky nastává jen v případě hlubšího problému nečinnosti příslušného správního orgánu. Nečinnost je problematická např. tehdy, pokud sice příslušný správní orgán procesní úkony činí, ale nesmyslné. Nečinnost je takřka nekonečná, oddaluje-li příslušný správní orgán vydání

⁴⁸⁰ Blíže viz webové stránky ochránce, dostupné na <<https://www.ochrance.cz>>.

⁴⁸¹ Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/statisticke-udaje-o-cinnosti/>>.

meritorního rozhodnutí po vrácení věci odvolacím správním orgánem, který předchozí rozhodnutí v odvolacím řízení zrušil. K nečinnosti mohou vést také přetrvávající negativní kompetenční konflikty mezi správními orgány, bránící samotnému projednání věci. Problematická se jeví i iniciace opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, jde-li o správní řízení zahajovaná z moci úřední, neboť tam nečinností dotčená osoba ještě nedisponuje právy vyplývajícími z jeho postavení coby účastníka řízení.

K nečinnosti správních orgánů, kterou se zabývá ochránce v rámci své působnosti, dochází také v důsledku změn právní úpravy a nepřipravenosti správních orgánů na řešení nových situací. Ochránce se zabýval několika až křiklavými případy nečinnosti s dopady do sociálních práv osob.⁴⁸² V posledních letech se zavedla praxe, že ochránce k návrhům vybraných zákonů zpracovává připomínky, aby mohly být zohledněny již v samotném legislativním procesu.⁴⁸³

Svébytnou část působnosti ochránce představuje řešení podnětů proti nečinnosti orgánů správy státního zastupitelství a státní správy soudů, které projednávají stížnosti na průtahy v řízení. Průtahy v soudním řízení, které je z různých důvodů citlivé (např. řízení o úpravě styku s nezletilými dětmi, řízení o osvojení, insolvenční řízení, exekuční řízení), jsou častým předmětem podnětů určených ochránci. Proti průtahům v soudním řízení se lze bránit návrhem na určení lhůty k provedení procesního úkonu podle § 174a zákona o soudech a soudcích. Podněty vůči orgánům správy státního zastupitelství se nejčastěji týkají vyřizování stížností na průtahy při plnění úkolů státního zastupitelství a poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.⁴⁸⁴

Kancelář ochránce ve vztahu k nečinnosti vypracovala zejména dva klíčové dokumenty. Jedná se o „Principy dobré správy“⁴⁸⁵ a „Desatero dobré praxe pro

⁴⁸² Např. zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁸³ „Ochránce využívá možnosti připomínkovat návrhy právních předpisů, případně jiné materiály předkládané Vládě ČR. Připomínky uplatňuje především v těch případech, kdy má z výkonu své působnosti poznatky o tom, že by měla být právní úprava změněna. Fakticky tak zjednodušenou formou vykonává své oprávnění podávat vládě doporučení na vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu.“ Cit. z <<https://www.ochrance.cz/zvlastni-opravneni/pripominky-k-zakonom/>>. Výběr konkrétních připomínek ochránce je dostupný na téže adrese.

⁴⁸⁴ Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2014, s. 64.

⁴⁸⁵ Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>>.

posouzení žádosti pro odškodnění“⁴⁸⁶. Přestože se jedná o právně nezávazné dokumenty, jsou určené veřejnosti i správním orgánům, jejichž činnost podléhá kontrole ochránce, jako určitý návod ochráncem doporučeného jednání. Při jejich tvorbě ochránce vycházel nejen z českého právního řádu, ale i mezinárodních závazků plynoucích z členství České republiky v Radě Evropy a v EU, a z ustálené judikatury, včetně judikatury ESLP.

5.3 Vybrané případy nečinnosti posuzované Veřejným ochráncem práv

Vzhledem k rozsahu vybrané problematiky jsem se rozhodla se blíže zaměřit na pět případů, v nichž Veřejný ochránce práv zjistil pochybení správních úřadů a rozbor jeho stanovisek k nim.

V letech 2010 až 2013 ochránce provedl z vlastní iniciativy šetření u ústředních správních úřadů, jehož účelem bylo zjistit jejich postup při posuzování žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup a žádostí o přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu podle OdpŠ. Impulsem k provedení šetření byly četné podněty, v nichž stěžovatelé namítali nečinnost různých ústředních správních orgánů, příslušných podle § 6 OdpŠ k předběžnému projednání nároku stěžovatele. Již v roce 2010 ochránce z důvodu zjištění různé správní praxe ústředních správních úřadů v postupu při předběžném projednání nároků stěžovatele vytvořil již uvedené „Desatero dobré praxe při posouzení žádostí o odškodnění“. Jeho cílem bylo zamezit průtahům při samotném tomto posouzení, ale i posílení právní pozice osob, které své nároky uplatňují v souladu s ústavně zakotvenou zásadou zákazu diskriminace a se zásadou legitimního očekávání jako jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů. V postupu některých ministerstev shledal ochránce pochybení, která shrnul ve výroční zprávě za rok 2010.⁴⁸⁷ Ochránce zastává mj. názor, že předsoudní projednání má veřejnoprávní povahu a měly by se na něj vztahovat základní zásady činnosti správních orgánů (§ 177 správního řádu). Přednost by mělo mít dobrovolné odškodňování. Dospěje-li ministerstvo k závěru, že pochybení skutečně nastalo, nemůže být výsledkem předsoudního projednání nároku závěr, že uplatněný nárok nebude uspokojen.⁴⁸⁸

⁴⁸⁶ Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/desatero-odskodnovani>>.

⁴⁸⁷ Blíže viz Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2011, s. 71 – 73. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.

⁴⁸⁸ Tamtéž.

Takovou nezákonnou správní praxi, spočívající v odmítání všech uplatněných nároků na zadostiučinění za nemajetkovou újmu, zjistil ochránce u Ministerstva pro místní rozvoj.⁴⁸⁹ Ministerstvo bylo také ochráncem upozorněno na nedodržování povinnosti vyzývat žadatele k odstranění nedostatků žádosti a poučovat žadatele o právu domáhat se odškodnění u příslušného soudu. Přestože ochránce navrhoval provedení opatření k nápravě, Ministerstvo pro místní rozvoj svou praxi nezměnilo. Proto ochránkyně dne 9. 8. 2016 vyrozuměla vládu o jeho nezákonné správní praxi (sp. zn. 21/2014/SZD).⁴⁹⁰ Až tato „sankce“ přiměla Ministerstvo pro místní rozvoj ke změně názoru. Poté, co vláda přerušila projednávání vyrozumění ochránkyně, ministryně vnitřním předpisem zakotvila řádný postup zaměstnanců ministerstva při vyřizování uplatněných nároků. Ochránkyně opatření k nápravě uznala za dostatečné a netrvala již na projednání materiálu vládou.⁴⁹¹

Dalším případem nečinnosti posuzovaným ochránkyní se staly průtahy ve správním řízení o udělení státního občanství po přijetí zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky. Ochránkyně v rámci šetření provedených z vlastní iniciativy i na základě individuálních stížností zjistila několik pochybení. Zákon v § 23 ukládá Ministerstvu vnitra vydat rozhodnutí o žádosti o udělení státního občanství České republiky do 180 dnů ode dne, kdy mu byla žádost doručena.⁴⁹² Ochránkyně v rámci svých šetření odhalila nezákonný postup, spočívající v nedodržování zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí, kdy Ministerstvo vnitra rozhodovalo o žádostech o udělení státního občanství ve lhůtě v průměru o něco málo delší než jeden rok.⁴⁹³ Jedním z důvodů byl i postup ministerstva vyzývající žadatele k doložení takových dokladů (potvrzení od zdravotních pojišťoven a přehled dávek státní sociální podpory a dávek v hmotné nouzi), které podle zákona žadatel předkládat nemusí. To je rozporu se zásadou hospodárnosti a minimalizace zásahů, zakotvenou v ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu, které také stanoví, že správní

⁴⁸⁹ Z provedených šetření ochránce vyplynulo, že kritizovaná praxe Ministerstva pro místní rozvoj trvala dlouhodobě, neboť odmítlo všech 250 žádostí o odškodnění za nemajetkovou újmu za průtahy ve stavebních řízeních, jež obdrželo od 1. ledna 2010 do 1. června 2015. Cit. Souhrnná zpráva o činnosti ochránce za rok 2016, s. 17. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.

⁴⁹⁰ Dostupné na <<http://eso.ochrance.cz/>>.

⁴⁹¹ Souhrnná zpráva o činnosti ochránce za rok 2016, s. 17. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.

⁴⁹² „Rozhodnutí v řízení o rozkladu proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství České republiky vydá ministr ve lhůtě 120 dnů ode dne podání rozkladu.“ Cit. § 23 odst. 2 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁹³ Cit. závěrečné stanovisko ze dne 9. srpna 2016, sp. zn. 5794/2015/VOP. Dostupné na <<http://eso.ochrance.cz/>>.

orgán od dotčené osoby může požadovat podklady, jen stanoví-li tak zákon. Za problematické dále označila ochránkyně nadužívání institutu přerušení řízení spojeného s výzvou k odstranění nedostatků žádosti. Na základě ochránkyní doporučených opatření k nápravě⁴⁹⁴ Ministerstvo vnitra personálně posílilo odbor všeobecné správy, který je příslušný k vedení řízení o udělení státního občanství a v souladu s doporučením ochránkyně změnilo svou praxi tak, že údaje od zdravotní pojišťovny si v případě potřeby vyžádá samo a přehled dávek již vyžadovat nebude a bude vycházet z potvrzení o příjmech, které jsou povinnou náležitostí žádosti.⁴⁹⁵

Třetím případem porušení práva na přiměřenou délku řízení, kterým se na základě podnětu zabýval zástupce ochránkyně, byl případ průtahů ve vodoprávním řízení. Na ochránkyni se obrátila vlastnice vodního díla - malé vodní elektrárny, která se nemohla domoci vydání rozhodnutí vodoprávního úřadu ve věci povodněmi poničeného jezu, jehož nefunkčnost bránila provozu elektrárny. Po prošetření věci zástupce ochránkyně zjistil nečinnost příslušného vodoprávního úřadu a jako opatření k nápravě navrhl provedení vodoprávního dozoru v lokalitě dle § 110 zákona č. 254/2001 o vodách (vodní zákon).⁴⁹⁶ Na návrh zástupce ochránce vodoprávní úřad nezareagoval, proto o jeho nezákonné nečinnosti informoval nadřízený úřad – příslušný krajský úřad a také Ministerstvo zemědělství. Vodoprávní úřad poté vysvětloval průtahy v řízení a nemožnost řešit věc tím, že nemá k dispozici správní spis, neboť jej předal na žádost soudu k projednání žaloby na náhradu škody. Tento argument však u zástupce ochránkyně neobstál, když konstatoval, že je povinností správního orgánu pořídit si kopie dokumentů ze správního spisu před jeho odesláním soudu, neboť to, že nemá originál spisu, jej nezbujuje povinnosti dále ve věci konat, činit v řízení nezbytné procesní kroky a v jeho závěru rozhodnout.⁴⁹⁷

Čtvrtý případ se týkal postupu stavebního úřadu a vodoprávního úřadu, na jejichž nečinnost a zanedbání zásady spolupráce správních orgánů se zaměřila zástupkyně ochránce na základě podnětu obyvatel objektů v lokalitě Přednádraží v Ostravě - Přívoze. V rámci šetření případu v roce 2012 bylo zjištěno, že příslušný stavební

⁴⁹⁴ Závěrečné stanovisko sp. zn. 5794/2015/VOP, dostupné na <<http://eso.ochrance.cz/>>.

⁴⁹⁵ Souhrnná zpráva o činnosti ochránce za rok 2016, s. 40. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.

⁴⁹⁶ Závěrečné stanovisko ze dne 15. října 2014, sp. zn. 571/2013/BOP/JCZ, dostupné na <<http://eso.ochrance.cz/>>.

⁴⁹⁷ Souhrnná zpráva o činnosti ochránce za rok 2016, s. 51. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.

úřad nepostupoval podle stavebního zákona, když nevyužil možnosti přimět vlastníka stavby provést nezbytné stavební úpravy, ačkoli nevyhovující stav budov v lokalitě Přednádraží mu byl znám již od roku 2007. Rovněž v postupu příslušného vodoprávního úřadu byly zjištěny nedostatky, zejména dva roky trvající prodleva s nařízením nezbytných úprav vadné kanalizace v objektech, jíž vodoprávní úřad odůvodňoval trvajícím sporem o vlastnictví kanalizace. Dlouhodobá nečinnost stavebního úřadu a vodoprávního úřadu byla nejen v rozporu se stavebním zákonem a vodním zákonem, které ukládají příslušným správním úřadům zvolit adekvátní procesní postup, ale i porušením zásady rychlosti při vyřizování věcí správními orgány a porušením zásady souladnosti postupů a vzájemné spolupráce správních orgánů v zájmu dobré správy. V uvedené věci oddalování zásahu příslušných úřadů, které se aktivně a meritorně začaly případy zabývat až po doporučení zástupkyně ochránce, vedla k chátrání budov, jejichž stav začal ohrožovat zdraví a život jeho obyvatel a stavební úřad musel nařídit jejich vystěhování. Zástupkyně ochránce výsledky svých šetření a hodnocení postupu příslušných úřadů shrnula v závěrečném stanovisku⁴⁹⁸, v němž konstatovala, že pokud vlastník dlouhodobě nerespektuje svou povinnost udržovat objekty v dobrém stavebně-technickém stavu a stavby začnou ohrožovat veřejné zájmy, tj. zdraví a životy osob, je povinností úřadů včas zakročit.

Také další případ nečinnosti správního úřadu, který vybírám, se řadí do oblasti stavebního práva. Zástupce ochránkyně se v něm zabýval podnětem manželů k prošetření postupu příslušného stavebního úřadu ve věci nepovolené stavební činnosti na domě a pozemku jejich sousedů. Rodinný dům stěžovatelů a stavebníků jsou dvojdomy se společnou štítovou zdí. Nepovolené změny stavby zahrnovaly stavební úpravy, nástavbu a přístavbu domu, na pozemku bylo postaveno oplocení, Stavba přitom z hlediska stavebního zákona vyžadovala alespoň vydání územního souhlasu a souhlasu s provedením stavebních úprav a souhlasu s provedením ohlášené stavby, v případě oplocení bylo třeba předchozí rozhodnutí či souhlas k umístění. Stěžovatelé ve svém podnětu namítali nečinnost příslušného stavebního úřadu, který přes zjištění v rámci kontrolní prohlídky o provedení nepovolených změn rodinného domu a oplocení pozemku, zahájil řízení o jejich odstranění až po více než půl roce v případě stavby oplocení a po více než osmi měsících v případě

⁴⁹⁸ Závěrečné stanovisko ze dne 12. února 2013, sp. zn. 4757/2012/VOP/JSV, dostupné na <<http://eso.ochrance.cz/>>.

nepovolených změn rodinného domu od tohoto zjištění. V rámci zprávy o šetření podnětu zástupce ochránkyně konstatoval, že řízení o odstranění stavby je typickým řízením zahajovaným z moci úřední⁴⁹⁹ a pokud byly příslušnému stavebnímu úřadu známy skutečnosti, na jejichž základě měl zahájit řízení o odstranění stavby, avšak řízení nezahájil, byl v nečinnosti. Stavební úřad sice prováděl procesní úkony ke zjištění přesného rozsahu nepovolených změn rodinného domu, nicméně doba jeho nečinnosti spočívající v nezahájení řízení ex offo byla nepřiměřená. Zástupce ochránkyně dále též konstatoval, že podle stavebního zákona je provádění stavby v souladu s rozhodnutím či opatřením stavebního úřadu veřejným zájmem a povinností stavebního úřadu je činit úkony k jeho ochraně. Příslušný stavební úřad byl zástupcem ochránkyně také upozorněn, že je jeho úřední povinností vést řízení o přestupku ve smyslu § 178 a násl. stavebního zákona.⁵⁰⁰

Řízení o odstranění stavby je druhem správního řízení, v němž typicky dochází k průtahům, o jejichž prošetření ochránce často stěžovatelé ve svých podnětech žádají. Stavební úřady průtahy odůvodňují složitostí řízení, náročností jednání s účastníky řízení v pozici „černého“ stavebníka, kdy zpravidla ani sankcionování přestupků zakotvených ve stavebním zákoně není účinné, zjevně proto, že stavebníci spoléhají na možnost dodatečného povolení jejich staveb v průběhu provádění stavby nebo po jejím dokončení.

5.4 Dílčí závěr

V úvodu jsem si stanovila za úkol ověřit hypotézu č. 4: „Aktivita Veřejného ochránce práv na úseku ochrany před nečinností veřejné správy je přínosná a jím navrhovaná opatření jsou správními úřady bez výhrad akceptována.“

Po zhodnocení teoretických východisek i poznatků z praxe českého ombudsmana jako ochránce před nečinností veřejné správy lze konstatovat, že aktivita Veřejného ochránce práv je přínosná a nečinnost bývá zpravidla odstraněna. Některé správní úřady bez problémů spolupracují již v průběhu šetření ochránce, některé se k ochránce doporučovanému postupu časem přikloní. Některé správní úřady však závěry ochránce odmítají a v důsledku toho nečinnost delší dobu přetrvává. Ačkoli jsou zákonné prostředky ochránce omezené, jejich vhodným

⁴⁹⁹ Tento závěr učinil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. srpna 2007, čj. 4 Ans 6/2006.

⁵⁰⁰ Zpráva o šetření ze dne 19. června 2017, sp. zn. 7168/2016/VOP, dostupné na <<http://eso.ochrance.cz/>>.

využitím ochránce často dokáže správní úřad ovlivnit tak, aby změnil svůj původní názor a respektoval jím doporučený postup.

6. Nečinnost veřejné správy ve správním právu vybraných zemí

6.1 Úvodní poznámky

Pro účely studia institutů sloužících k ochraně před nečinností veřejné správy v zahraničí jsem se tuto kapitolu rozhodla věnovat právní úpravě v Rakousku, na Slovensku, v Polsku a v Maďarsku. Tyto státy jsou České republice blízké nejen geografickou polohou, ale i společnou historií a soužitím v rakousko-uherské monarchii a v současné době členstvím v Evropské unii a Radě Evropy. Také společné období komunistické totality v druhé polovině 20. století mělo v Československu, Polsku a Maďarsku významný vliv na právní řád a veřejnou správu. Slovensko bylo až do roku 1993 součástí Československa, proto je vztah obou našich zemí a právních řádů nejbližší.

Rakousko po rozpadu monarchie v roce 1918 přijalo velmi brzy novou zákonnou úpravu, která patří celosvětově k prvním komplexním právním úpravám správního řízení. Judikatura vídeňského Správního soudního dvora významně ovlivnila podobu správního práva a správního soudnictví ve všech sledovaných státech. V Maďarsku, Polsku a Československu byl vývoj právní úpravy správního řízení poznamenán politickým vývojem, komplexní právní úpravy správního řízení ve formě zákona byly přijímány až po druhé světové válce v 50. a 60. letech.⁵⁰¹ Společenské a politické změny, které nastaly s rozpadem bývalého východního bloku po roce 1989, znamenaly návrat k hodnotám právního státu a podstatnou proměnu právního řádu ve všech postkomunistických zemích. Nové výzvy přineslo jejich členství v Radě Evropy a proces harmonizace právních řádů s připravovaným členstvím v Evropské unii.⁵⁰² Současné členství v Evropské unii má na právní řád a správní praxi v uvedených zemích významný vliv. Europeizace veřejné správy a politiky spolu s nárůstem veřejných úkolů klade na orgány veřejné správy nemalé požadavky.

Právních prostředků ochrany proti nečinnosti veřejné správy existuje v právních úpravách vybraných zemí celá řada. Cílem této části práce je analýza těch

⁵⁰¹ HORÁKOVÁ, Monika, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol.: *Správní řízení v zemích EU. I. Rakousko, Polsko, Slovensko, Maďarsko*. Praha: Linde Praha, a.s., 2011, s. 13 - 14.

⁵⁰² Zajímavou studií z uvedeného období je např. výzkum provedený Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj: OECD. *Administrative Procedures and the Supervision of Administration in Hungary, Poland, Bulgaria, Estonia and Albania*. *Sigma Papers*, No. 19, 1997, 135 s.. Dostupné na <<http://www.oecd-ilibrary.org>>.

nejvýznamnějších a srovnání s českou právní úpravou. Závěrem shrnu, v čem považuji za zajímavé některé zahraniční instituty z hlediska úvah de lege ferenda.

6.2 Ochrana proti nečinnosti v Rakousku

Rakouská republika je spolkový stát, který je podle čl. 2 rakouské ústavy tvořen devíti samostatnými spolkovými zeměmi.⁵⁰³ Rakousko má spolkovou ústavu z roku 1920, ale spolkové země mají také vlastní ústavy, vycházející ze spolkové ústavy.⁵⁰⁴ Spolkové země spolu se spolkem vykonávají veřejnou moc a při výkonu svých pravomocí požívají proti omezení ze strany spolku ústavní ochrany.⁵⁰⁵

Zákonná úprava správního řízení byla v Rakousku přijata již v roce 1925, a to formou čtyř zákonů k odbřemenění správy, které nabyly účinnosti od 1. 1. 1926. Jednalo se o uvozovací zákon k zákonům o správním řízení, upravující rozsah působnosti ostatních tří zákonů, dále pak o obecný správní řád (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, dále „AVG“), zákon o správním trestání a zákon o správní exekuci. Všechny tyto zákony jsou základními prameny rakouského správního práva procesního a v novelizované podobě platí dodnes. Vedle nich existuje řada zákonů, upravujících zvláštní procesní režimy.

Jedním z nejdůležitějších procesních práv, přiznaných AVG účastníkům řízení, je právo na vydání rozhodnutí v jejich věci příslušným úřadem, tedy právo, aby úřad konal a nebyl nečinný. Pokud právní předpisy nestanoví jinak, jsou úřady povinny o návrzích účastníků rozhodovat bez zbytečného odkladu, nejpozději do šesti měsíců od jejich podání (§ 73 odst. 1 AVG). Pokud úřad rozhodnutí ve stanovené lhůtě nevydal, prostředek nápravy představoval tzv. devoluční návrh (Devoluzionsantrag), podávaný účastníkem řízení, jehož cílem byl přechod rozhodovací pravomoci na věcně příslušný nadřízený úřad. Ten věc převzal a rozhodl namísto nečinného úřadu. Lhůta pro vydání rozhodnutí nadřízenému úřadu začala běžet podáním devolučního návrhu. Devoluční návrh nadřízený úřad zamítl, pokud nedodržení lhůty nebylo

⁵⁰³ Jedná se o spolkové země Burgundsko, Korutany, Dolní Rakousky, Horní Rakousky, Solnohradsko, Štýrsko, Tyrolsko, Vorarlberg, Vídeň.

⁵⁰⁴ ŠILHANOVÁ, Zuzana. Rakousko. In Klíma, K. a kol.: *Encyklopedie ústavního práva*. Praha: ASPI, a. s. 2007, s. 506. Bližší výklad k rozdělení kompetencí mezi Spolek a spolkové země podle rakouské ústavy tamtéž, s. 506 – 507.

⁵⁰⁵ POUPEROVÁ, Olga, TOMOSZKOVÁ, Veronika. Správní řízení v Rakousku. In HORÁKOVÁ, Monika, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol.: *Správní řízení v zemích EU. I. Rakousko, Polsko, Slovensko, Maďarsko*. Praha: Linde Praha, a. s., 2011, s. 52.

způsobeno příslušným úřadem.⁵⁰⁶ Po změně právní úpravy a reformě správního soudnictví byla podmínka předchozího vyčerpání devolučního návrhu před podáním stížnosti proti nečinnosti správního orgánu omezena na stížnosti na porušení povinnosti vydat rozhodování ve věcech samostatné působnosti obce.

Správní soudnictví v Rakousku prošlo zásadními změnami, které s účinností od 1. 1. 2014 zahrnují i oblast rozhodování o stížnostech proti nečinnosti správních úřadů. Rakouským specifickým byla až do 31. 12. 2013 existence nezávislých správních senátů, zavedených v roce 1991 v návaznosti na čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a požadavek nezávislosti a nestrannosti tribunálu.⁵⁰⁷ V rámci reformy veřejné správy a správního soudnictví byly zrušeny odvolací správní orgány a kontrola dodržování zákonnosti a ochrana práv účastníků správního řízení je realizována výlučně ve správním soudnictví. Nezávislé správní senáty byly nahrazeny zemskými správními soudy, zřizovanými pro každou spolkovou zemi jako správní soudy 1. instance. Správní soudnictví v Rakousku je označováno jako tzv. Modell 9+2, tvořený devíti správními soudy 1. instance a pro celou Spolkovou republiku Rakousko byly zřízeny dva soudy, a to Spolkový správní soud a Spolkový finanční soud.⁵⁰⁸ Působnost a organizace obou správních soudů na úrovni spolku je upravena v rakouské ústavě a působnost správních soudů 1. instance upravují příslušné zákony konkrétních spolkových zemí. Řízení a postup soudů ve správním soudnictví upravuje jak ústava, tak zákony spolkových zemí.

Kompetence správních soudů jsou omezeny na rozhodování ve věcech uvedených v čl. 130 rakouské ústavy. Jedná se o rozhodování:

1. o stížnostech osob, které tvrdí, že rozhodnutím správních orgánů byla z důvodu nezákonnosti porušena jejich práva,
2. o stížnostech na porušení povinnosti správního orgánu vydat rozhodnutí,
3. o stížnostech osob, které tvrdí, že byly poškozeny na svých právech výkonem přímé, rozhodovací a donucovací pravomoci správního orgánu,
4. o stížnostech proti opatření, tedy přímému úřednímu příkazu nebo faktickému pokynu,

⁵⁰⁶ Srov. § 73 odst. 2 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, dostupný na <<https://www.jusline.at/gesetz/avg>>

⁵⁰⁷ POUPEŘOVÁ, TOMOSZKOVÁ: Správní řízení v Rakousku, ... s. 55.

⁵⁰⁸ Azylový soudní dvůr byl k 31.12.2013 zrušen a jeho působnost převzaly nezávislé spolkové azylové senáty a ve druhé instanci Spolkový správní soud.

5. o stížnostech proti postupu zadavatele veřejných zakázek,
6. o stížnostech ve sporech služebních záležitostí zaměstnanců ve veřejné službě.

K řízení o stížnosti proti nečinnosti správního orgánu, spočívající v porušení povinnosti vydat rozhodnutí spolkovým správním orgánem, je příslušný správní soud 1. instance.⁵⁰⁹ Aktivně legitimován k podání stížnosti je účastník správního řízení, v němž má správní orgán povinnost vydat rozhodnutí. Stížnost se podává u správního orgánu, jehož nečinnost je předmětem stížnosti. Správní orgán buď věc obratem postoupí správnímu soudu nebo ve lhůtě tří měsíců vydá požadované rozhodnutí. V případě vydání rozhodnutí je nečinnost odstraněna a řízení o stížnosti soud zastaví. Správní soud rozhoduje podle skutkového a právního stavu v době svého rozhodování. Soud zejména zjišťuje, jak dle tvrzení stěžovatele proběhla lhůta pro vydání rozhodnutí, tedy jaké úkony správní orgán činil a zda tvrzené porušení povinnosti vydat rozhodnutí zavinil správní orgán. Soud stížnost zamítne, zjistí-li, že porušení povinnosti vydat rozhodnutí nezavinil v převážné míře správní orgán. Zákon soudu stanoví šestiměsíční lhůtu pro vydání rozhodnutí o stížnosti. V případě, že správní soud 1. instance v této lhůtě nerozhodne, lze se obrátit na Spolkový správní soud s návrhem na stanovení lhůty k vydání rozhodnutí o stížnosti proti nečinnosti. Právo podat návrh na stanovení lhůty je stanoveno poměrně široce, zákon ji přiznává každé osobě, do jejíhož právního postavení nečinnost správního soudu alespoň potencionálně zasahuje. Spolkový správní soud zkoumá nejprve přípustnost, poté důvodnost návrhu. Vyhoví-li návrhu, uloží správnímu soudu povinnost vydat rozhodnutí o stížnosti proti nečinnosti nejpozději ve lhůtě tří měsíců. Tuto lhůtu může na žádost správního orgánu prodloužit až o další tři měsíce, ale pouze jedenkrát.⁵¹⁰

Další možností obrany proti nečinnosti veřejné správy v Rakousku je podání stížnosti Zástupci lidu (Volksanwaltschaft). Jedná se o nezávislou instituci, která je rakouskou obdobou ombudsmana, zřízenou federálním zákonem č. 121/1977 původně pouze dočasně, přičemž v roce 1981 byla novelou zákona upravena jako trvalá.⁵¹¹ Úřad sídlí ve Vídni a skládá se ze tří členů volených Národní radou na funkční období šesti let, znovuzvolení je možné pouze jednou. Právo podat stížnost má po vyčerpání všech dostupných opravných prostředků každý občan, ale i cizinec

⁵⁰⁹ Čl. 131 odst. 2 rakouské ústavy.

⁵¹⁰ FABER, Ronald. *Verwaltungsgerichtsbarkeit: Kommentar*. Wien: Verlag Österreich, 2013, s. 31 - 32.

⁵¹¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Instituce ombudsmanského typu v Německu a Rakousku*. Informační studie č. 1.051, Parlamentní institut, 1993.

nebo právnická osoba, vždy musí jít o osobu přímo dotčenou či poškozenou jednáním či nečinností správního úřadu. Zástupce lidu i v případě nesplnění této podmínky může zahájit šetření z vlastní iniciativy. Pro šetření stížnosti nejsou stanovena žádná formální pravidla, všem federálním i zemským orgánům je uložena povinnost poskytnout Zástupci lidu informace a pomoc. Zástupce lidu předkládá na podkladě svého šetření příslušným orgánům doporučení. Z rakouské ústavy pak přímo vyplývá, že dotčený orgán je povinen Zástupce lidu seznámit s opatřeními, které přijal, nebo písemně zdůvodnit, proč doporučení nevyhověl, a to ve lhůtě osmi týdnů. Případy neplnění této povinnosti může Zástupce lidu jednak zahrnout do výroční zprávy nebo zveřejnit.⁵¹²

6.3 Ochrana proti nečinnosti ve Slovenské republice

Nečinnost v oblasti veřejné správy je považována i na Slovensku za jev negativní, výrazně oslabující důvěru fyzických a právnických osob k orgánům veřejné správy.⁵¹³ Ústavněprávní východiska právní úpravy opatření proti nečinnosti najdeme v Ústavě Slovenskej republiky.⁵¹⁴ Ta v článku 46 odst. 1 garantuje každému právo domáhat se svého práva u nezávislého soudu nebo jiného orgánu Slovenské republiky. Článek 46 odst. 2 také každému, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, přiznává právo obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Články 47 a 48 obsahují výchozí ústavní garance kvality procesu aplikace práva v rámci garance práva na spravedlivý proces. Konkrétně podle článku 48 odst. 2 má každý právo na to, aby byla jeho věc projednána bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti tak, aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Toto právo se vztahuje na jakékoli řízení probíhající před státním orgánem, jakož i samosprávným orgánem, kde příslušný státní orgán nebo samosprávný orgán vede řízení, jehož cílem a zároveň výsledkem je odstranění právní nejistoty účastníka řízení.⁵¹⁵

Základ právní úpravy řešení nečinnosti veřejné správy na Slovensku nalezneme v ustanoveních zákona č. 71/1967 Zb., o správnom konaní (správny poriadok), ve

⁵¹² Tamtéž.

⁵¹³ JAKAB, Radomír. Nečinnosť v správnom konaní. *Justičná revue*, 4/2008, s. 574.

⁵¹⁴ Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁵¹⁵ Srov. nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 25. října 1995, sp. zn. II. ÚS 26/95, usnesení Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 23. října 1999, sp. zn. II. ÚS 62/1999 a nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 14. prosince 1999, sp. zn. I. ÚS 41/1999, dostupné na <<http://www.ustavnysud.sk>>

znění pozdějších předpisů (dále jen „správny poriadok“). Povinnost správních orgánů vyřizovat věci včas a bez zbytečných průtahů upravuje § 3 odst. 4 správného poriadku jako jednu ze zásad správního řízení. Za zbytečné průtahy v řízení se považuje i to, když správní orgán ve věci nekoná navzdory tomu, že by konat měl, a to i v případě, když je ještě v časovém limitu určeném zákonem. Zákonem určené lhůty pro vyřízení věci by měly být pro správní orgán maximální, nikoli „cílové“.⁵¹⁶ Správny poriadok upravuje lhůty pro rozhodování v § 49. Stanoví-li lhůtu pro vyřízení věci zvláštní právní předpis, je správní orgán vázán primárně tímto zvláštním právním předpisem, správny poriadok se uplatní subsidiárně. Lhůta pro rozhodnutí počíná běžet dnem, kdy v řízeních zahajovaných na návrh dojde podání správnímu orgánu příslušnému rozhodnout, v řízeních zahajovaných ex offo dnem prvního úkonu správního orgánu. Správní orgán je povinen v zákonných lhůtách rozhodnutí nejen vydat, ale účastníkům řízení i oznámit. V jednoduchých věcech je správní orgán povinen rozhodnout bez zbytečného odkladu. Zákon nedefinuje, co je jednoduchou věcí, nicméně pod ni lze zahrnout zejména případy, které nejsou náročné na dokazování, především pokud správní orgán může rozhodnout na základě podkladů předložených účastníkem řízení.⁵¹⁷ Pojem „bezodkladné“ rozhodování je třeba vykládat tak, že správní orgán dokončí řízení co nejdříve, určitě dříve, než je další lhůta ustanovená správnym poriadkom, tj. 30 dnů.⁵¹⁸ Ostatní věci mají správní orgány rozhodovat do 30 dnů ode dne zahájení řízení, ve zvlášť složitých případech do 60 dnů.⁵¹⁹ Lhůtu přiměřeně prodlužuje odvolací správní orgán, a to na žádost prvoinstančního orgánu, v níž uvede důvody nemožnosti vydání rozhodnutí v zákonné lhůtě. O prodloužení lhůty a důvodech, které k tomuto rozhodnutí vedly, je správní orgán povinen vyrozumět účastníky řízení.

Nečinnost správního orgánu může spočívat buď v nezahájení řízení ex offo, anebo v tom, že správní orgán v řízení po jeho zahájení řádně nepokračuje, vznikají tak průtahy v řízení. Ustanovení § 50 správného poriadku zakotvuje institut opatření proti nečinnosti, spočívající v tzv. atrakci pravomoci prvostupňového orgánu a rozhodnutí odvolacím orgánem. Využití institutu atrakce je vázáno na splnění tří

⁵¹⁶ POTASCH, Peter, HAŠANOVÁ, Janka: *Zákon o správnom konaní (správny poriadok). Komentár*. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 16.

⁵¹⁷ Tamtéž, s. 227.

⁵¹⁸ Tamtéž.

⁵¹⁹ Za „zvlášť složité případy“ jsou považovány případy vyžadující rozsáhlé dokazování, řízení s velkým počtem účastníků řízení, řízení vyžadující složité znalecké dokazování či řízení, v nichž se vyžadují a uplatňují stanoviska od více správních orgánů, včetně zahraničních. Srov. SOBIHARD, Jozef. *Správny poriadok. Komentár*. Bratislava: Iura Edition, 2009, s. 199.

kumulativních podmínek. Zaprvé jde o nečinnost příslušného správního orgánu spočívající buď v nezahájení řízení nebo v nevydání rozhodnutí v lhůtě podle § 49 odst. 2 správního poriadku. Druhou podmínkou je, že odstranění nečinnosti prvostupňového orgánu nelze dosáhnout jinak. Třetí podmínkou je, že se musí jednat o řízení, jehož předmět to dovoluje. Právě zkoumání splnění podmínek nadřízené správní orgány v praxi od aplikace institutu atrakce odrazuje. Ústavně konformním výkladem ustanovení § 50 přitom dojdeme k závěru, že se jedná o normu nikoli dispozitivní, nýbrž kogentní, která zavazuje správní orgán k atrakci věci vždy, když jsou splněny zákonné podmínky.⁵²⁰ Vyřízení věci atrakcí znamená průlom do věcné a místní příslušnosti, neboť nadřízený správní orgán, který si atrahuje rozhodnutí ve věci, rozhoduje jako prvostupňový orgán, byť k tomu dle ustanovení správního poriadku není příslušný.⁵²¹ Jako další v úvahu přicházející postup nadřízeného správního orgánu, jehož cílem je zabránit nečinnosti, je využití institutu tzv. delegace. Blíže se institutům atrakce a delegace věnuje např. M. Srebalová, která též upozorňuje na úskalí, s nimiž se potýká jejich praktické uplatnění.⁵²²

Významnými právními prostředky, jimiž se dotčená osoba může domáhat ochrany proti nečinnosti, je stížnost na nečinnost⁵²³ a petice, jde-li o věc společného zájmu více osob.⁵²⁴ Vedle toho zvláštní zákony upravují instituty fikce rozhodnutí

⁵²⁰ HORVAT, Matej, MAGUROVÁ, Hana. Ústavnoprávne základy proti nečinnosti verejnej správy v Slovenskej republike. In KADEČKA, Stanislav, KLIKOVÁ, Alena, VALACHOVÁ, Kateřina, GLOTZMANN, Filip. (eds.): *Nečinnost ve veřejné správě. Sborník z mezinárodní konference*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer ČR, a.s., 2012, s. 44 – 45.

⁵²¹ HORÁKOVÁ, Monika, VOPAŘILOVÁ, Magdalena. Správní řízení na Slovensku. In HORÁKOVÁ, Monika, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol.: *Správní řízení v zemích EU. I. Rakousko, Polsko, Slovensko, Maďarsko*. Praha: Linde Praha, a.s., 2011, s. 219.

⁵²² V podrobnostech viz SREBALOVÁ, Mária. *Rýchlosť správneho konania a nečinnosť správneho orgánu*. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie, 2008, 120 s.

⁵²³ Institut stížnosti je posuzován v režimu zákona č. 9/2010 Z. z., o stiažnostiach, ve znění pozdějších předpisů. Stížnost se podává nečinnému správnímu orgánu, který ji v případě, že není příslušný k jejímu vyřízení nejpozději do 10 pracovních dnů postoupí správnímu orgánu příslušnému. Tím je správní orgán, v jehož věcné působnosti je úsek, kde dochází podle stěžovatele k nečinnosti. Směřuje-li stížnost proti vedoucímu příslušného správního orgánu, vyřizuje ji nejbližší nadřízený správní orgán. Podání stížnosti nesmí být stěžovateli na újmu a pokud o to stěžovatel požádá, má rovněž právo na utajení své totožnosti. Stížnost nesmí vyřizovat osoba, proti které směřuje ani jí nadřízený zaměstnanec, zákon rovněž umožňuje využití institutu vyloučení zaměstnance správního orgánu z přešetřování a vyřizování stížnosti. Je-li stížnost důvodná, správnímu orgánu je uložena povinnost odstranit nedostatky specifikovaná v § 19 odst. 1 písm. i) zákona č. 9/2010 Z. z., o stiažnostiach. Zákonná lhůta pro vyřízení stížnosti je 60 pracovních dnů. Tato lhůta může být v případě náročného prošetření stížnosti vedoucím příslušného správního orgánu prodloužena o 30 pracovních dnů, přičemž prodloužení lhůty je stěžovateli předem oznámeno. Stěžovatel má právo podat stížnost také proti vyřízení stížnosti a stížnost proti odložení stížnosti, vyloučena není ani opakovaná stížnost.

⁵²⁴ Zákon č. 85/1990 Zb., o petičnom práve, ve znění pozdějších předpisů.

(pozitivní či negativní) a institut upozornění prokurátora.⁵²⁵ Prokuratura je na základě čl. 149 Ústavy Slovenskej republiky konstituována jako orgán ochrany zákonnosti. Ve vztahu k orgánům veřejné správy se prokuratura zaměřuje na kontrolu zákonnosti jejich postupů a rozhodovací činnosti, ale i nečinnosti. Prostředkem dozoru prokuratury je institut protestu prokurátora proti nezákonnému rozhodnutí orgánu veřejné správy.⁵²⁶ Osoba dotčená nečinností orgánu veřejné správy má právo obrátit se na prokurátora a pokud prokurátor v rámci přešetření podnětu osoby zjistí porušení zákona, může využít svého oprávnění podat příslušnému orgánu veřejné správy upozornění na nečinnost.⁵²⁷ Upozornění má na rozdíl od protestu spíše preventivní charakter, jeho cílem je zejména pomoci příslušnému orgánu při odstranění porušování zákona.⁵²⁸

Pokud nečinnost správního orgánu navzdory přijatým opatřením proti ní přetrvává, připadá v úvahu možnost soudní ochrany ve správním soudnictví. Správní soudnictví ve Slovenské republice je předmětem právní úpravy zákona č. 162/2015 Z. z., Správny súdny poriadok, který nabyl účinnosti 1. 6. 2016.⁵²⁹ Řízení o žalobě proti nečinnosti orgánu veřejné správy jako zvláštní druh řízení upravuje část čtvrtá hlava první Správneho súdneho poriadku (§ 242 - § 251). K řízení o žalobě proti nečinnosti je věcně příslušný krajský soud. Místně příslušný je ten krajský soud, v jehož obvodu je sídlo žalovaného správního orgánu.⁵³⁰ Ve věci koná a rozhoduje samosoudce.⁵³¹ Žalovaným je orgán veřejné správy, který má podle žalobce povinnost vydat rozhodnutí nebo opatření, učinit úkon nebo zahájit z úřední povinnosti správní řízení. Žalobu proti nečinnosti může podat fyzická osoba nebo právnická osoba, která jako účastník správního řízení namítající nečinnost orgánu veřejné správy neúspěšně

⁵²⁵ POTASCH, HAŠANOVÁ: *Zákon o správnom konaní ...*, s. 228.

⁵²⁶ § 69 správneho poriadku.

⁵²⁷ Srov. § 28 a § 29 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre, ve znění pozdějších předpisů. Upozornění obsahuje přesné označení ustanovení zákona, který byl nečinností orgánu veřejné správy porušen, anebo jehož dodržení je ohrožené, skutkové odůvodnění, právní rozbor příčin a dosahu porušování zákona a návrh opatření k odstranění nedostatků.

⁵²⁸ BRÖSTL, Alexander a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 329.

⁵²⁹ V rámci rekodifikace procesního práva v oblasti správního soudnictví se vycházelo z tzv. minimalistické varianty, tedy varianty bez zřízení Nejvyššího správního soudu. Správními soudy jsou nejvyšší soud, krajské soudy a v zákonem stanovených případech i okresní soudy. Blíže k pravomoci, příslušnosti, organizaci a složení správních soudů srov. §§ 6 – 24 zákona č. 162/2015 Z. z., Správny súdny poriadok, ve znění pozdějších předpisů.

⁵³⁰ § 10 a § 13 zákona č. 162/2015 Z. z., Správny súdny poriadok, ve znění pozdějších předpisů.

⁵³¹ § 23 odst. 2 písm. d) zákona č. 162/2015 Z. z., Správny súdny poriadok, ve znění pozdějších předpisů.

vyčerpala stížnost podle zvláštního předpisu nebo podnět prokuratuře.⁵³² Takto se lze domáhat odstranění nečinnosti orgánu veřejné správy v už zahájeném správním řízení. K podání žaloby proti nečinnosti orgánu veřejné správy spočívající v porušení povinnosti zahájit správní řízení z úřední povinnosti je aktivně legitimován pouze prokurátor, a to za podmínky, že orgán veřejné správy je ve věci nečinný i po upozornění prokurátorem. Žalobu může podat i zainteresovaná veřejnost, pokud orgán veřejné správy je nečinný ve správním řízení týkajícím se věci životního prostředí podle zvláštního předpisu a současně neúspěšně vyčerpala stížnost podle zvláštního předpisu nebo podnět prokuratuře. Pokud správní soud pro přezkoumání zjistí, že žaloba je důvodná, usnesením uloží žalovanému orgánu veřejné správy, aby v soudem určené lhůtě konal a rozhodl, vydal opatření nebo učinil úkon, případně zahájil z úřední povinnosti správní řízení. Lhůta stanovená soudem musí být přiměřená, ne však delší než tři měsíce, přičemž soud při jejím určení není vázán délkou lhůtu navrženou žalobcem a na návrh žalovaného má možnost pozdějšího prodloužení jím určené lhůty.⁵³³ Vydáním usnesení se však soudní řízení nekončí a žalovaný je povinen správnímu soudu v určené lhůtě doručit vydané rozhodnutí, opatření nebo oznámení o učiněném úkonu, případně o zahájení správního řízení ex offo.⁵³⁴ Pokud orgán veřejné správy ve lhůtě stanovené soudem svou nečinnost bezdůvodně neodstraní, soud mu může i bez návrhu a po předchozím vyjádření nadřízeného správního orgánu uložit pokutu. Až tehdy, když orgán veřejné správy soudu prokáže odstranění nečinnosti, správní soud řízení usnesením zastaví. Zamítnutí žaloby proti nečinnosti soudem připadá v úvahu pro bezdůvodnost nebo nepřipustnost. Bezdůvodným je návrh tehdy, jestliže žalovaný správní orgán koná ve věci způsobem stanoveným zákonem a nepřipustný je návrh v případě předchozího nevyčerpání prostředků nápravy ve formě stížnosti žalobce nebo upozornění prokurátora. Není vyloučeno, že samotné podání žaloby povede k odstranění nečinnosti orgánu veřejné správy, v tomto případě správní soud usnesením řízení zastaví.

⁵³² Není však nutné předchozí vyčerpání obou uvedených prostředků nápravy, tedy stížnosti podle § 5 zákona č. 9/2010 Z. z., o stiažnostiach a podnětu prokuratuře podle § 31 zákona č. 153/2001 Z. z., o prokuratuře. Není ani potřeba podat opakovanou stížnost, resp. opakovaný podnět prokuratuře. Cit. KOTOVÁ, Janka. *Správny súdny poriadok s komentátorom*. Žilina: Poradca, s.r.o., 2016, s. 110.

⁵³³ Viz § 250 odst. 2 Správneho súdneho poriadku, ve znění pozdějších předpisů.

⁵³⁴ KOTOVÁ, Janka. *Správny súdny poriadok s komentátorom*. Žilina: Poradca, s.r.o., 2016, s. 110.

Další důležitou institucí, podílející se na ochraně základních práv a svobod na Slovensku, je Verejný ochránca práv.⁵³⁵ Verejný ochránca práv je nezávislý orgán, v jehož kompetenci je na základě podnětu nebo z vlastní iniciativy neformálně přešetřovat nezákonnost, jiné nesprávnosti nebo nečinnost orgánů veřejné správy.⁵³⁶ Ochránce volí Národní rada Slovenské republiky na funkční období pěti let, znovuzvolení je možné pouze jednou. Úřad ochránce má sídlo v Bratislavě. Na ochránce se může obrátit každý také v případě nečinnosti orgánů veřejné správy, která je porušením ústavně garantovaného práva na projednání věci bez zbytečných průtahů. Z výročních zpráv o činnosti veřejného ochránce práv plyne, že právo na projednání věci bez zbytečných průtahů je jedním z nejčastěji porušovaných základních práv fyzických a právnických osob, které se na ochránce obrací.⁵³⁷ Pokud při šetření ochránce zjistí porušení základních práv a svobod, navrhne příslušnému orgánu veřejné správy opatření, které však zákon blíže typově nespecifikuje. Ochránce nemá rozhodovací pravomoc, charakter jím navrhovaných opatření je iniciační. Nečinný správní orgán tak sice není povinen návrhu ochránce vyhovět a požadovaná opatření přijmout, na oznámení svého stanoviska k výsledkům šetření ochránce a sdělení přijatých opatření má správní orgán lhůtu 20 dnů. Nesouhlasí-li ochránce se stanoviskem úřadu nebo s přijatými opatřeními k nápravě, obrátí se na nadřízený správní orgán a v případě, že nadřízený správní orgán neexistuje, obrátí se na vládu. Ochránci je uložena oznamovací povinnost ve vztahu k příslušným orgánům v případě, že při své činnosti zjistí skutečnosti nasvědčující tomu, že při činnosti orgánu veřejné správy byl spáchán trestný čin, přestupek, jiný správní delikt anebo disciplinární provinění. Ochránce může také iniciovat změny právní úpravy a podat návrh na zahájení řízení k Ústavnímu soudu na posouzení souladu právních předpisů podle čl. 125 odst. 1 Ústavy Slovenskej republiky, pokud jejich další uplatňování může ohrozit základní práva a svobody, včetně těch, která vyplývají z mezinárodních závazků Slovenské republiky.

⁵³⁵ Institut veřejného ochránce práv do slovenského ústavního systému zavedl ústavní zákon č. 90/2001 Z. z. Ústava Slovenskej republiky v článku § 151a odst. 1 stanoví, že veřejný ochránce práv je nezávislý orgán, který se v rozsahu a způsobem stanoveným zákonem podílí na ochraně základních práv a svobod fyzických osob a právnických osob při řízení, rozhodování anebo nečinnosti orgánů veřejné správy, pokud je jejich řízení, rozhodování nebo nečinnost v rozporu s právním řádem anebo principy demokratického a právního státu. Působnost a pravomoci veřejného ochránce práv stanoví zákon č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv, ve znění pozdějších předpisů.

⁵³⁶ CIBULKA, Ľubor. Slovenská republika - ústavný systém. In Klíma, K. a kol.: *Encyklopedie ústavního práva*. Praha: ASPI, a. s. 2007, s. 584.

⁵³⁷ V podrobnostech viz výroční zprávy o činnosti dostupné na <<http://www.vop.gov.sk>>.

Slovenská instituce všeobecného ombudsmana byla zákonem č. 176/2015 Z. z. s účinností od 1. 9. 2015 doplněna dvěma tzv. specializovanými typy ombudsmanů, zaměřenými na veřejnou ochranu práv vybraných osob.⁵³⁸ Jedná se nezávislé instituce komisaře pro děti a komisaře pro zdravotně postižené osoby, které svou působnost vykonávají odděleně od jiných orgánů, jimž zvláštní předpisy stanoví kompetence v oblasti lidských práv.⁵³⁹ Důvodem jejich zřízení byly závazky Slovenska vyplývající z mezinárodního práva, konkrétně z Úmluvy OSN o právech dítěte a Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením a jejich opčních protokolů.⁵⁴⁰ Úkolem komisařů je prosazovat, chránit a monitorovat dodržování práv dětí a osob se zdravotním postižením orgány veřejné správy, právníckými osobami a podnikajícími fyzickými osobami. Komisaři na základě podnětů dětí a osob se zdravotním postižením nebo z vlastní iniciativy posuzují namítané porušení či ohrožení jejich práv a v případě zjištěných nedostatků činí návrhy a doporučení k jejich odstranění. V rámci šetření jsou oprávněni vyžadovat od orgánů veřejné správy, právníckých osob a podnikajících fyzických osob potřebnou součinnost zejména ve formě poskytování informací, zpřístupnění spisové dokumentace a sdělení stanoviska k závěrům komisaře.

Ústavní stížnost proti nečinnosti správního orgánu je i na Slovensku přípustná až po vyčerpání všech právních prostředků k ochraně práv osob dotčených nečinností.⁵⁴¹ Ústavní stížností lze namítat, že nečinností orgánu veřejné moci došlo k porušení práv a svobod fyzických osob nebo právníckých osob zakotvených nejen v Ústavě Slovenskej republiky a ústavních zákonech, ale i v mezinárodních smlouvách, které Slovenská republika ratifikovala a byly vyhlášeny způsobem stanoveným zákonem. Ústavní soud může přikázat, aby ten, kdo tato práva či svobody svou nečinností porušil, ve věci konal. Specifickým oprávněním, jimž

⁵³⁸ Zákon č. 176/2015 Z. z., o komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v platném znění.

⁵³⁹ § 2 odst. 2 a § 8 odst. 2 Zákon č. 176/2015 Z. z., o komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v platném znění.

⁵⁴⁰ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 176/2015 Z. z., o komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím a o zmene a doplnení niektorých zákonov, dostupná na <<http://www.najpravo.sk/dovodove-spravy/rok-2015/176-2015-z-z.html>>.

⁵⁴¹ Dle § 53 zákona č. 38/1993 Z. z., o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a postavení jeho sudcov, v platném znění, je stížnost nepřípustná, pokud stěžovatel nevyčerpá opravné prostředky nebo jiné právní prostředky, které mu zákon na ochranu jeho základních práv nebo svobod účinně poskytuje a k jejichž použití je stěžovatel oprávněn podle zvláštních předpisů. Ústavní soud neodmítne přijetí stížnosti, i když podmínka vyčerpání právních prostředků není splněna, pokud stěžovatel prokáže, že tuto podmínku nesplnil z důvodů hodných zvláštního zřetele.

disponuje Ústavní soud, pokud vyhoví ústavní stížnosti, je oprávnění přiznat stěžovateli přiměřené finanční zadostiučinění.⁵⁴²

6.4 Ochrana proti nečinnosti v Polsku

Ústavní základy organizace a činnosti veřejné správy v Polsku jsou upraveny Ústavou Polské republiky z roku 1997. Ta obsahuje rovněž katalog ústavně garantovaných svobod, práv a povinností člověka a občana, včetně systému ústavních prostředků k jejich ochraně.⁵⁴³ Mezi základní ústavní principy se řadí také právo na spravedlivý, rychlý a veřejný proces, které ovládá především řízení před správními soudy, ale jeho základní požadavky musí být naplněny také ve správním řízení.⁵⁴⁴ Problematika opatření proti nečinnosti veřejné správy je v Polsku normativně upravena v polském správním řádu, v zákoně o organizaci správních soudů a zákoně o řízení před správními soudy.

Základním pramenem správního práva procesního v Polsku je zákon ze dne 14. června 1960 nazvaný Kodeks postępowania administracyjnego, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „k. p. a.“). Tento polský správní řád byl mnohokrát novelizován, k zásadním novelizacím došlo převážně v období po roce 1989. Jednou ze zásad správního řízení, upravených v čl. 12 k. p. a., je zásada rychlosti a jednoduchosti řízení. Orgány veřejné správy zavazuje ve věci postupovat účinně a rychle za využití co nejjednodušších prostředků, které vedou k rychlému vyřešení věci. V případech, které nevyžadují získávání důkazů, informací či vysvětlení, by měly správní orgány rozhodnout bezodkladně. Zásada rychlosti řízení ovšem nesmí být uskutečňována v rozporu s jinými zásadami, zvláště se zásadou zákonnosti, a vést tak k nesplnění zákonných požadavků na průběh řízení, a zásadou objektivní pravdy, tedy např. k rozhodování na základě neúplného skutkového stavu.⁵⁴⁵ Čl. 35 k. p. a. ukládá správním orgánům povinnost vyřizovat věci bez zbytečných průtahů. Typově dále vymezuje některá řízení a zároveň stanoví konkrétní lhůty pro vyřízení věci. Neprodleně musí být vyřízeny věci, které mohou být projednány na základě podkladů

⁵⁴² Srov. čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky ve spojení s § 49 až 56 zákona č. 38/1993 Z. z., o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní před ním a postavení jeho sudcov, v platném znění.

⁵⁴³ SKOTNICKI, Krzysztof. Polská republika - ústavní systém. In Klíma, K. a kol.: *Encyklopedie ústavního práva*. Praha: ASPI, a. s. 2007, s. 436.

⁵⁴⁴ TOMOSZEK, Maxim. Správní řízení v Polsku. In SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol.: *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer 2010, s. 136.

⁵⁴⁵ Tamtéž, s. 155.

předložených stranou společně s návrhem na zahájení řízení nebo na základě faktů nebo podkladů obecně známých nebo úředně známých orgánu, před nímž řízení probíhá, anebo takových podkladů, které mohou být pořízeny na základě údajů, které má tento orgán k dispozici. Nejpozději do jednoho měsíce od zahájení řízení musí být vyřízeny věci, které vyžadují nalézací řízení. Nejpozději do dvou měsíců od zahájení řízení musí být vyřízeny věci zvláště složité.⁵⁴⁶ Uvedené lhůty jsou stanoveny jako maximální, není proto vyloučeno, aby správní orgán vydal rozhodnutí dříve. O zkrácení lhůty pro vyřízení věci v konkrétních případech může rozhodnout správní orgán vyššího stupně, naopak prodloužení lhůt právní úprava neumožňuje.⁵⁴⁷ Čl. 36 k. p. a. upravuje postup správního orgánu, který řízení vede, v případě, že věc nevyřídí, tj. nevydá rozhodnutí ve stanovené lhůtě. Správní orgán je z moci úřední povinen vyrozumět o nečinnosti účastníky řízení, uvést příčiny průtahů a určit novou lhůtu k vyřízení věci.

Základním právním prostředkem proti nečinnosti veřejné správy je institut stížnosti, jejímž předmětem je nevydání rozhodnutí příslušným správním orgánem v zákonné lhůtě. Stížnost podávají účastníci řízení správnímu orgánu vyššího stupně, který, pokud ji uzná za odůvodněnou, stanoví dodatečnou lhůtu pro vyřízení věci a nařídí objasnění příčin a zjištění osob, které zavinily, že věc nebyla ve lhůtě vyřízena, popř. též provedení opatření, jimiž bude zabráněno porušování lhůt pro vyřízení věci v budoucnosti (srov. čl. 37 k. p. a.).

Dalším prostředkem ochrany před nečinností veřejné správy je žaloba proti nečinnosti ve správním soudnictví. Tato žaloba má v Polsku poměrně dlouhou tradici již od roku 1980, kdy byl přijat zákon o Nejvyšším správním soudu a o změně k. p. a.⁵⁴⁸ Nový zákon o Nejvyšším správním soudu z roku 1995 zahrnoval v souvislosti s rozšířením pravomocí Nejvyššího správního soudu také změnu právní úpravy žaloby proti nečinnosti.⁵⁴⁹ Po přijetí Ústavy Polské republiky v roce 1997 došlo rovněž k

⁵⁴⁶ DOBOSZ, Piotr. Problém nečinnosti veřejné správy v řízení správním a soudněsprávním v Polsku. *Správní právo*, 1997, č. 3-4, s. 185.

⁵⁴⁷ Tamtéž.

⁵⁴⁸ Ochrana proti nečinnosti upravoval k. p. a. v ustanovení čl. 216. Žalobu proti nečinnosti bylo možné podat až po předchozím vyčerpání stížnosti proti nevyřízení věci k orgánu státní správy vyššího stupně, jestliže ve lhůtě stanovené právními předpisy orgán státní správy v řízení v prvním stupni nebo v odvolacím řízení nevydal rozhodnutí. O těchto žalobách rozhodoval Nejvyšší správní soud. Shledal-li žalobu důvodnou, zavázal orgán státní správy k vydání správního rozhodnutí v určené lhůtě.

⁵⁴⁹ Blíže srov. KRYSKA, David. Žaloba proti nečinnosti orgánu veřejné správy podle polské právní úpravy jako možná inspirace pro českého zákonodárce? In KADEČKA, Stanislav, KLIKOVÁ, Alena, VALACHOVÁ, Kateřina, GLOTZMANN, Filip. (eds.): *Nečinnost ve veřejné správě. Sborník*

reformě polského správního soudnictví související s ústavním zakotvením zásady dvouinstančnosti soudního řízení. Zásadní změna v organizaci polských správních soudů⁵⁵⁰ a řízení před nimi nastala v roce 2002 přijetím zákona o organizaci správních soudů⁵⁵¹ a zákona o řízení před správními soudy⁵⁵². Podle platné právní úpravy je možné žalobu proti nečinnosti podat ve věcech individuálního rozhodování orgánů veřejné správy, a to tehdy, dojde-li v řízení k nečinnosti nebo dochází-li v řízení k průtahům. Aktivně legitimován k podání žaloby je vedle účastníků řízení, v němž dochází k nečinnosti či průtahům také prokurátor (vyžaduje-li to ochrana zákona), Mluvčí občanských práv⁵⁵³ (vyžaduje-li to ochrana práv člověka a občana), nebo společenská organizace. Tyto subjekty se mohou stát účastníky řízení také v již zahájeném řízení před správním soudem.⁵⁵⁴ O žalobě rozhoduje vojvodský správní soud, který, je-li žaloba důvodná, uloží správnímu orgánu povinnost ve stanovené lhůtě vydat příslušný akt nebo vykonat příslušnou činnost anebo potvrdit nebo uznat právo nebo povinnost vyplývající z právních předpisů.⁵⁵⁵ Současně určí, zda k nečinnosti nebo k průtahům v řízení došlo porušením práva závažným způsobem. Soud také může na návrh strany nebo z moci úřední uložit nečinnému správnímu orgánu pokutu. Právním názorem správního soudu je správní orgán vázán.⁵⁵⁶

z mezinárodní konference. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer ČR, a.s., 2012, s. 168.

⁵⁵⁰ Blíže např. KRYSKA, David. K třicátému výročí vzniku polského Nejvyššího správního soudu. In JIRÁSKOVÁ, Věra, WITKOWSKI, Zbygniew (eds). *Ústavní systém České republiky a Polské republiky po přistoupení k Evropské unii.* Praha: Leges, 2011, s. 225 – 235.

⁵⁵¹ Zákon ze dne 25. července 2002, Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. 02.153.1269, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁵² Zákon ze dne 30. srpna 2002, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 02.153.1270, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁵³ Mluvčí občanských práv (Rzecznik Praw Obywatelskich) je polský ombudsman, jehož základním úkolem je chránit práva a svobody člověka a občana zakotvené v Ústavě Polské republiky a jiných normativních aktech. Blíže srov. např. SKOTNICKI, Krzysztof. *Polská republika - ústavní systém.* In Klíma, K. a kol.: *Encyklopedie ústavního práva.* Praha: ASPI, a. s. 2007, s. 448.

⁵⁵⁴ KRYSKA: *Žaloba proti nečinnosti ...*, s. 170.

⁵⁵⁵ K organizaci polského správního soudnictví blíže srov. TOMOSZEK, Maxim. *Správní soudnictví v Polsku.* In SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol.: *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy.* Praha: Wolters Kluwer 2010, s. 116 - 121.

⁵⁵⁶ Polská právní nauka rozlišuje ve vztahu k problematice nečinnosti veřejné správy několik základních pojmů. Jedná se o „průtahy ve správním řízení“, dále o pojem „nečinnost správního orgánu“ a tzv. „mlčení moci“, resp. „mlčení správy“. Současné pojetí průtahů ve správním řízení se užívá na popsání situace, v níž čekání na konečné rozhodnutí orgánu veřejné správy přesahuje dobu, v níž jsou tato rozhodnutí vydávána. Dochází tím k porušení práva na projednání správní věci v přiměřené lhůtě, které je součástí práva na spravedlivý proces dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jakož i práva na dobrou veřejnou správu. J. Borkowski uvádí, že pojem nečinnost veřejné správy souvisí s případy, kdy správní orgán je povinen vydat rozhodnutí v přesně stanovené lhůtě. Po uplynutí termínu projednání a po vyčerpání právních prostředků proti nečinnosti správního orgánu uvnitř veřejné správy má účastník právo podat žalobu ke správnímu soudu, který může správnímu orgánu uložit povinnosti vydat akt nebo zahájit činnost ve stanovené lhůtě. Tzv. „mlčení správy“ Borkowski označuje za speciální případ nečinnosti tehdy, když správní orgán bezdůvodně nezahájí řízení na základě podání,

Také v Polsku se lze s žádostí o pomoc proti nečinnosti veřejné správy obrátit na orgány ombudsmanského typu. Kromě instituce všeobecného ombudsmana – Mluvčího občanských práv (Rzecznik Praw Obywatelskich), také na specializovaného ombudsmana – Mluvčího práv dítěte (Rzecznik Praw Dziecka).⁵⁵⁷ Základním úkolem Mluvčího občanských práv je chránit práva a svobody člověka a občana zakotvené v ústavě a jiných normativních aktech. Každý má právo se na mluvčího obrátit s žádostí o pomoc při ochraně svých práv a svobod porušených orgány veřejné moci. Hlavním úkolem mluvčího je zkoumat, zda následkem konání nebo opomenutí konkrétních orgánů veřejné moci došlo k porušení práva nebo zásad soužití a sociální spravedlnosti. Rozsah zkoumání polského Mluvčího tedy zahrnuje i mimoprávní aspekty výkonu veřejné moci, což je u ombudsmanů typické.⁵⁵⁸ Spočívá-li nečinnost příslušného správního orgánu v nezahájení řízení, má Mluvčí právo požadovat zahájení správního řízení. Mezi pravomoci Mluvčího dále patří právo požadovat u nadřízeného orgánu chybuujícího úřadu, aby přijal opatření v souladu se zákonem, dále právo předkládat svá zjištění a závěry příslušným orgánům a institucím, právo dát podnět k zahájení disciplinárního řízení. Ve vztahu k moci soudní je třeba zmínit již uvedené právo Mluvčího napadnout správní rozhodnutí u správního soudu, dále pak právo požadovat zahájení občanskoprávního soudního řízení a vstupovat do něj, dát podnět k zahájení trestního řízení, právo

keré je žádostí účastníka. Pojem mlčení správy bývá zmiňován také v situaci, kdy po opětovném posouzení věci před odvolacím orgánem nebo po zrušení rozhodnutí správním soudem správní orgán nepodnikne příkázanou činnost a zůstává nadále nečinný. V polském pojetí je vzácná, ve francouzském právu tradiční, právní konstrukce „mlčení správy“, spojovaná se zásadou presumpce negativního rozhodnutí nebo zcela mimořádně souhlasu správního orgánu s návrhem stran (fikce pozitivního rozhodnutí). Zůstává teoretickým pojmem, zřídka prakticky používaným. Jako příklad Borkowski uvádí změny v některých rozhodováních ve správním řízení v právu stavebním. Blíže viz BORKOWSKI, Janusz. *Prawne problemy bezczynności i przewlekłości w działaniu administracji publicznej*. In HORÁKOVÁ, Monika, TOMOSZEK, Maxim (eds.): *Vliv EU a Rady Evropy na správní řízení v ČR a v Polsku*. Brno: Tribun EU, s. r. o., 2010, s. 98 - 104.

⁵⁵⁷ Instituce Mluvčího občanských práv byla zřízena zákonem již v roce 1987, posléze bylo její postavení zakotveno i v Ústavě Polské republiky z roku 1997. Ta zakotvila nově i instituci Mluvčího práv dítěte. V roce 2000 byl přijat zákon o Mluvčím práv dítěte, který tuto instituci charakterizuje jako nezávislý orgán s kompetencemi kontrolními, výstražnými a iniciujícími. Oba polští ombudsmani spolu úzce spolupracují. Blíže k postavení Mluvčího práv dítěte viz komentář k polské ústavě a zákonu o Mluvčím práv dítěte, dostupný na <www.brpd.gov.pl>.

⁵⁵⁸ Blíže k postavení Mluvčího občanských práv např. LETOWSKA, Ewa. *The Polish Ombudsman (The Commissioner for the Protection of Civil Rights)*. Vol. 39, No. 1 (Jan., 1990), pp. 206-217, Cambridge University Press on behalf of the British Institute of International and Comparative Law Stable. Dostupné na <<http://www.jstor.org/stable/760328>>.

podávat kvalifikované návrhy Ústavnímu soudu. Specifické je oprávnění Mluvčího navrhnout mimořádnou revizi kteréhokoli pravomocného rozsudku.⁵⁵⁹

6.5 Ochrana proti nečinnosti v Maďarsku

Ústavní základy fungování veřejné správy v Maďarsku jsou zakotveny v ústavě z roku 2011 (Magyarország Alaptörvénye), která nabyla účinnosti dne 1. 1. 2012. Až do jejího přijetí bylo Maďarsko jedinou zemí bývalého východního bloku, která po roce 1989 nepřijala novou ústavu a pouze novelizovala stávající ústavu z roku 1949.⁵⁶⁰ Ústava Maďarska z roku 2011 obsahuje rovněž katalog základních práv, svobod, ale i povinností. Jeho součástí je zakotvení práva každého, aby jeho záležitost byla orgány veřejné moci vyřízena nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě. Součástí tohoto práva je také právo na odůvodnění rozhodnutí příslušných orgánů. Dále je v Ústavě z roku 2011 zakotvena odpovědnost orgánů veřejné moci za nezákonný zásah do právní sféry jednotlivce.⁵⁶¹

Výchozím pramenem správního práva procesního v Maďarsku je zákon CXL z roku 2004 o obecných pravidlech správního řízení a službách veřejné správy (dále jen „zákon CXL: 2004“). Stejně jako náš správní řád, obsahuje zákon CXL: 2004 obecnou úpravu správního řízení a dalších procedurálních postupů orgánů veřejné správy. Zásada hospodárnosti a rychlosti řízení je spolu s ostatními zásadami, vymezenými v čl. 1 – 8 zákona CXL: 2004, řazena mezi základní zásady správního řízení a další činnosti správních orgánů.⁵⁶² Správní orgány jsou povinny své úkony činit bezodkladně, nejpozději do 8 dnů, nestanoví-li zákon jinou lhůtu.

Lhůta pro vydání rozhodnutí začíná běžet ode dne, kdy byl návrh na zahájení řízení doručen příslušnému správnímu orgánu nebo kdy byl proveden první procesní úkon v řízení zahajovaném z moci úřední. Tato lhůta je dle čl. 33 zákona CXL: 2004 třicetidenní a v ní je správní orgán povinen nejen rozhodnutí vydat, ale také je oznámit.⁵⁶³ Kratší lhůtu může stanovit kterýkoli právní předpis, delší lhůtu jen zákon a

⁵⁵⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. Nové ombudsmanské instituce v postkomunistických státech. *Správní právo*, 1995, roč. 28, č. 4, str. 193.

⁵⁶⁰ TOMOSZKOVÁ, Veronika. Správní řízení v Maďarsku. In HORÁKOVÁ, Monika, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol.: *Správní řízení v zemích EU. I. Rakousko, Polsko, Slovensko, Maďarsko*. Praha: Linde Praha, a.s., 2011, s. 239.

⁵⁶¹ Tamtéž.

⁵⁶² NEVÉRY, Peter, MADLEŇÁKOVÁ, Lucia, TOMOSZKOVÁ, Veronika. Správní řízení v Maďarsku. In HORÁKOVÁ, Monika, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol.: *Správní řízení v zemích EU. I. Rakousko, Polsko, Slovensko, Maďarsko*. Praha: Linde Praha, a.s., 2011, s. 242.

⁵⁶³ Do lhůty pro vydání rozhodnutí se přitom dle čl. 33 odst. 3 zákona CXL: 2004 nezapočítává např. doba trvání sporu o pravomoc nebo příslušnost, doba pro provedení dožádání, získání údajů

nařízení vlády. Zvláštní pravomocí disponuje vedoucí příslušného správního orgánu, který má právo, až na výjimky stanovené zákonem, jednou prodloužit lhůtu k provedení úkonu o 30 dnů. Tato obecná doba prodloužení je kratší, a to 15 dnů, v případech, kdy účastníkem řízení je nezletilý a jeho zájmy jsou v ohrožení nebo v případech ohrožení života či hrozícího nebezpečí. Překročí-li správní orgán lhůtu k vyřízení věci bez důvodu na straně účastníka řízení, zákon mu ukládá povinnost nahradit účastníkovi náklady řízení.

Opatření proti nečinnosti správního orgánu je upraveno v části zákona CXL: 2004, věnované rozhodnutí, a to v čl. 71 odst. 2. Kromě možnosti nařízení jednání u jiného správního orgánu (delegace) připadá ve specifických případech mlčení správního orgánu také možnost nástupu právní konstrukce fikce pozitivního rozhodnutí. Jedná se o zákonem stanovené případy řízení v prvním stupni o žádosti účastníka směřující k získání oprávnění, jehož se neúčastní žádná protistrana, kdy fikce vyhovujícího aktu nastupuje jako důsledek nečinnosti správního orgánu, spočívající v nevydání rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě.⁵⁶⁴

Správní soudnictví má ústavněprávní základ v čl. 25 odst. 2 Ústavy z roku 2011, který vymezuje správněprávní soudní pravomoc, spočívající v rozhodování o zákonnosti rozhodnutí orgánů veřejné správy. Prostor pro zřízení speciálních soudů, zejména pro věci správní a pracovněprávní, je dán zakotvením této možnosti v čl. 25 odst. 4 Ústavy z roku 2011. Došlo k tomu na základě zákona CLXI z roku 2011 o organizaci a správě soudů, který vedl k institucionálnímu osamostatnění správního soudnictví od obecného soudnictví. Tento zákon s účinností od 1. 1. 2012 provedl zásadní změny v organizaci soudnictví.⁵⁶⁵ Správní soudnictví nemá samostatný procesní předpis, jeho úprava je obsažena v § 324 až § 342 zákona III z roku 1952, občanského soudního řádu.⁵⁶⁶ Soudní ochrana proti nečinnosti veřejné správy nemá v Maďarsku oporu v zakotvení zvláštního žalobního typu, soudy ve správním soudnictví přezkoumávají výlučně zákonnost rozhodnutí správního orgánu.

Další možností ochrany proti nečinnosti orgánů veřejné správy je podnět adresovaný ombudsmanovi. Tato instituce byla v Maďarsku zřízena na základě čl. 30 Ústavy z roku 2011 a zákona CXI z roku 2011, o komisařích pro základní práva,

z evidence, doplnění údajů, doba pro vyhotovení znaleckého posudku, doba přerušení řízení, čas potřebný k překladu.

⁵⁶⁴ NEVÉRY, MADLEŇÁKOVÁ, TOMOSZKOVÁ: Správní řízení v Maďarsku, ... s. 264.

⁵⁶⁵ Organizaci soudnictví v Maďarsku se blíže věnuje např. POTĚŠIL, Lukáš. Správní soudnictví v Maďarsku. *Správní právo*, 2013, roč. 46, č. 6, s. 362 - 370.

⁵⁶⁶ Tamtéž, s. 367.

účinného od 1. 1. 2012. Pozici ombudsmana v současné době vykonávají tři osoby. Je to Komisař pro základní práva, Ombudsman pro práva národnostních menšin a Ombudsman pro budoucí generace.⁵⁶⁷ Všeobecnou působnost zákon svěřuje Komisaři pro základní práva s tím, že oba speciální ombudsmanové zároveň vykonávají funkci zástupce Komisaře pro základní práva.⁵⁶⁸ K dispozici je jim společná kancelář, která zabezpečuje činnost ombudsmanů po stránce odborné, organizační a technické. Zákon přiznává každému právo podat stížnost Komisaři pro základní práva, pokud podle jeho názoru orgán veřejné správy nebo jiný orgán poskytující veřejné služby svým konáním nebo nečinností porušuje základní právo osoby. Podmínkou přístupu k úřadu Komisaře je vyčerpání dostupných opravných prostředků ve správní linii, nepočítaje v to přezkum správních rozhodnutí soudem nebo situace, kdy není žádný opravný prostředek k dispozici.⁵⁶⁹ Po provedení neformálního šetření stížnosti mají maďarští ombudsmani pravomoc navrhnout doporučení k nápravě, která jsou zpravidla příslušnými úřady akceptována, případně mohou iniciovat zahájení disciplinárního řízení proti příslušné úřední osobě. Z důvodu možnosti změny nevyhovující právní úpravy je Komisaři pro základní práva přiznáno oprávnění navrhnout změny právní úpravy.⁵⁷⁰ Dále má právo obrátit se na Ústavní soud, aby dodatečně přezkoumal ústavnost právního předpisu nebo jeho soulad s mezinárodními smlouvami, aby posoudil ústavní stížnost na porušení práv zaručených ústavou, aby odstranil protiprávní stav vzniklý opomenutím, nebo aby provedl výklad konkrétního ustanovení ústavy.⁵⁷¹

6.6 Dílčí závěr

Právní úprava ochrany před nečinností veřejné správy v Rakousku, na Slovensku, v Polsku a Maďarsku je založena na obdobných mechanismech jako v České republice. Ústavní garance práva na spravedlivý proces v evropském kontextu⁵⁷² zahrnuje i požadavek na rychlost řízení a rozhodování orgánů veřejné správy. Procesní předpisy shodně zakotvují zásadu rychlosti řízení a k jejímu

⁵⁶⁷ Bližší informace o úřadu maďarských „ombudsmanů“ jsou dostupné na <<http://www.ajbh.hu/>>.

⁵⁶⁸ Při výkonu své působnosti věnují zvláštní pozornost právům dětí, právům národnostních menšin žijících v Maďarsku, právům nejvíce zranitelných sociálních skupin a hodnotám vymezeným jako „zájmy budoucích generací“. Dostupné na <<http://www.ajbh.hu/en/web/ajbh-en/about-the-office>>.

⁵⁶⁹ Tamtéž.

⁵⁷⁰ Dostupné na <<http://www.ajbh.hu/en/web/ajbh-en/about-the-office>>.

⁵⁷¹ Podrobněji viz SLÁDEČEK, Vladimír. Nové ombudsmanské instituce v postkomunistických státech. *Správní právo*, 1995, roč. 28, č. 4, s. 193 a násl.

⁵⁷² Zejména článek 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

naplnění zejména stanovují lhůty pro rozhodování, které mají pro správní orgány od okamžiku zahájení řízení klíčový význam. Opatření proti nečinnosti, které přijímá nadřízený správní orgán, je možné iniciovat také různě označovaným podáním účastníka řízení. Soudní ochrana ve správním soudnictví je převážně realizována v řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu, která připadá v úvahu jako subsidiární prostředek ochrany práv osob, podmíněný předchozím neúspěšným uplatněním opatření ze strany nadřízeného správního orgánu. K ochraně před nečinností veřejné správy výrazně napomáhá i činnost ombudsmanů.

Rakouská právní úprava správního řízení je propracovaná a i přes značnou odlišnost v organizaci veřejné správy díky spolkovému uspořádání státu stanovuje jasná pravidla správního práva procesního v širším smyslu. Slouží tedy jako určitý vzor pro tvorbu správněprávních norem také v České republice. Institut devolučního návrhu v českém správním řádu neexistuje, nicméně jako jeho českou obdobu vnímám žádost účastníka řízení o přijetí opatření proti nečinnosti ve formě atrakce. Zavedení institutu devoluce do našeho právního řádu by proto bylo dle mého názoru nadbytečné.

Slovenská právní úprava správního řízení dosud částečně vychází z pramenů práva, pocházejících z doby společného československého státu. Správní řád z roku 1967 upravuje pouze opatření proti nečinnosti ve formě atrakce, další prostředek ochrany proti nečinnosti představuje zejména stížnost dotčené osoby a rovněž institut upozornění prokurátora. Naproti tomu český správní řád z roku 2004 rozšířil možnosti opatření ze strany nadřízeného správního orgánu o další instituty, vedle atrakce jde o neformální příkaz nečinnému správnímu orgánu k činnosti, institut delegace a institut prolongace. V případě správního řízení zahajovaného z úřední povinnosti však dotčená osoby v českém právu nemá účinný právní prostředek, adekvátní např. slovenskému podnětu prokurátorovi, jímž by se domohla právní ochrany před nečinností, spočívající v nezahájení řízení z moci úřední.

V polském správním řádu lze vysledovat několik inspirativních podnětů k doplnění české právní regulace. Jedním z nich je úprava postupu nečinného správního orgánu, jemuž zákon ukládá povinnost vyrozumět o nevydání rozhodnutí účastníky řízení, uvést příčiny průtahů v řízení a určit novou lhůtu k vyřízení věci. Zavedením obdobné povinnosti do českého správního řádu by bylo zabráněno běžné situaci, kdy nečinnost správního orgánu buď není vůbec zjištěna nebo ji odhalí až v rámci své dozorové činnosti nadřízený správní orgán, není-li na ni upozorněn dříve

účastníky řízení. Další inspirativní prvek spatřuji v propracovanější úpravě stížnosti proti nečinnosti, která je obdobou české žádosti účastníka řízení o přijetí opatření proti nečinnosti. Kromě možnosti stanovení lhůty pro vyřízení věci navíc umožňuje nadřízenému správnímu orgánu nařídit objasnění příčin nečinnosti a zjištění osob, které ji zavinily. To by umožnilo snadněji vymáhat regresní úhradu na úředních osobách za nečinnost jako nesprávný úřední postup.

Maďarský správní řád byl stejně jako český přijat v roce 2004, je tedy právním předpisem moderním, adekvátně reagujícím na problémy průtahů v řízení. Inspirací pro českou právní úpravu by mohlo být zakotvení povinnosti správních orgánů činit své úkony bezodkladně, nejpozději do 8 dnů, nestanoví-li zákon jinou lhůtu. Šlo by o zpřesnění časového limitu pro dílčí procesní kroky správního orgánu a jednoduchou formu prevence nečinnosti. Na to navazuje další institut, a to specifická pravomoc vedoucího příslušného správního orgánu k jednorázovému prodloužení lhůty k provedení úkonu o přesně stanovenou dobu. Užití obdobného institutu tzv. prolongace je v českém správním řádu vázáno na splnění dvou podmínek, tj. že vydání rozhodnutí v prodloužené lhůtě příslušným správním orgánem lze skutečně očekávat a že toto opatření bude pro účastníky řízení výhodnější než jiné opatření proti nečinnosti. Zpřesnění lhůty pro vydání rozhodnutí v prodloužené době by dle mého názoru umožnilo širší využití institutu prolongace. Zajímavá je též forma „postihu“ správního orgánu za nedodržení lhůty k vyřízení věci, představovaná povinností k náhradě nákladů řízení účastníkovi řízení.

Inspirativní prvky pro českého zákonodárce lze najít rovněž ve správním soudnictví. Slovenská i polská právní úprava u žalob proti nečinnosti orgánu veřejné správy upravuje institut pokuty. Na Slovensku může soud rozhodnout i bez návrhu o uložení pokuty žalovanému správnímu orgánu v případě, že zůstává nečinný i po uplynutí soudem stanovené lhůty pro vydání rozhodnutí. Polská právní úprava také uložení pokuty nečinnému správnímu orgánu soudem umožňuje na návrh žalobce, ale též z moci úřední. Jsem tohoto názoru, že zavedení obdobného institutu pokuty do českého právního řádu by mohlo být přínosné.

Je zřejmé, že také činnost ombudsmana jako komplementární instituce, poskytující ochranu právům osob, které se k němu obrací se svými podněty a žádají ochranu před jednáním či nečinností orgánů veřejné správy, má v právním řádu všech sledovaných zemí svůj význam. Inspirací pro českou právní úpravu by se mohlo stát zavedení speciálních ombudsmanů po vzoru Slovenska, Polska a

Maďarska, spolupracujících s již zavedeným Veřejným ochráncem práv. Současný trend rozšiřování jeho působnosti časem může ztížit zatím plynulý chod této instituce. Speciální instituce ombudsmanského typu by mohly jistým způsobem Veřejného ochránce práv odbřemenit a část jeho stávající agendy vykonávat samostatně.

Z výše uvedeného vyplývá, že šestou hypotézu, že zahraniční právní úpravy mechanismů ochrany proti nečinnosti veřejné správy mohou být pro českou právní úpravu de lege ferenda v určitých aspektech inspirativní, se mi podařilo potvrdit.

Závěr

Výsledkem disertační práce je předložení podrobné analýzy právní úpravy právních prostředků ochrany před nečinností veřejné správy *de lege lata* a její zhodnocení v kontextu související soudní judikatury, kritická analýza problematických míst právní úpravy a vlastní zamyšlení nad možnostmi a vhodností změn právní úpravy.

V textu práce jsem nedostatky právní úpravy diskutovala průběžně, druhou až šestou kapitolu jsem uzavřela dílčím závěrem, v němž je zdůrazňuji a vyjadřuji se k nim. Zároveň jsem se maximálně snažila zkoumat a ověřovat v úvodu stanovené hypotézy.

První hypotézu, že současná právní úprava právních prostředků, které lze využít proti nečinnosti orgánů veřejné správy, je z pohledu garance práva na rozhodnutí v přeměřené lhůtě dostatečná, se mi podařilo potvrdit jen částečně. Přestože právních nástrojů, jejichž cílem je prevence nečinnosti a v případě jejího vzniku její eliminace a odstranění, existuje v rámci veřejné správy vícero, jejich aplikace naráží na řadu problémů. Některé aplikační problémy se podařilo odstranit výkladem soudní judikatury, některé však přetrvávají. Za nejzávažnější nedostatek právní úpravy považuji faktickou nemožnost domoci se zahájení správního řízení, které lze zahájit pouze z moci úřední. V žádném případě nelze práva osoby dotčené nečinností správního orgánu eliminovat na podání podnětu k zahájení řízení *ex offio*. Podnět správní orgán sice musí řádně prošetřit, nicméně to, zda řízení zahájí či nikoli, je věcí jeho volné úvahy. Obdobně je to v případě podání podnětu k zahájení správního dozoru nadřízeným správním orgánem a přijetí některého z opatření proti nečinnosti. I zde právní úprava nechává na volné úvaze, zda k realizaci dozorčích oprávnění nadřízený správní orgán přistoupí anebo ne. Takto nastavená úprava iniciace opatření proti nečinnosti určitým způsobem zvýhodňuje účastníky řízení, která již probíhají, oproti těm osobám, které se ještě účastníky řízení nestaly z důvodu jeho nezahájení. Volná úvaha ohledně zahájení řízení *ex offio* dává správním orgánům příliš široký prostor mimo kontrolu nečinností dotčených osob. Řešení tohoto nežádoucího stavu by mohlo spočívat v zavedení institutu stížnosti na nečinnost k nadřízenému správnímu orgánu v dispozici osoby dotčené nečinností správního orgánu, spočívající v nezahájení správního řízení z moci úřední. K posílení právního postavení účastníka řízení, v němž dochází k průtahům, by přispělo také zavedení

institutu tzv. dozorčí stížnosti, kterou by se mohl účastník řízení bránit proti průtahům u nadřízeného správního orgánu jako dozorčího úřadu. Dozorčí stížností by se účastník řízení mohl domoci provedení dozoru u nečinného správního orgánu, jehož povinností by bylo vyřízení stížnosti v krátké lhůtě, např. 15 dnů. Právní úprava by stěžovateli zároveň garantovala právo na odpověď ze strany vedoucího nadřízeného správního orgánu, v níž by objasnil příčiny průtahů a uvedl, které osoby je zavinily. To by zároveň umožnilo snadnější uplatnění regresních úhrad na úředních osobách za nečinnost jako nesprávný úřední postup. Další dle mého názoru jednoduchou formou prevence nečinnosti správních orgánů by se mohlo stát zpřesnění časového limitu pro dílčí procesní kroky správního orgánu, inspirované maďarským správním řádem. Obecné ustanovení českého správního řádu, upravující v § 15 vedení řízení, by tak mohlo být doplněno o další odstavec, v němž by byla správním orgánům uložena povinnost činit své úkony bezodkladně, nejpozději do 8 dnů, nestanoví-li zákon jinou lhůtu.

Druhá hypotéza, že judikatura českých soudů ve věcech ochrany proti nečinnosti orgánů veřejné správy má pro správní praxi zásadní význam, se v práci potvrdila. K tomuto názoru mě vede zhodnocení teoretických poznatků a závěrů plynoucích ze zkoumaných soudních rozhodnutí. Vybraná judikatura správních soudů a judikatura Ústavního soudu tvoří tzv. judikatorní prameny správního práva. Ty plní funkci nejen interpretační a sjednocující, ale lze u nich hovořit o zavádění jistých prvků „precedentnosti“ s širším dosahem na správní praxi. Dochází zde k průběžně zřetelnému jevu prolínání prvků kontinentálního a angloamerického typu právní kultury, kdy obecně roste význam judikatury jako „soudcovského práva“ v kontinentálním právním systému a zákonů v angloamerickém pojetí práva.

Soudní judikatura má ve srovnání s legislativou jistou výhodu, spočívající v jejím vývoji a otevřenosti do budoucna. Podpůrnou využitelnost tzv. zásahových žalob na případy nečinnosti správních orgánů, které nelze podřadit pod režim žalob na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, již umožnil výklad Nejvyššího správního soudu. Myslím si, že k dalšímu posílení právní jistoty osob dotčených nečinností správního orgánu by přispěla změna právního názoru v judikatuře správních soudů a připuštění ještě širší možnosti využití tzv. zásahových žalob i na případy nečinnosti ve formě nezákonného nezahájení správního řízení z moci úřední.

Třetí skupina hypotéz zněla: „Judikatura českých soudů je optimálním vodítkem při interpretaci a aplikaci unijního práva správními orgány. Právní řád i správní praxe

v České republice je v otázce práva na přiměřenou délku řízení a stanovení prostředků ochrany před průtahy v řízení významně ovlivněna evropskými správními standardy zakotvenými v aktech Rady Evropy a zejména judikaturou Evropského soudu pro lidská práva.“ Tuto skupinu hypotéz se v práci podařilo potvrdit. Unijní právo správní orgány v řadě případů musí nejen znát, ale také je umět aplikovat. České předpisy je třeba vykládat v souladu s unijním právem. Vliv unijního práva na správní praxi je podpořen i přístupem správních soudů, které pod sankcí zrušení pro nezákonnost vyžadují náležité odůvodnění správních rozhodnutí, v nichž bylo unijní právo správními orgány aplikováno. Eurokonformní interpretaci českého práva a otázkám aplikace unijního práva se věnuje také judikatura Ústavního soudu. Zřetelným důkazem vlivu judikatury ESLP na českou legislativu je jednak zakotvení nových preventivních a kompenzačních prostředků proti průtahům v řízení, jednak zavedení možnosti poskytovat přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu, způsobenou průtahy v řízení. Vliv judikatury ESLP ve věcech stížností na porušení v čl. 6 odst. 1 Úmluvy garantovaného práva na přiměřenou délku řízení, je významný v rozhodovací činnosti českých soudů, ale také v aplikační praxi správních orgánů.

Čtvrtou hypotézou bylo tvrzení, že opatření navrhovaná Veřejným ochráncem práv k odstranění nečinnosti správních úřadů jsou správnímu úřady bez výhrad akceptována. Tato hypotéza se nepotvrdila. Na demonstrovaných případech nečinnosti konkrétních správních úřadů jsem poukázala na to, že bezvýhradná akceptace ochráncem navrhovaných opatření není běžnou správní praxí. Na základě teoretických východisek i poznatků z praxe českého ombudsmana jako ochránce před nečinností veřejné správy lze přesto konstatovat, že aktivita Veřejného ochránce práv v této oblasti je přínosná a nečinnost bývá zpravidla po určité době odstraněna. Ke zdůraznění významu instituce ochránce jako nezávislého státního orgánu se specifickými kontrolními právními nástroji ve vztahu k veřejné správě by podle mého názoru prospělo, pokud by k jeho zakotvení došlo i v Ústavě ČR, podobně jako je tomu v sousedních zemích. Dále jsem poukázala na prospěšnost institucí specializovaných ombudsmanů, o jejichž vzniku se polemizuje v České republice již několik let. Myslím si, že jejich zavedení by bylo výhodou a lepší variantou než současné, téměř přebujelé, legislativní rozšiřování okruhů působnosti ochránce.

Pátá hypotéza, že zahraniční právní úpravy mohou být pro českou právní úpravu ve věci ochrany proti nečinnosti v určitých aspektech inspirativní, se potvrdila. Pro

účely studia zahraničních úprav jsem si vybrala státy, které jsou České republice nejbližší, tedy sousední, ale také historicky a politicky s naším státem nejvíce provázané. Na základě provedeného srovnání právních úprav lze konstatovat, že právní řády Rakouska, Slovenska, Polska a Maďarska staví u ochrany před nečinností veřejné správy na obdobných mechanismech jako v České republice. Ústavní zakotvení práva na spravedlivý proces v evropském kontextu ve všech těchto zemích zahrnuje i požadavek na rychlost řízení a rozhodování orgánů veřejné správy. Právní úprava umožňuje rychlé a účinné odstranění nečinnosti přijetím opatření ze strany nadřízeného správního orgánu, přičemž náprava je zjednána uvnitř veřejné správy. Soudní ochrana, jakož i iniciativy ombudsmana, mohou k odstranění nečinnosti veřejné správy přispět až tehdy, pokud nečinnost a její negativní důsledky přes přijatá opatření uvnitř veřejné správy dále přetrvávají. Inspirací pro českého zákonodárce lze nalézt několik, podrobně se jimi zabývám v dílčím závěru k šesté kapitole této práce. Při všech úvahách de lege ferenda jsem vycházela z respektování specifík české právní úpravy a některé - byť zajímavé - prvky zahraničních právních úprav nedoporučuji. Úvahy zákonodárce by měly být vedeny snahou právní řád pouze nerozšiřovat o nové právní prostředky ochrany před nečinností, ale zjednodušit a co nejlépe využít ty stávající. Dostatečně kvalitní právní úprava je základním východiskem prevence nečinnosti a nejlepší zárukou možnosti jejího odstranění.

Zdroje práce

Monografie, sborníky a komentáře

- ALEXY, Robert. *Recht, Vernunft, Diskurs. Studien zur Rechtsphilosophie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag GmbH, 1995, 292 s.
- BOBEK, Michal, BŘÍZA, Petr, KOMÁREK, Jan. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, 633 s.
- BRÖSTL, Alexander a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, 423 s.
- DVOŘÁK, Jan a kol. *Občanské právo hmotné. Svazek 1. Díl první: Obecná část*. Praha: Wolters Kluwer 2013, 429 s.
- DWORKIN, Ronald, Myles. *Když se práva berou vážně*. Praha: Oikoymenh. 2001, 455 s.
- FABER, Ronald. *Verwaltungsgerichtsbarkeit: Kommentar*. Wien: Verlag Österreich, 2013, 524 s.
- FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 1. vydání*. Praha: C.H. Beck, 2001, 518 s.
- FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*. Praha: Linde Praha. a. s., 2005, 246 s.
- FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 328 s.
- GERLOCH, Aleš. *Teorie práva. 5. vydání*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 308 s.
- GÉRARD, Patrick. *Pratique du droit de l'urbanisme. Urbanisme réglementaire, individuel et opérationnel*. Paris: Éditions Eyrolles, 2007, 296 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 8. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2012, 792 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 9. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní věda – Teorie veřejné správy. 2. vydání*. Praha: ASPI, a.s., 2007, 212 s.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní věda – Teorie veřejné správy. 3. vydání*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, 231 s.
- HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, JANÁK, Jan, DOBEŠ, Jan. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. Praha: Lidové noviny, 2005, 568 s.

- HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná. 2. vydání.* Praha: Melantrich, 1937, 506 s.
- HOFMANN, Herwig C. H., ROWE, Gerard C., TÜRK, Alexander H. *Administrative law and policy of the European Union.* Oxford: Oxford University Press, 2011, 977 s.
- HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 303 s.
- HOLLÄNDER, Pavel. *Ústavněprávní argumentace, ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu.* Praha: LINDE nakladatelství, 2003, 103 s.
- HORÁKOVÁ, Monika, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol. *Správní řízení v zemích EU. I. Rakousko, Polsko, Slovensko, Maďarsko.* Praha: Linde Praha, a. s., 2011, 294 s.
- HORÁKOVÁ, Monika, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol. *Správní řízení v zemích EU. II. Velká Británie, Francie, Německo a Itálie.* Praha: Linde Praha, a. s., 2011, 186 s.
- JARASS, Hans D., KMENT, Martin. *Baugesetzbuch. 2. Auflage.* München: C. H. Beck, 2017, 898 s.
- JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHADLO, David, ŠURÁNEK, Petr. *Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2013, 1162 s.
- JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář. 3. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2011, 716 s.
- KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice.* Praha: C. H. Beck, 2003, 408 s.
- KADEČKA, Stanislav, KLIKOVÁ, Alena, VALACHOVÁ, Kateřina, GLOTZMANN, Filip. (eds.): *Nečinnost ve veřejné správě. Sborník z mezinárodní konference.* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer ČR, a.s., 2012, 245 s.
- KNAPP, Viktor. *Teorie práva, 1. vydání.* Praha: C. H. Beck, 1995, 247 s.
- Kolektiv autorů. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005).* Olomouc: Periplum, 2007, 445 s.
- KOTOVÁ, Janka. *Správny súdny poriadok s komentátorom.* Žilina: Poradca, s.r.o., 2016, 176 s.
- KOPP, Ferdinand O., RAMSAUER, Ulrich. *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar. 10. Auflage.* München: Verlag C. H. Beck, 2008, 1584 s.
- KOŠIČIAROVÁ, Soňa. *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy.* Bratislava: IURA EDITION, spol. s r.o., 2012, 556 s.
- KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva ve složitých případech, k úloze právních principů v judikatuře.* Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, 417 s.

- KÜHN, Zdeněk, BOBEK, Michal, POLČÁK, Radim (eds.). *Judikatura a právní argumentace. Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Praha: Auditorium, 2006, 234 s.
- MATES, Pavel, SEVERA, Jakub. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, 176 s.
- MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, 451 s.
- MERKL, Adolf. *Obecné právo správní*. Díl první. Praha - Brno: Orbis, 1931, 204 s.
- MERKL, Adolf. *Obecné právo správní*. Díl druhý. Praha - Brno: Orbis, 1932, 224 s.
- MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, 576 s.
- MOLEK, Pavel, STRÁSKÁ, Jitka. *Přehled rozhodnutí ve správním soudnictví: 2003 - 2013*, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, 714 s.
- POŠVÁŘ, Jaroslav. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: Právnický, 1946, 103 s.
- POTASCH, Peter, HAŠANOVÁ, Janka. *Zákon o správnom konaní (správny poriadok). Komentár*. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2012, 373 s.
- POTĚŠIL, Lukáš, ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, 1152 s.
- PRŮCHA, Petr. *Místní správa, vybrané otázky*. Brno: MU Brno, 1991, 142 s.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo, Obecná část. 8. vydání*. Brno - Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012, 428 s.
- PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou. 2. aktualizované a doplněné vydání*. Praha: Leges, 2015, 496 s.
- PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou. 3. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 7. 2017*. Praha: Leges, 2017, 520 s.
- SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 428 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo. 3. vydání*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 500 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2011, 193 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Právnická fakulta UP a Periplum, 2009, 383 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer 2010, 260 s.

- SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír/SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2016, 1264 s.
- SOBIHARD, Jozef. *Správny poriadok. Komentár.* Bratislava: Iura Edition, 2009, 364 s.
- SREBALOVÁ, Mária. *Rýchlosť správneho konania a nečinnosť správneho orgánu.* Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie, 2008, 120 s.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost. 3. aktualizované a přepracované vydání,* Praha: Linde Praha, 2005, 358 s.
- TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo. 4. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2011, 1005 s.
- VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář. 2. aktualizované a rozšířené vydání.* Praha: Bova Polygon, 2012, 1448 s.
- VOJTEK, Petr. *Přehled judikatury ve věcech náhrady škody II. Odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným výkonem veřejné moci.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, 664 s.
- VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2012, 390 s.
- WEYR, František. *Teorie práva.* Brno: Orbis, 1936, 388 s.

Odborné články, příspěvky ve sbornících

BORKOWSKI, Janusz. Prawne problemy bezczynności i przewlekłości k działaniu administracji publicznej. In HORÁKOVÁ, Monika, TOMOSZEK, Maxim (eds.): *Vliv EU a Rady Evropy na správní řízení v ČR a v Polsku*. Brno: Tribun EU, s. r. o., 2010, s. 98 – 104.

CIBULKA, Ľubor. Slovenská republika - ústavný systém. In Klíma, K. a kol.: *Encyklopedie ústavního práva*. Praha: ASPI, a. s. 2007, s. 571 – 585.

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

FRUMAROVÁ, Kateřina. Vliv Rady Evropy na českou právní úpravu odpovědnosti veřejné správy za škodu a její aplikaci v praxi. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2017, Vol. 12, No. 1, s. 108 – 119.

HOETZEL, Jiří. Řízení správní. In Kolektiv autorů. *Slovník veřejného práva československého, sv. III*. Praha: Eurolex Bohemia, reprint původního vydání, 2000, s. 920 – 960.

HORÁKOVÁ, Monika. Několik poznámek k právnímu postavení úředníků ve veřejné správě v ČR ve vazbě na Doporučení č. R (2000) 6 Výboru ministrů členskými státy o postavení veřejných zaměstnanců v Evropě. In KOŠIČIAROVÁ, Soňa (ed). *Rada Európy a verejná správa. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie konanej 21.-22. apríla 2009*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2009, s. 47 – 54.

JAKAB, Radomír. Nečinnosť v správnom konaní. *Justičná revue*, 4/2008, s. 573 – 580.

KOPA, Martin. Právo na projednání věci v přiměřené lhůtě a právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. In BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 560 - 566.

KRYSKA, David. K třicátému výročí vzniku polského Nejvyššího správního soudu. In JIRÁSKOVÁ, Věra, WITKOWSKI, Zbigniew (eds). *Ústavní systém České republiky a Polské republiky po přistoupení k Evropské unii*. Praha: Leges, 2011, s. 225 – 235.

LATA, Jan. Prokuratura. In BOBEK, Michal, MOLEK, Pavel, ŠÍMÍČEK, Vojtěch (eds.). *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Brno: MU a Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 848 - 891.

- MATES, Pavel. Dotváření práva v judikatuře Nejvyššího správního soudu. *Právní rozhledy*, 2016, č. 3, s. 82 - 88.
- MIKULE, Vladimír. Čtyři poznámky k významu správního řádu pro místní samosprávu. In *Nový správní řád a místní samospráva. Sborník z 3. mezinárodního letního workshopu*. Kroměříž: Právnická fakulta MU a Veřejný ochránce práv, 2007, s. 19 – 26.
- POSPÍŠILOVÁ, Soňa. Prostředky ochrany proti nečinnosti veřejné správy ve světle soudní judikatury. In HEJČ, David a kol. (eds.). *Dny práva 2016. Část IX. Deset let účinnosti správního řádu z hlediska soudní judikatury*. Brno: MU, 2017, s. 178 – 189.
- POSPÍŠILOVÁ, Soňa. Nečinnost veřejné správy v česko-slovenském a česko-polském srovnání. In KYSELOVSKÁ, Tereza (eds.). *COFOLA 2014: The Conference Proceedings*. Brno, 2014, s. 916 – 933.
- POSPÍŠILOVÁ, Soňa. Ochrana před fiktivními správními akty. In HAVLAN, Petr a kol. (eds.). *Dny práva 2013 Část IV. Právní ochrana proti nepravomocným správním aktům (individuálním i smíšeným)*. Brno, 2013, s. 222 - 228.
- POSPÍŠILOVÁ, Soňa. Iniciace opatření proti nečinnosti správního orgánu jako specifická forma realizace práva zakotveného v čl. 18 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. In ŽATECKÁ, Eva a kol. (eds.). *COFOLA 2011 The Conference Proceedings*. Brno, 2011, s. 1140 - 1149.
- POSPÍŠILOVÁ, Soňa. Několik poznámek k zásadě rychlosti ve správním řízení. In HAMULÁK, Ondrej (ed). *Principy a zásady v právu – teorie a praxe*. Praha: Leges, 2010, s. 310 – 317.
- POSPÍŠILOVÁ, Soňa. Ochrana před nečinností územních samosprávných celků - vybrané otázky. In HORÁKOVÁ, Monika, TOMOSZKOVÁ, Veronika (eds.). *Contemporary Administrative Law Studies 5, Formalized Procedures of Administrative Authorities*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2010, s. 209 - 220
- POSPÍŠILOVÁ, Soňa. Nečinnost a průtahy ve správním řízení. In HORÁKOVÁ, Monika, TOMOSZEK, Maxim (eds.). *Vliv EU a Rady Evropy na správní řízení v ČR a v Polsku*. Brno: Tribun EU, s. r. o., 2010, s. 80 – 87.
- POTĚŠIL, Lukáš. Správní soudnictví v Maďarsku. *Správní právo*, 2013, roč. 46, č. 6, s. 362 - 370.
- POUPEROVÁ, Olga. Principy dobré správy v úřední instrukci z roku 1855 a ve správním řádu z roku 2004. In MALACKA, Michal (ed). *Sborník příspěvků*

z konference *Monseho olomoucké právnícké dny 2007*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2008, s. 362 - 369.

SKOTNICKI, Krzysztof. Polská republika - ústavní systém. In Klíma, K. a kol.: *Encyklopedie ústavního práva*. Praha: ASPI, a. s. 2007, s. 436 – 448.

SKULOVÁ, Soňa. Ochrana před nečinností v novém správním řádu. In KADEČKA, Stanislav, MAREK, David (eds). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů*. Sborník ze zimní konference/workshopu. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 123 – 138.

SLÁDEČEK, Vladimír. Dobrá „správa“ v České republice. In KOŠIČIAROVÁ, Soňa (ed). *Rada Európy a verejná správa. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie konanej 21.-22. apríla 2009*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2009, s. 158 – 163.

SLÁDEČEK, Vladimír. Nové ombudsmanské instituce v postkomunistických státech. *Správní právo*, 1995, roč. 28, č. 4, s. 193 – 207.

SLÁDEČEK, Vladimír. Instituce ombudsmanského typu v Německu a Rakousku. Informační studie č. 1.051, Parlamentní institut, 1993

SLÁDEČEK, Vladimír. Nečinnost správního orgánu a návaznost soudní ochrany (ke vztahu § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, a § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). *Správní právo*, 2007, č. 6, s. 395 – 402.

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

ŠILHANOVÁ, Zuzana. Rakousko. In Klíma, K. a kol.: *Encyklopedie ústavního práva*. Praha: ASPI, a. s. 2007, s. 505 – 513.

VEDRAL, Josef. Správní právo. In BOBEK, Michal, MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch (eds.). *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Brno: MU a Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 661 – 649.

VETEŠNÍK, Pavel. Ochrana před nezákonným zásahem poskytovaná ve správním soudnictví. In SLÁDEČEK, Vladimír, MELOTÍKOVÁ, Petra (eds.). *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 39 - 49.

Právní předpisy, mezinárodní smlouvy

Zákon Národního výboru československého ze dne 28. října 1918, č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého

Zákon Národního výboru československého č. 2/1918 Sb. z. a n., jímž se zřizují nejvyšší správní úřady ve státě československém

Zákon č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů

Zákon č. 37/1918 Sb. z. a n. ze dne 13. listopadu 1918, prozatímní ústava

Zákon č. 121/1920 Sb. z. a n. státu československého, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky

Zákon č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé

Zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy (tzv. organizační zákon)

Vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů

Ústavní dekret prezidenta republiky č. 18/1944 Úř. věst. čsl., o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění

Vládní nařízení č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů

Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky

Ústavní zákon č. 12/1954 Sb., o národních výborech

Vládní nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád)

Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů

Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky

Zákon č. 62/1960 Sb., o národních výborech

Vládní nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení

Zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech

Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)

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

Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících

Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, 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. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

Zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 111/2009 Sb. m. s., o sjednání Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství

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

Zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Judikatura

Nález Ústavního soudu ze dne 14. září 1994, sp. zn. IV. ÚS 55/94

Nález Ústavního soudu ze dne 7. října 1996, sp. zn. Pl. ÚS 18/96, č. 269/1996 Sb.

Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 1995, sp. zn. IV. ÚS 173/94

Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. října 1997, sp. zn. III. ÚS 355/97

Nález Ústavního soudu ze dne 17. prosince 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 163/1997 Sb.

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

Nález Ústavního soudu ze dne 10. listopadu 1998, sp. zn. IV. ÚS 358/98

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

Nález Ústavního soudu ze dne 18. února 1999, sp. zn. I. ÚS 526/98

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

Nález Ústavního soudu ze dne 27. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, č. 276/2001 Sb.

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

Nález Ústavního soudu ze dne 4. srpna 2004, sp. zn. I. ÚS 296/04

Nález Ústavního soudu ze dne 19. ledna 2005, sp. zn. I. ÚS 641/04

Nález Ústavního soudu ze dne 3. února 2005, sp. zn. III. ÚS 124/04

Nález Ústavního soudu ze dne 26. května 2005, sp. zn. II. ÚS 1/05

Usnesení Ústavního soudu ze dne 13. ledna 2006, sp. zn. II. ÚS 722/05

Nález Ústavního soudu ze dne 3. května 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04, č. 434/2006 Sb.

Nález Ústavního soudu ze dne 26. dubna 2006, sp. zn. Pl. ÚS 37/04

Nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2006, sp. zn. III. ÚS 124/03

Nález Ústavního soudu ze dne 16. ledna 2007, sp. zn. Pl. ÚS č. 36/05, č. 57/2007 Sb.

Nález Ústavního soudu ze dne 7. srpna 2007, sp. zn. IV. ÚS 391/07

Nález Ústavního soudu ze dne 14. srpna 2007, sp. zn. IV. ÚS 696/06

Nález Ústavního soudu ze dne 6. listopadu 2007, sp. zn. II. ÚS 3/06

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

Nález Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08, č. 446/2008 Sb.

Nález Ústavního soudu ze dne 3. listopadu 2009, sp. zn. Pl. ÚS č. 29/09, č. 387/2009 Sb.

Nález Ústavního soudu ze dne 8. ledna 2009, sp. zn. II. ÚS 1009/08
Nález Ústavního soudu ze dne 13. ledna 2010, sp. zn. II. ÚS 1174/09
Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2010, sp. zn. I. ÚS 2859/09
Nález Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09
Nález Ústavního soudu ze dne 8. července 2010, sp. zn. Pl. ÚS 36/08, č. 253/2010
Sb.

Nález Ústavního soudu ze dne 9. prosince 2010, sp. zn. III. ÚS 1320/10
Nález Ústavního soudu ze dne 9. února 2011, sp. zn. IV. ÚS 1521/10
Nález Ústavního soudu ze dne 28. března 2011, sp. zn. I. ÚS 192/11
Nález Ústavního soudu ze dne 21. června 2011, sp. zn. I. ÚS 562/11
Nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2011, sp. z. II. ÚS 1235/11
Nález Ústavního soudu ze dne 21. září 2011, sp. zn. I. ÚS 1536/11
Usnesení Ústavního soudu ze dne 27. října 2011, sp. zn. III. ÚS 2791/08
Usnesení Ústavního soudu ze dne 13. března 2012, sp. zn. III. ÚS 696/12
Nález Ústavního soudu ze dne 24. července 2014, sp. zn. I. ÚS 1744/12
Nález Ústavního soudu ze dne 7. října 2014, sp. zn. II. ÚS 1219/14
Nález Ústavního soudu ze dne 7. dubna 2015, sp. zn. I. ÚS 1599/13
Nález Ústavního soudu ze dne 23. dubna 2015, sp. zn. III. ÚS 197/15
Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. listopadu 2015, sp. zn. IV. ÚS 2489/15
Nález Ústavního soudu ze dne 27. září 2016, sp. zn. IV. ÚS 3183/15
Nález Ústavního soudu ze dne 8. listopadu 2016, sp. zn. II. ÚS 2571/16
Nález Ústavního soudu ze dne 13. června 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/15, č. 245/2017
Sb.

Nález Ústavního soudu ze dne 8. srpna 2017, sp. zn. III. ÚS 899/17
Nález Ústavního soudu ze dne 5. října 2017, sp. zn. IV. ÚS 2800/16
Nález Ústavního soudu ze dne 7. listopadu 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. dubna 2009, čj. 62 Ca 2/2009-33
Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. února 2007, čj. 22 Ca 258/2005-52
Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. února 2011, čj. 62 A 8/2010-74
Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. června 2009, čj. 51 Ca 15/2008-26
Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. září 2011, čj. 44 A 3/2011-60

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. července 2011, čj. 9 A 128/2010-33
Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. dubna 2015, čj. 22 A 77/2014 – 45
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. července 2003, čj. 6 A 78/2002-39
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. prosince 2004, čj. 5 A 16/2002-43
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2008, čj. 2 As 58/2007-52
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. února 2010, čj. 5 Ans 6/2009-82
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. dubna 2013, čj. Ans 4/2012-20
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2009, čj. 9 Ans 8/2009-149
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. listopadu 2011, čj. 2 Ans 11/2011-95
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. prosince 2012, čj. 2 Ans 14/2012 -41
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. července 2005, čj. 4 As 51/2004
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. listopadu 2014, čj. 3 As 26/2014 -62
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2015, čj. 7 As 180/2015-33
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. října 2013, čj. 9 As 74/2013-20
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. října 2013, čj. 9 As 82/2013-32
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. října 2010, čj. 2 Ans 7/2010-175
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. října 2011, čj. 1 As 114/2011-121
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. dubna 2005, čj. 2 Ans 1/2005-57
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2007, čj. 4 Ans 10/2006-59
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2009, čj. 8 Ans 1/2008-170
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. dubna 2008, č.j. 1 Ans 2/2008-52
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. dubna 2006, č.j. 6 Ans 2/2005-68
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. června 2006, čj. 8 Ans 3/2005
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2013, čj. 6 Ans 5/2013-47
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. června 2004, čj. 2 Ans 1/2004 - 64
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2004, čj. 7 Afs 33/2003 – 80
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2007, č. j. 4 Ans 10/2006-59
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. listopadu 2012, čj. 5 Ans 7/2011-90

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. února 2012, čj. 5 Ans 9/2011-94
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. prosince 2011, čj. 7 Ans 9/2011-106
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. listopadu 2007, čj. 9 Aps 5/2007-63
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. prosince 2010, čj. 4 Aps 2/2010-44
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. ledna 2006, čj. 7 As 27/2005-64
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. března 2010, čj. 8 Ans 1/2009-72
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2008, čj. 1 Ans 4/2008-62
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. března 2010, čj. 8 Ans 1/2009-72
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. srpna 2013, čj. 5 Afs 83/2012
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. října 2013, čj. 6 Ans 1/2013-66
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. února 2015, čj. 9 Afs 279/2014-29
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2015, čj. 2 As 190/2014-52
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. června 2015, čj. 4 As 148/2013-126
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. listopadu 2015, čj. 4 As 154/2015-34
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. července 2008, čj. 1 Ans 5/2008-104
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. února 2006, čj. 4 Ans 1/2005
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. srpna 2007, čj. 4 Ans 6/2006
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. listopadu 2003, čj. 5 As 21/2003-40
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2006, čj. 1 Ans 8/2005
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. listopadu 2012, čj. 5 Ans 13/2012-14
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. září 2009, čj. 1 Ans 2/2009-79
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. října 2010, čj. 7 Ans 10/2010-105
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2011, čj. 1 Ans 3/2011-54
Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. srpna 2004, čj. 52 Ca 28/2004-67

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. července 2008, čj. 1 Ans 5/2008 - 104

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. srpna 2004, čj. 52 Ca 28/2004-67

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. března 2012, čj. 10 A 332/2011-38

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. října 2004, čj. 6 Ans 1/2003

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. února 2004, čj. 1 Ans 1/2003

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. července 2004, čj. 5 As 31/2003

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. dubna 2003, čj. Na 249/2003-9

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. listopadu 2004, čj. 3 Ans 2/2004-60

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. srpna 2007, čj. 1 Ans 3/2007-235

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2010, čj. 5 Ans 4/2009-63

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2010, čj. 2 Ans 1/2009-71

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. února 2010, čj. 7 Ans 1/2010-65

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2008, čj. 2 Ans 3/2007-120,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. července 2008, čj. 1 Ans 6/2008

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. září 2005, čj. 2 Afs 92/2005

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. srpna 2007, čj. 4 Ans 6/2006

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. května 2005, čj. Na 12/2005 - 8

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. srpna 2006, čj. 8 Ans 1/2006 - 135

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. září 2010, čj. 7 Ans 5/2008 - 164

Usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. listopadu 2010, čj. 7 Aps 3/2008 - 98

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. ledna 2014, čj. Ans 10/2012 - 46

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. května 2014, čj. 8 Ans 2/2012 - 278

Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. května 2016, čj. 5 As 9/2015 - 59

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. května 1998, sp. zn. 2 Cdon 607/97

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. října 2007, sp. zn. 25 Cdo 545/2007
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. března 2011, sp. zn. 30 Cdo 1613/2009
Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. dubna 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. července 2011, sp. zn. 28 Cdo 2787/2010
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. února 2015, sp. zn. 30 Cdo 2681/2014
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. září 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. září 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. prosince 2011, sp. zn. 30 Cdo 4739/2009
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. února 2011, sp. zn. 30 Cdo 4256/2009
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. února 2011, sp. zn. 30 Cdo 3056/2009

Judikatura Soudního dvora EU a Evropského soudu pro lidská práva

Usnesení Soudního dvora EU ze dne 9. července 2012 ve věci T-382/11 *Cristina Pigui v. Evropská komise*

Usnesení Tribunálu ze dne 22. června 2015 ve věci T-690/13 *In vivo v. Evropská komise*

Usnesení Tribunálu ze dne 17. července 2015 ve věci T-365/15 *Giorgio Fidenato v. Evropská komise*

Usnesení Tribunálu ze dne 24. června 2014 ve věci T-299/14 *AETP v. Evropská komise*

Usnesení Tribunálu ze dne 25. června 2014 ve věci T-170/14 *dos Santos Patrício v. Evropská komise*

Usnesení Tribunálu ze dne 16. září 2015 ve věci T-619/14 *Bionorica SE v. Evropská komise*

Usnesení Tribunálu ze dne 15. července 2011 ve věci T-246/11 *Kreffft v. Evropská komise*.

Rozsudek Tribunálu ze dne 21. března 2014 ve věci T-306/10 *Hani El Sayyed Elsebai Yusef v. Evropská komise*

Rozsudek Tribunálu ze dne 26. září 2013 ve věci T-164/10 *Pioneer Hi-Bred International, Inc. v. Evropská komise*

Rozsudek Velkého senátu ESLP ze dne 29. března 2006 ve věci *Apicella proti Itálii*, stížnost č. 64890/01

Rozsudek ESLP ze dne 6. května 1981 ve věci *Buchholz proti Německu*, stížnost č. 7759/77

Rozsudek Velkého senátu ESLP ve věci *Comingersoll S.A. proti Portugalsku*, stížnost č. 35382/97, ESLP 2000-IV

Rozsudek ESLP ze dne 14. února 2006 ve věci *Skoma, spol. s r. o. proti České republice*, stížnost č. 21377/02

Rozsudek ESLP ze dne 17. května 2005 ve věci *EKO-Energie spol. s r. o. proti České republice*, stížnost č. 65191/014

Rozsudek ESLP ze dne 7. června 2005 ve věci stížnost *L. C. I. proti České republice*, stížnost č. 64750/01

Rozsudek ESLP ze dne 7. ledna 2003 ve věci *Bořánková proti České republice*, stížnost č. 41486/98

Rozsudek ESLP ze dne 22. července 2003 ve věci *Schmitdová proti České republice*, stížnost č. 48568/99

Rozsudek ESLP 18. dubna 2006 ve věci *Kozák proti České republice*, stížnost č. 30940/02

Rozsudek ESLP ze dne 7. března 2006 ve věci *Bačák proti České republice*, stížnost č. 3331/02

Rozsudek ESLP ze dne 26. května 2011 ve věci *Golha proti České republice*, stížnost č. 7051/06

Rozsudek ESLP ze dne 14. prosince 2004 ve věci *Bečvář a Bečvářová proti České republice*, stížnost č. 58358/00

Rozsudek ESLP ze dne 24. října 1989 ve věci *H. proti Francii*, stížnost č. 10073/82

Rozsudek ESLP ze dne 5. července 2001 ve věci *Giannangeli proti Itálii* stížnost č. 41094/98

Rozsudek ESLP ze dne 12. dubna 2005 ve věci *Herbst a další proti České republice*, stížnost č. 32853/03

Rozsudek ESLP ze dne 25. května 2004 ve věci *Dostál proti České republice*, stížnost č. 52859/99

Rozsudek ESLP ze dne 29. června 2004 ve věci *Voleský proti České republice*, stížnost č. 63627/00

Rozsudek ESLP ze dne 14. září 2004 ve věci *Paterová proti České republice*, stížnost č. 76250/01

Rozsudek ESLP ze dne 9. ledna 2007 ve věci *Araguas proti Francii*, stížnost č. 28625/02

Rozsudek ESLP ze dne 26. října 2004 ve věci *Jírů proti České republice*, stížnost č. 65195/01

Rozsudek ESLP ze dne 26. července 2005 ve věci *Kniat proti Polsku*, stížnost č. 71731/01

Rozsudek ESLP ze dne 26. února 1993 ve věci *Salesi proti Itálii*, stížnost č. 13023/87

Rozsudek ESLP ze dne 12. listopadu 2002 ve věci *Salomonsson proti Švédsku*, stížnost č. 38978/97

Rozsudek ESLP ze dne 23. března 1994 ve věci *Silva Pontes proti Portugalsku*, stížnost č. 14940/89

Rozsudek ESLP ze dne 13. července 1983 ve věci *Zimmermann a Steiner proti Švýcarsku*, stížnost č. 8737/79.

Rozsudek velkého senátu ESLP *Kudła proti Polsku* ze dne 26. října 2000, stížnost č. 30210/95

Rozsudek ESLP ze dne 10. července 2003 ve věci *Hartman proti České republice*, stížnost č. 53341/99

Rozhodnutí ESLP ze dne 15. ledna 2008 ve věci *Bušková proti České republice*, stížnost č. 36854/03

Rozhodnutí ESLP ze dne 13. května 2008 ve věci *Pečenka proti České republice*, stížnost č. 27927/03

Rozhodnutí ESLP ve věci *Najvar proti České republice* ze dne 3. března 2009, stížnost č. 8302/06

Rozhodnutí ESLP ze dne 16. října 2007 ve věci *Vokurka proti České republice*, stížnost č. 40552/02

Rozhodnutí ESLP ze dne 3. března 2015 ve věci *Kudlička proti České republice*, stížnost č. 21588/12

Další dokumenty, internetové zdroje

LETOWSKA, Ewa. *The Polish Ombudsman (The Commissioner for the Protection of Civil Rights)*. Vol. 39, No. 1 (Jan., 1990), pp. 206-217, Cambridge University Press on behalf of the British Institute of International and Comparative Law Stable. Dostupné na <<http://www.jstor.org/stable/760328>>.

OECD. Administrative Procedures and the Supervision of Administration in Hungary, Poland, Bulgaria, Estonia and Albania. *Sigma Papers*, No. 19, 1997, 135 s.

PARISIO, Vera. *The Italian Administrative Procedure Act and Public Authorities' Silence*. Hamline Law Review: Vol. 36, Iss.1 Comparative Papers From Administrative Law Discussion Forum, Article 2, 2013. Dostupné na <<http://digitalcommons.hamline.edu/hlr/vol36/iss1/2>>

REIF, Linda C. *Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman*, 31 B.C. Third World L.J. 269 (2011), Dostupné na <<http://lawdigitalcommons.bc.edu/twlj/vol31/iss2/3>>.

<http://nalus.usoud.cz>

<http://www.nssoud.cz>

<http://nsoud.cz>

<http://www.mvcr.cz>

<http://www.psp.cz>

<http://www.senat.cz>

<http://www.curia.europa.eu>

<http://www.coe.int>

<http://www.echr.coe.int>

<http://www.ochrance.cz>

<http://www.vop.gov.sk>

<http://volksanwaltschaft.gv.at/>

<https://rpo.gov.pl/>

www.brpd.gov.pl

<http://www.ajbh.hu/>

<http://www.jusline.at/>

<http://www.normattiva.it>

Shrnutí

Nečinnost veřejné správy představuje významný problém, který i v dnešní době zůstává rozšířeným jevem snad všech států různých právních kultur. Jeho studiu je třeba věnovat patřičnou pozornost, a to zejména s ohledem na závažnost právních následků pro subjekt dotčený nečinností. Vzhledem k tomu, že téma nečinnosti veřejné správy zahrnuje poměrně širokou problematiku, podrobila jsem je zkoumání z několika úhlů s cílem zahrnout v něm všechny právní prostředky, které lze k ochraně před nečinností veřejné správy využít. Při provedení podrobné analýzy právní úpravy prostředků ochrany před nečinností veřejné správy jsem se zaměřila také na zhodnocení nedostatků právní úpravy a vlastní zamyšlení nad možnostmi a vhodností změn právní úpravy. Základním cílem této práce bylo zhodnocení významu soudní judikatury ve věci nečinnosti veřejné správy a jejího vlivu na správní praxi. Výchozími metodami práce byla metoda popisná, metoda kritické analýzy a syntézy, metoda komparativní, systémová a metoda abstrakce a konkretizace. V částech věnovaných vývoji zkoumaných právních institutů jsem použila rovněž metodu historickou a komparativní.

V první části se práce zabývá vymezením základních pojmů zkoumané problematiky a základním vymezením právních prostředků ochrany před nečinností veřejné správy. Dále je popsán historický vývoj organizace veřejné správy a právní úpravy správního řízení na území České republiky se zaměřením na problematiku nečinnosti. Poté se věnuje obecnému zakotvení práva na přiměřenou délku řízení, objasňuje význam právních principů při interpretaci a aplikaci práva a přibližuje zásadu konání v přiměřené lhůtě jako jednu ze základních zásad činnosti veřejné správy.

Druhá část práce pojednává o ochraně proti nečinnosti uvnitř organizační soustavy veřejné správy. Podrobně jsou rozebrány instituty a opatření proti nečinnosti podle právní úpravy zakotvené ve správním řádu, ale i ve zvláštních zákonech. Dále se věnuje problematice vlivu chování účastníků řízení na plynulost řízení, vznik a trvání průtahů v něm. Poté jsou objasněny zvláštnosti postupů k odstranění nečinnosti územních samosprávních celků a jejich orgánů. Rovněž je objasněn pojem „mlčení moci“, devoluce a fikce správního aktu, považované za specifické právní prostředky ochrany před nečinností veřejné správy.

Třetí část práce se věnuje soudní ochraně proti nečinnosti veřejné správy. Nejprve objasňuje význam soudní judikatury pro správní praxi, poté se zaměřuje na ochranu proti nečinnosti správních orgánů ve správním soudnictví. Blíže se zabývá charakteristikou a konkrétní judikaturou soudů v řízeních o žalobách na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a v řízeních o žalobách na ochranu před nezákonným zásahem, kterým nečinnost v konkrétních případech může také být. Nečinnost a průtahy ve správním řízení jsou rovněž nesprávným úředním postupem, který zakládá právo na náhradu škodu a nemateriální újmy. I v těchto otázkách je zásadní judikatura soudů, rozhodujících o náhradě škody či nemateriální újmy za nesprávný úřední postup ve formě průtahů v řízení. Zvláštní pozornost je věnována rovněž významu judikatury Ústavního soudu ve věcech nečinnosti veřejné správy.

Čtvrtá část práce zkoumá vliv práva EU a Rady Evropy na činnost orgánů veřejné správy a rozhodovací činnost soudů, jakož i vliv judikatury Evropského soudu pro lidská práva ve věcech nečinnosti správních orgánů na správní i soudní praxi.

V páté části se práce zabývá rolí Veřejného ochránce práv ve věcech nečinnosti veřejné správy. Nejprve je podána obecná charakteristika této státní instituce, poté jsou vymezeny typové případy nečinnosti posuzované ochráncem a prostřednictvím konkrétních případů je přiblížena činnost ochránce.

Šestá kapitola práce přináší pohled na právní úpravu ochrany proti nečinnosti veřejné správy v okolních zemích, a to v Rakousku, na Slovensku, v Polsku a v Maďarsku. Po provedení analýzy právních institutů v těchto zemích nabízí srovnání s českou právní úpravou s cílem nalézt vhodné instituty k úvahám *de lege ferenda*.

V návaznosti na v úvodu disertační práce stanovené hypotézy jsem textu práce zkoumala a ověřovala jejich platnost.

Lze shrnout, že současná právní úprava právních prostředků, které je možné využít proti nečinnosti orgánů veřejné správy, je dostatečná, avšak s určitými výhradami. Praktické využití právních prostředků ochrany proti nečinnosti ve správní linii naráží na nedostatky právní úpravy. Nezávažnějším nedostatkem je faktická nemožnost domoci se zahájení správního řízení, které lze zahájit pouze z moci úřední.

Provedená analýza soudní judikatury ve věcech ochrany proti nečinnosti orgánů veřejné správy vede ke zjištění, že judikatura má na správní praxi nepřehlédnutelný vliv. Rozhodovací činnosti soudů má zásadní význam jako sjednocovací výkladová činnost zejména v případě vrcholných soudních instancí, tedy Nejvyššího správního

soudu a Nejvyššího soudu. Významná je rovněž judikatura Ústavní soudu, a to zejména z pohledu ústavně konformního i eurokonformního výkladu právních norem. Vliv judikatury na správní praxi je ovšem nepřímý, zejména proto, že soudy zdaleka neposuzují všechny případy nečinnosti veřejné správy a sporné otázky správní praxe tak mohou přetrvávat.

V práci se podařilo potvrdit, že právo EU a zejména judikatura Evropského soudu pro lidská práva v otázce práva na přiměřenou délku řízení významně ovlivňuje jak právní řád, tak správní praxi v České republice. Judikatura ESLP se stala přímým impulsem pro zakotvení nových preventivních a kompenzačních prostředků proti průtahům v řízení, jakož i pro zavedení možnosti poskytovat přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu, způsobenou průtahy v řízení. Vliv práva EU a judikatury ESLP je zřetelný v rozhodovací činnosti českých soudů, ale také v aplikační praxi správních orgánů.

Po prozkoumání role a vlivu Veřejného ochránce práv lze shrnout, že opatření k odstranění nečinnosti správních úřadů, která navrhuje, zpravidla nejsou správnímu úřadu bez výhrad akceptována. Ačkoli jsou zákonné prostředky ochránce omezené, jejich vhodným využitím ochránce často dokáže správní úřad ovlivnit tak, aby změnil svůj původní názor a respektoval jím doporučený postup.

Dalším zjištěním, ke kterému jsem v práci dospěla, je, že právní řády vybraných sousedních zemí zakotvují proti nečinnosti veřejné správy podobné právní prostředky jako v České republice. Zahraniční právní úpravy také mohou být pro českou právní úpravu ve věci ochrany proti nečinnosti v určitých aspektech inspirativní.

Summary

The inactivity of the public administration is a significant problem, which even nowadays remains the widespread phenomenon of all states of different legal cultures. Due attention should be given to its study, particularly with regard to the severity of the legal consequences for the entity affected by the inactivity. Since the issue of the public administration inactivity involves relatively broad issues, I have examined them from several points of view in order to include all the legal means that can be used for the protection against the inactivity of the public administration. When performing a detailed analysis of the regulation of the means of the protection against inactivity of the public administration, I also focused on assessing the deficiencies of the legal regulation and my own reflection on the possibilities and appropriateness of changes in the legal regulation. The main aim of this work was to evaluate the importance of the judgments for the inactivity of the public administration and its influence on the administrative practice. The basic methods of work were the descriptive method, the method of critical analysis and synthesis, the comparative method, the system one and the method of abstraction and concretization. In the parts focused to the development of the examined legal institutes, I also used a historical and comparative method.

The first part of the thesis deals with the definition of the basic terms of the examined issues and the basic determination of the legal means of protection against inactivity of the public administration. The historical development of the organization of public administration and the legal regulation of administrative proceedings in the territory of the Czech Republic with a focus on the issue of inactivity is described. It then deals with the general establishment of the right to a reasonable length of the proceedings, clarifies the importance of legal principles in the interpretation and application of law and approximates the principle of acting within a reasonable time as one of the basic principles of public administration.

The second part of the thesis deals with the protection from inactivity within the organizational system of public administration. Institutions and measures against inactivity are analyzed in detail according to the legal regulation stipulated in the Administrative Procedure Code, as well as in special laws. It also deals with the influence of the behavior of the participants on the continuity of the proceedings, the origin and the duration of the delays in it. Then, the specificities of the procedures for

removing the inactivity of the territorial self-governing units and their bodies are clarified. It also clarifies the notion of "silence of power", devolution and fiction of the administrative act, considered as specific legal means of protection from inactivity of the public administration.

The third part of the thesis deals with judicial protection against inaction of public administration. First, it clarifies the importance of the judgments for administrative practice, then focuses on the protection against inactivity of administrative bodies in the administrative judiciary. More closely, it deals with the characteristics and specific judgments of the courts in actions for the protection against the inactivity of the administrative body and in the proceedings on actions for protection against unlawful interference, which may constitute the inactivity in specific types of cases. The inactivity and delays in the administrative proceedings are also an incorrect official procedure, which creates the right to compensation for immaterial harm. Even on these issues, the judgments of the courts for damages or immaterial harm for incorrect official procedure in the form of delays in proceedings are fundamental. Particular attention is also paid to the importance of the judgments of the Constitutional Court in cases of inactivity of public administration.

The fourth part examines the impact of the EU law and the Council of Europe on the work of public authorities and the decision-making process of the courts as well as the impact of the case law of the European Court of Human Rights on administrative and judicial practice.

In the fifth part, the thesis deals with the role of the Public Defender of Rights in the matters of inactivity of the public administration. First, the general characteristics of this state institution are presented, then the types of inactivity cases considered by the Defender are defined and, through specific cases, the Defender's activities are brought closer.

The sixth chapter of the thesis provides an overview of the legal protection against inactivity of the public administration in neighbouring countries, in Austria, Slovakia, Poland and Hungary. After conducting an analysis of legal institutes in these countries, it is compared with the Czech legislation in order to find the appropriate institutes for *de lege ferenda* considerations.

Following the introduction of the dissertation thesis and the hypothesis given there, I researched them in the text of the thesis and I verified its validity.

It can be summarized that the current legal regulation of legal remedies that can be used against the inactivity of the public authorities is sufficient, but with certain reservations. The practical use of the legal remedy against inactivity in the administrative line meets with deficiency of legal regulation. The most serious deficiency is the factual inability to seek an administrative procedure, which can only be initiated by virtue of office.

The analysis of the judgments for the protection against inactivity of the public administration bodies leads to the finding that the judgments have an unimaginable influence on administrative practice. The decision-making activities of the courts are of fundamental importance as a unifying interpretation activity, especially in the case of the Supreme Administrative Court and the Supreme Court. The judgments of the Constitutional Court are also significant, particularly in terms of constitutionally conforming and Euroconform interpretation of legal rules. However, the impact of the judgments on the administrative practice is of course indirect, in particular because the courts are far from examining all cases of inactivity of the public administration and the contested questions of administrative practice may persist.

The work has confirmed that the EU law and especially the judgments of the European Court of Human Rights concerning the right to a reasonable length of the proceedings have a significant impact on both the legal order and the administrative practice in the Czech Republic. The ECHR case law has become a direct impulse for the introduction of new preventive and compensatory means against delays in proceedings, as well as for introducing the possibility of providing reasonable satisfaction for immaterial harm caused by delays in the proceedings. The influence of EU law and the ECHR case law is evident in the decision-making process of the Czech courts, but also in the application practice of the administrative authorities.

After examining the role and the influence of the Public Defender of Rights, it can be concluded that the proposed measures to remove the inactivity of the administrative authorities are not generally accepted by the administrative authorities without reservations. Although the Defender's legal means are limited, their proper use by the Defender can often affect the administrative body to change its original opinion and respect the recommended procedure.

Another finding that I came up with in the work is that the laws of selected neighbouring countries lay down similar legal means against the inactivity of the

public administration as in the Czech Republic. Foreign regulations can also be inspirational for the Czech law on the protection against inactivity in certain aspects.

Klíčová slova / Key words

nečinnost správního orgánu	inactivity of administrative body
průtahy	delays
přiměřená lhůta	reasonable time
opatření proti nečinnosti	measure against inactivity
nadřízený správní orgán	superior administrative body
žaloba proti nečinnosti	action against inactivity
stížnost	complaint
judikatura	judgments
nesprávný úřední postup	incorrect official procedure
nemajetková újma	immaterial harm